

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –  
PROPPEC  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –  
CEJURPS  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**ANÁLISE DE OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES FRENTE À  
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E AMBIENTAL – ESTUDO DE CASO DO  
MUNICÍPIO DE GARUVA / SC / BRASIL**

**Ariane Pradi e Lopes Braga de Araújo**

**ITAJAÍ (SC), 2005**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –  
PROPPEC  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –  
CEJURPS  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**ANÁLISE DAS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES FRENTE À  
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E AMBIENTAL – ESTUDO DE CASO DO  
MUNICÍPIO DE GARUVA / SC / BRASIL**

**Ariane Pradi e Lopes Braga de Araújo**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora  
no Mestrado Profissionalizante em Gestão de  
Políticas Públicas da Universidade do Vale do  
Itajaí – UNIVALI, sob a orientação da Professora  
Doutora Adriana Marques Rossetto, como  
exigência parcial para obtenção do título de  
Mestre em Gestão de Políticas Públicas /  
Profissionalizante.**

**ITAJAI (SC), 2005**

# SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1 JUSTIFICATIVA.....	10
1.2 PERGUNTA DE PESQUISA.....	11
1.3 OBJETIVO GERAL .....	12
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
1.5 METODOLOGIA .....	12
1.5.1 Procedimentos Metodológicos .....	14
a) Revisão de Literatura.....	15
b) Coleta de dados .....	15
b.1) Entrevistas.....	16
b.2) Visitas no local.....	17
b.3) Registros fotográficos .....	17
1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	17
<b>CAPÍTULO 2 – A PROBLEMÁTICA URBANA .....</b>	<b>19</b>
2.1 O SURGIMENTO DAS CIDADES E A QUESTÃO URBANÍSTICA .....	19
2.2 UM BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	27
<b>CAPÍTULO 3 – A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL URBANA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>38</b>
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DE MEIO AMBIENTE.....	38
3.2 O MEIO AMBIENTE E O IMPACTO NA SUA OCUPAÇÃO .....	45
3.3 O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E OS ASPECTOS RELEVANTES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AMBIENTAL .....	51
<b>CAPÍTULO 4 – INSTRUMENTOS LEGAIS DE DEFESA AMBIENTAL .....</b>	<b>61</b>
4.1 A TUTELA AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA	

DO BRASIL .....	61
4.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE .....	63
4.3 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-PNMA - LEI Nº 6938/81 .....	66
4.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI Nº 7347/85.....	69
4.5 MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL E COLETIVO - LEI Nº 1533/51 .....	73
4.6 POLÍTICA AGRÍCOLA - LEI Nº 8171/91 .....	74
4.7 POLÍTICA NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS - LEI Nº 9433/97.....	76
4.8 CRIMES CONTRA O MEIO AMBIENTE - LEI Nº 9605/98 .....	78

## **CAPÍTULO 5 – LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL ..... 83**

5.1 AS CIDADES E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL .....	83
5.2 ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10257/01.....	86
5.3 LEIS DE GARUVA.....	90

## **CAPÍTULO 6 – CONFLITOS ENTRE URBANIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL: O CASO DE GARUVA ..... 92**

6.1 A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO DE GARUVA .....	92
6.1.1 Origens do Município de Garuva.....	92
6.1.2 Situação atual do Município de Garuva.....	96
6.2 O CASO DE VILA TREVO .....	100
6.2.1 Localização.....	100
6.2.2 Problemas.....	102
6.2.3 Conflitos Legais .....	108
6.3 OCUPAÇÕES NAS MARGENS DO RIO .....	109
6.3.1 Localização.....	109
6.3.2 Problemas.....	110
6.3.3 Conflitos Legais .....	125
6.4 PROBLEMÁTICA MUNICIPAL DE GARUVA.....	125
6.5 CONTRIBUIÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE GARUVA .....	128

## **CAPÍTULO 7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES ..... 133**

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO NAS FAMÍLIAS DO BAIRRO VILA TREVO E REGIÃO CAOVI (MARGNES DO RIO SÃO JOÃO) .....</b>	<b>146</b>
<b>APÊNDICE B - EXEMPLO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA .....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICE C – EXEMPLO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC ...</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE D – EXEMPLO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRELIMINAR ...</b>	<b>158</b>
<b>APÊNDICE E – ROTEIRO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA .....</b>	<b>162</b>
<b>ANEXO 1 – PLANO DIRETOR DE GARUVA.....</b>	<b>165</b>
<b>ANEXO 2 – CÓDIGO DE OBRAS DE GARUVA.....</b>	<b>226</b>
<b>ANEXO 3 – CADASTRO MUNICIPAL DE VILA TREVO .....</b>	<b>304</b>

Dedico este trabalho ao meu marido André, meu grande amor e companheiro inseparável, a quem eu admiro muito, cujo apoio e incentivo foram indispensáveis durante toda a minha trajetória.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de anos de trabalho, durante os quais muitas pessoas, direta ou indiretamente, colaboram para a conclusão. Agradeço em especial:

- À minha orientadora Prof. Dr<sup>a</sup> Adriana Marques Rossetto, que gentilmente aceitou me orientar, sempre amável e dedicada, não poupando esforços para me auxiliar nos momentos de angústia, confiando em mim e conduzindo a pesquisa de forma equilibrada. Agradeço ainda a amizade construída durante este período;

- Ao Programa de Mestrado de Gestão de Políticas Públicas, em especial ao Professor Julian Borba, pela confiança em mim depositada na oportunidade de conclusão do trabalho;

- Aos meus pais, Alaércio e Ivone, cujo exemplo me orienta e fortalece para que eu atinja meus ideais, não permitindo que pequenos obstáculos me desviem dos meus objetivos;

- À minha irmã Isabela, minha amiga inseparável que jamais permitiu que eu desistisse, mesmo nos momentos difíceis que surgiram em minha vida no decorrer da pesquisa e que, juntamente com meu cunhado Fernando, compreenderam a minha ausência em suas vidas para que eu pudesse concluir o trabalho;

- Àqueles que participaram do projeto inicial do presente trabalho, mas que por vontade de Deus não puderam acompanhar o desfecho dessa trajetória;

- A todos meus sinceros agradecimentos.

## **CAPÍTULO 1**

### **INTRODUÇÃO**

O surgimento do homem na face da terra foi o início de uma grande transformação na natureza. Desde os primeiros registros que se tem conhecimento, o ser humano utilizava os recursos naturais que lhe eram fornecidos em abundância pela natureza, sem preocupação com a reposição daquilo que havia usufruído.

De característica predominantemente nômade, os primeiros povos ocupavam um determinado território, e após certificarem-se de que o lugar escolhido oferecia frutas, animais e água suficientes, permaneciam por ali até que os recursos naturais se esgotassem, novamente retomando a procura por alimento e habitação segura.

Com o passar dos tempos, o homem foi se instalando de maneira definitiva na terra e explorando seu espaço de modo a não mais necessitar mudar-se periodicamente. Gradativamente desenvolveu a agricultura, a pecuária e passou a tomar conta das terras tornando-se sedentário.

A partir da fixação humana em determinadas regiões, foram surgindo os primeiros agrupamentos sociais organizados, que por sua vez desenvolveram-se originando as primeiras vilas e cidades e quanto mais pessoas aderiam ao agrupamento social, maior era a complexidade de exploração do local. As cidades cresciam de maneira desordenada, devido à falta de planejamento em relação ao crescimento demográfico.

Dessa forma as cidades desenvolveram-se de maneira desestruturada, sem projeto prévio, com pouquíssima ou quase nenhuma preocupação em relação ao impacto a que o meio ambiente poderia estar sujeito em decorrência desta ocupação, ou a organização e regramento deste crescimento populacional.

Atualmente, várias cidades ainda surgem e se desenvolvem dessa mesma maneira descompassada, levando estudiosos à conclusão de que este processo de formação encontra-se diretamente relacionado à base das redes urbanas e condicionado à organização social do espaço. (Castells, 2000)

A partir da Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo, assim como da tecnologia industrial, a natureza foi ainda mais desconsiderada, dando lugar a um meio ambiente mais fortemente modificado pela intervenção humana transformado pela sociedade moderna. Imbuído pelo instinto de dominação inerente à qualidade humana, o homem vem alterando e desrespeitando a natureza ao longo de toda sua história, modificando seu aspecto original e, conseqüentemente, produzindo o que podemos chamar de uma “segunda natureza”, com rios canalizados, vegetação nativa e fauna original parcial ou completamente devastadas.

A alteração do estado natural do meio ambiente, decorrente do expansionismo urbano e industrial, aliada à utilização de tecnologia sobre o meio natural implicou em conseqüências deveras negativas no que tange à qualidade de vida humana em seu ambiente, tendo em vista ser o homem parte integrante da natureza, totalmente dependente dela para viver.

Diante de um quadro de saltos tecnológicos, evolução da sociedade, crescente incerteza sobre um futuro no qual a perspectiva do caos absoluto é sempre eminente e freqüente, a preocupação com melhorias na condição de vida, a postura dos responsáveis pelos processos de tomada de decisão e pelas ações tem se apoiado em bases objetivas e envolve cada vez mais um número crescente de condicionantes de natureza política, institucional e ambiental.

Foi em nome dessa inter-relação que a partir do século XX a consciência humana voltou-se para os prejuízos oriundos de sua ocupação no planeta, e que sem sombra de dúvidas refletiu na degradação do meio ambiente. Após a década de 60 a preocupação acerca dos problemas ambientais fez com que eclodissem em todo o mundo movimentos preservacionistas devido a uma maior conscientização de que a preservação do meio ambiente era necessária para a sobrevivência humana.

Com o passar dos anos, diante da alarmante perspectiva e preocupante realidade urbana que se apresentava, principalmente após uma certa convenção ocorrida na Europa em 1972 (Convenção de Estocolmo), governantes, associações, comunidades e estudiosos uniram-se e voltaram sua atenção à questão ambiental a fim de que novas decisões fossem legalmente amparadas com o fim exclusivo de preservação do meio ambiente.

Novas legislações foram regulamentadas, projetos de conscientização foram divulgados, formas diferentes de fiscalização passaram a ser adotadas pelo Poder Público, acompanhadas de penas para condutas criminosas contra o meio ambiente, a fim de que o desenvolvimento da população nas cidades fosse consciente, controlada e planejada.

Todavia, mesmo diante de toda a consciência ecológica e aparato legal pertinente, percebe-se que em muitas cidades, sejam de grande, médio ou pequeno porte, há grande deficiência quanto ao binômio meio ambiente/urbanismo.

Tomando como exemplo os pequenos municípios, percebe-se que em várias cidades ocorrem graves e delicados problemas quanto à questão ambiental, seja porque sua criação e desenvolvimento muitas vezes ocorrem sem que haja estudo e planejamento prévios, seja porque outras vezes não é considerada a política de desenvolvimento sustentável obrigatória.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prega o desenvolvimento social em harmonia com as limitações ecológicas do planeta, obrigando a conservação dos recursos naturais para que as gerações futuras tenham chance de existência de acordo com as suas necessidades, atentando para a qualidade de vida e às condições de sobrevivência.

Artigo 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.” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

O processo de desenvolvimento humano está intimamente relacionado com a utilização dos recursos naturais, indispensáveis à permissão e perpetuação da espécie humana no planeta.

Por mais que se procure direcionar a conduta da população com elaboração de leis, planejamento e conscientização, a existência de fatores culturais, sociais e econômicos acaba por vezes se sobrepondo, gerando situações de difícil reversão por parte dos governantes, como no caso de instalações de moradia em áreas de preservação permanente e áreas de risco, o que, além de causar graves impactos ambientais, põe em risco a segurança dos cidadãos.

Neste contexto, deve o Poder Público, através de seus representantes, pautar-se em legislações atualizadas, utilizar-se de mão-de-obra qualificada, fiscalizar e exigir o cumprimento das leis e, principalmente, propalar uma conscientização ambiental maciça, a fim de evitar que problemas como os de ordem cultural e financeira, característicos de uma população com baixo nível de informação, escolaridade e emprego, acarretem a utilização do espaço urbano de forma impactante.

Percebe-se ainda, que mesmo com amparo em legislações nacionais e estaduais, falta a muitas administrações a regulamentação de um plano diretor adequado, com regras e direcionamentos condizentes com a realidade de sua população. Outra dificuldade encontrada nos municípios é a ausência de estruturação e de funcionalismo técnico especializado, fatores que comprometem seriamente o desenvolvimento de projetos de trabalho nos governos municipais.

### **1.1 Justificativa**

O Município de Garuva, localizado na região norte do Estado de Santa Catarina, segundo informações extraídas da Grande Enciclopédia Catarinense (2004), foi construído em uma região de Mata Atlântica, ou melhor, suas terras compreendem um agrupamento de vegetação denominado Tropical Atlântica, tombado como área de preservação, que ocupa 64,65% do território garuvense e 12% remanescente de Mata Atlântica do território catarinense.

Os problemas de ocupação do território de Garuva foram evoluindo na medida em que a cidade se desenvolveu, pois até a implantação de um plano diretor municipal, não havia uma regulamentação específica para a correta e adequada ocupação das terras, respeitando áreas verdes e de proteção ambiental, além da legislação federal.

Em 1986, o Município de Garuva recebeu um Plano Diretor que traçava diretrizes para a ocupação dos espaços urbanos de maneira ordenada e racional, orientando, inclusive, a ocupação do Balneário de Itapoá, que era parte integrante do município à época. Em 1989 houve a emancipação deste balneário, que se tornou um município, mas infelizmente o plano diretor permaneceu o mesmo, gerindo igualmente o Município de Garuva e o de Itapoá, até o presente momento.

Entretanto, o município foi se desenvolvendo e, apesar da legislação existente, conseqüentemente os problemas na ocupação do solo foram também aumentando. Embora o município seja considerado de pequeno porte, apresenta sérias dificuldades no que tange às questões pertinentes ao uso do solo urbano, principalmente em virtude de estar mais da metade de seu território localizado em área de preservação permanente.

Esta é uma realidade recorrente na grande maioria dos municípios brasileiros, tornando a questão ambiental um dos mais graves problemas a serem enfrentados pela sociedade e pelo poder público.

Entender porque ocorre com tanta facilidade o desrespeito aos limites de utilização do meio ambiente; o por quê da legislação, quando existente, não ser suficiente para conter as ocupações inadequadas; o por quê das administrações públicas se mostrarem ineficientes para gerenciar tais situações e garantir a ordenação do crescimento urbano: é fundamental para o aprimoramento da gestão urbana direcionada ao desenvolvimento sustentável.

## **1.2 Pergunta de Pesquisa**

Assim como a maioria dos municípios no Estado de Santa Catarina, Garuva possui um plano diretor que estabelece e orienta a ocupação do solo em áreas urbanas, bem como está sujeito à legislação brasileira de proteção do meio ambiente.

Diante disso, supõe-se que, inicialmente, a ocupação destas áreas deveria estar vedada, caso contrário, a aplicação das penalidades deveria ser ponto incontroverso. Então, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa:

**Por que, mesmo havendo políticas públicas municipais, estaduais e federais, associadas à vasta legislação pertinente, houve e ainda há ocupação em áreas de preservação ambiental e de risco no Município de Garuva?**

### **1.3 Objetivo geral**

Analisar quais os motivos ensejadores da ocupação irregular havida no Município de Garuva, em áreas de preservação permanente e de risco, frente ao ordenamento jurídico brasileiro, e frente às políticas públicas existentes.

### **1.4 Objetivos específicos**

- delinear a problemática urbana;
- delinear a sustentabilidade ambiental urbana;
- delinear as políticas ambientais no Brasil;
- analisar os principais instrumentos de defesa do meio ambiente;
- analisar as penalidades previstas na legislação brasileira nos crimes contra o meio ambiente;
- analisar a legislação municipal de ordenamento territorial;
- analisar dois casos reais de ocupação urbana em áreas de proteção ambiental – Bairro Vila Trevo e beira de rio, Município de Garuva/SC.

### **1.5 Metodologia**

O presente estudo classifica-se, quanto a sua natureza, como uma pesquisa aplicada, tendo em vista ter por objetivo propor solução para problemas identificados no campo da gestão ambiental urbana e possibilitar sua adequação

ao Município de Garuva. A pesquisa aplicada caracteriza-se por seu interesse prático, busca gerar conhecimentos dirigidos à solução de problemas específicos, envolve verdades e interesses locais (LAKATOS; MARCONI, 1999; SILVA; MENEZES, 2000).

Em relação à forma de abordagem do problema, a presente pesquisa trabalha sob o enfoque qualitativo pois considera o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento, os dados coletados são predominantemente descritivos, a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto e a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo (LÜDKE; ANDRÉ, 1986; MINAYO, 1994; SILVA; MENEZES, 2000). Esta abordagem é mais bem descrita como um “guarda-chuva” cobrindo técnicas interpretativas que buscam descrever, decodificar, traduzir e dar significado aos termos de certos fenômenos, ocorrendo naturalmente no mundo social (VAN MANNEN, 1979; LÜDKE; ANDRÉ, 1986; TRIVIÑOS, 1995; RICHARDSON, 1999; DESLANDES, 1994). Para a efetivação desta abordagem foi utilizado o Estudo de Caso e escolhido o Município de Garuva em Santa Catarina.

Quanto aos objetivos, o presente estudo pode ser classificado como exploratório e analítico. Exploratório, pois, a fim de responder às perguntas norteadoras da pesquisa, faz-se necessário levantar dados sobre o objeto do estudo, o contexto do estudo, as dimensões e variáveis envolvidas. Esta abordagem é recomendada quando há pouco conhecimento sobre o problema estudado (CERVO; BERVIAN, 1996), como é o caso da gestão ambiental urbana. Deste modo, a necessidade de conhecimento sobre a problemática urbana, as práticas de gestão urbana, sobre as tipologias de planejamento urbano e as metodologias de apoio a decisão que se adaptassem ao problema estudado, bem como sobre as variáveis envolvidas, encaminhou o estudo para uma pesquisa exploratória. Entretanto, por ser uma pesquisa aplicada, não basta explicitar o problema, é também preciso propor soluções, exemplificá-las e descrevê-las.

A pesquisa analítica, de acordo com diversos autores (CERVO; BERVIAN, 1996; GIL, 1991, 1996; GODOY, 1995; TRIVINÓS, 1995), observa, registra, analisa e correlaciona fatos e variáveis e procura descobrir, a freqüência, as relações, as conexões de fenômenos, sua natureza e características. Na aplicação do sistema proposto, ao descrever detalhadamente suas características, analisando os resultados obtidos e as relações entre as variáveis envolvidas, o estudo caracterizou-se como uma pesquisa analítica.

Depois de identificado o caráter da pesquisa, vários procedimentos foram definidos a fim de ordenar as ações necessárias ao andamento do trabalho e responder ao problema proposto. A seguir serão descritos os procedimentos metodológicos adotados neste estudo.

### **1.5.1 Procedimentos Metodológicos**

Os procedimentos metodológicos em uma pesquisa garantem seu enquadramento como um trabalho científico. Existem diversos tipos de técnicas a serem utilizados em trabalhos desta natureza sendo os mais comuns a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a pesquisa experimental, o levantamento, o estudo de caso, a pesquisa ex-post-facto, a pesquisa ação e a pesquisa participante (SILVA; MENEZES, 2000). Várias técnicas podem ser adotadas a fim de ampliar o horizonte de informações sobre o problema estudado e garantir que os enfoques necessários a uma maior aproximação da realidade sejam alcançados.

Neste estudo optou-se pela utilização de uma pesquisa bibliográfica e documental e pelo levantamento direto da realidade do município escolhido para estudo de caso. Foi utilizada a pesquisa de campo. Para cada etapa adotou-se procedimentos específicos como descritos a seguir.

#### a) Revisão de Literatura

A etapa de revisão de literatura e fundamentação teórica constituiu-se de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica e documental, a primeira elaborada a partir de material já publicado e a outra a partir de material que não recebeu tratamento analítico (SILVA; MENEZES, 2000), foram efetuadas para adquirir conhecimento sobre o processo de desenvolvimento urbano no Brasil, a questão da sustentabilidade ambiental no processo de ocupação e a legislação municipal e ambiental pertinente. Utilizando os conceitos de Lakatos e Marconi (1999), mais do que se constituir em uma mera repetição do que foi dito ou escrito sobre o tema, buscou-se proporcionar um exame sobre o assunto, sob um novo enfoque ou abordagem, levando a conclusões inovadoras.

#### b) Coleta de Dados

A pesquisa bibliográfica, assim como a pesquisa documental, foi essencial para delinear a problemática, a sustentabilidade ambiental urbana e a questão das políticas ambientais no Brasil.

A partir desse estudo bibliográfico, foram analisados os principais instrumentos de defesa e as penalidades previstas para a prática delituosa contra o meio ambiente.

Para elaborar a análise, foi realizada a coleta de dados mediante entrevistas abertas com famílias residentes nas regiões analisadas (Bairro Vila Trevo e margens do Rio São João), entrevistas com funcionários da Prefeitura Municipal de Garuva, funcionários do Fórum da Comarca de Garuva e com o Promotor de Justiça da comarca.

Além das entrevistas acima relacionadas, foram realizadas visitas nas casas dos moradores daquelas regiões, análise de documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal, levantamento de dados fornecidos pelo Fórum da comarca, análise de documentos extraídos do acervo da biblioteca de Joinville, verificação de leis nos referidos locais e registros fotográficos.

Com essa coleta de dados tornou-se possível a verificação da legislação municipal de ordenamento territorial frente ao dois casos estudados, o de Vila Trevo e as ocupações às margens do Rio São João, ambos inseridos em área de preservação permanente.

#### b.1) Entrevistas

As entrevistas com os moradores das regiões analisadas foram realizadas através de perguntas (Apêndice A) formuladas diretamente a estes, totalizando dez famílias.

Foram entrevistados também alguns funcionários da Prefeitura Municipal de Garuva e do Fórum da comarca, que não quiseram ser identificados, e ainda o representante do Ministério Público.

Os critérios de escolha das moradias para a pesquisa foram:

1º) localização (umas inseridas em área de preservação permanente e outras às margens do rio);

2º) infra-estrutura (aparentemente precárias e instalação de energia elétrica em desacordo com as normas legais);

3º) acesso (todas com acesso restrito e algumas casas com acesso somente a pé).

### b.2) Visitas no Local

As visitas no Bairro Vila Trevo, bem como nas casas da região Caovi (às margens do rio) foram realizadas durante o período de aproximadamente dois meses de visitas em dias alternados.

### b.3) Registros Fotográficos

As fotografias das regiões avaliadas foram feitas durante o período de visitas no local e as panorâmicas foram fornecidas pela Prefeitura Municipal de Garuva.

## **1.6 Organização do Trabalho**

Esta dissertação de mestrado está organizada em seis capítulos nos quais o desenvolvimento dos conteúdos objetivou possibilitar a compreensão abrangente do trabalho.

A partir deste capítulo introdutório, os capítulos dois, três e quatro apresentam a fundamentação teórica, com revisão de literatura, como forma de dar sustentação ao que se pretende propor no trabalho.

Os aspectos abordados no capítulo dois envolvem o histórico da formação das cidades, bem como seu desenvolvimento e funcionamento a partir da questão urbanística, além de como ocorreu o processo de urbanização no Brasil. Ainda neste capítulo definiu-se a função do plano diretor municipal nas cidades brasileiras.

O meio ambiente no seu aspecto sustentável e o impacto da ocupação urbana foram estudados no capítulo três, juntamente com o surgimento das políticas ambientais no Brasil e os aspectos de relevante valor para o desenvolvimento sustentável.

O que pertine aos instrumentos de defesa do meio ambiente associados à legislação municipal que regulamenta as diretrizes do planejamento urbano, foram estudados no capítulo quatro.

O capítulo cinco traz uma descrição histórica do município em tela e compreende a análise da ocupação irregular em áreas de preservação ambiental e de risco no Município de Garuva.

O capítulo seis finaliza o presente trabalho, apresentando as considerações finais e, na seqüência, as referências bibliográficas, apêndices e anexos.

## **CAPÍTULO 2**

### **A PROBLEMÁTICA URBANA**

#### **2.1 O surgimento das cidades e a questão urbanística**

Na dissertação ora apresentada, não se pretende divagar acerca de conceitos antropológicos, mas simplesmente demonstrar a importância do estratagema urbano, como forma de garantia à permanência das regras essenciais de convívio em sociedade inicialmente criadas e que permitem a coexistência entre os povos.

Um fator preponderante para o entendimento do raciocínio que ora se desenvolve é o instinto de proliferação inerente à qualidade de ser humano, e que, fatalmente levará as gerações futuras a procurarem novas formas de controle, a fim de evitar que a superpopulação no planeta destrua a coexistência pacífica entre os homens.

Neste sentido é que o estudo da história do processo de urbanização torna-se apropriado para abordar a questão urbana, visto que nos reporta ao âmago da problemática de desenvolvimento das sociedades. Passemos então a analisar alguns aspectos importantes da história.

A partir da saída das cavernas rumo ao agrupamento em sociedade, os homens povoaram as terras antes habitadas apenas por animais e passaram a criar regras para o convívio harmonioso no meio social.

Daí surgiu a necessidade de um regramento obrigatório a fim de alicerçar, manter e garantir o desenvolvimento estrutural dos clãs, dos povoados, das vilas e das cidades.

Tomando como exemplo Roma, Cidade Imperial da história antiga, pode-se dizer que suas características, naquela época, comerciais e de gestão, decorreram da concentração, num mesmo aglomerado, de um poder exercido pela conquista sobre um vasto território. A penetração romana em outras civilizações tomou a forma de uma colonização urbana – suporte, ao mesmo tempo, das funções administrativas e de exploração mercantil. A cidade, neste caso, não é exclusivamente um local de produção, mas também de gestão de domínio, ligado à primazia social do aparelho político administrativo. (CASTELLS, 2000)

Reportando-se ainda na história, por volta de 3.500 a.C na Mesopotâmia, Egito 3.000 a.C, China e Índia, 3.000-2500 a.C, investigações arqueológicas mostraram os primeiros aglomerados sedentários, com forte densidade populacional surgindo no fim do período neolítico, quando o homem deixou de ser nômade para fixar-se no solo como agricultor. A partir de então, desenvolveu técnicas de agricultura que, aliadas às novas condições sociais e naturais do trabalho, permitiram aos agricultores produzir além da sua necessidade, ou seja, iniciou-se a produção excedente oportunizando assim, sua dedicação a outras funções no contexto social que até então não existiam.

Com o passar dos tempos, novas situações sociais foram surgindo, tais como: divisão da população em classes, atividades intelectuais não produtivas; instalação gradativa de um novo sistema político, ressaltando-se a necessidade de permanência de certa parcela dos membros do grupo na área de produção, a fim de manter a estrutura vigente enquanto outros organizavam o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe, além de manterem as negociações da produção. (CASTELLS, 2000)

Com o surgimento desta nova realidade para o indivíduo, a sociedade e o espaço foram divididos, assim como as atividades da agricultura foram separadas das atividades urbanas, levando parte dos autores a entenderem que o desenvolvimento da revolução agrícola permitiu a algumas sociedades o acúmulo de inovações tecnológicas.

O Quadro 1 traz uma noção do período de criação de algumas das principais cidades antigas em nível mundial.

**Quadro 1 - Cidades mais antigas do mundo**

<b>Cidade</b>	<b>País antigo</b>	<b>País atual</b>	<b>Época de origem</b>
Jericó	Canaã	Jordânia	5.000 a.C.
Ur	Babilônia	Iraque	V Milênio
Uruk	Babilônia	Iraque	V Milênio
Susa	Elam	Pérsia	4.000 a.C.
Hierakompolis	Egito	Egito	4.000 a.C.
Kich	Babilônia	Iraque	Início do IV Milênio
Nipur	Babilônia	Iraque	Início do IV Milênio
Eridu	Babilônia	Iraque	Início do IV Milênio
Lagasch	Babilônia	Iraque	IV Milênio
Anau	Rússia	3.500 a.C.	
Tróia		Turquia	3.500 a.C.
Mohenjo-Daro		Paquistão	3.000 a.C.
Mênfis	Egito	Egito	2.850 a.C.
Roma		Itália	2.700 a.C.
Assur	Assíria	Iraque	2.500 a.C.
Anyang		China	2.000 a.C.

*Fonte: SCHNEIDER, W.C.(s/d) apud CARLOS, (1999).<sup>1</sup>*

Souza (2003) resume com muita propriedade o processo de surgimento das primeiras cidades:

As primeiras cidades surgem como resultado de transformações sociais gerais – econômicas, tecnológicas, políticas e culturais -,

<sup>1</sup> De Babilônia a Brasília. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, s/d.

quando, para além de povoados de agricultores (ou aldeias), que eram pouco mais que acampamentos permanentes de produtores diretos que se tornaram sedentários, surgem assentamentos permanentes maiores e muito mais complexos, que vão abrigar uma ampla gama de não produtores: governantes (monarcas, aristocratas), funcionários (como escribas), sacerdotes e guerreiros. A cidade irá, também abrigar artesãos especializados, como carpinteiros, ferreiros, ceramistas, joalheiros, tecelões e construtores navais, os quais contribuirão com suas manufaturas para o florescimento do comércio entre os povos.

Atualmente, o entendimento acerca do termo cidade é bastante variável. Para uns, cidade, de uma forma mais técnica, é uma reunião durável de homens e habitações humanas que cobre uma grande superfície e se encontra no cruzamento de grandes vias comerciais. Outros entendem que as cidades são pontos de concentração de comércio humano, ou ainda aglomeração fechada de certa importância e onde se leva uma vida urbana, ou aglomeração de homens de forma densa e permanente, altamente organizada, cujas formas de acumulação humana e de atividades concentradas são próprias de cada sistema econômico e social. (CARLOS, 1999)

Neste entendimento, Carlos (1999) explica que a existência das cidades pode ser vinculada a seis elementos, quais sejam:

- divisão de trabalho;
- divisão da sociedade em classes;
- acumulação tecnológica;
- produção do excedente agrícola decorrente da evolução tecnológica;
- um sistema de comunicação; uma certa concentração espacial das atividades não agrícolas.

Do Moderno Dicionário da Língua Portuguesa Michaelis (1998), extrai-se um conceito atual para a palavra cidade:

[...] povoação de primeira categoria em um país; no Brasil, toda sede de município, qualquer que seja sua importância. O núcleo principal ou centro urbanístico dessa povoação onde estão geralmente localizadas as casas comerciais mais importantes.(...) Cidade-jardim: comunidade residencial planejada ou zona residencial planejada de uma cidade, nas quais por norma legal a área coberta de edifícios não pode ultrapassar determinada e pequena percentagem da área total, sendo a área restante reservada para parques e jardins. [...]

Contudo, em consonância com o entendimento de Castells (2000), a palavra cidade não deve significar simplesmente a conjugação de fatores como concentração – dimensão – densidade – sistema de valores, atitudes, comportamentos, pois pode significar organização, progresso, convívio harmonioso, prosperidade, como também pode expressar escassez, concorrência, estresse, desestrutura, caos.

No entendimento de Bueno (1982) a palavra cidade designa “povoação de importância, que goza de determinados direitos sociais e políticos”, enquanto Braga e Carvalho (2000) entendem que:

A cidade pode ser entendida como a intervenção mais radical do homem na paisagem, pode ainda, ser compreendida como a síntese da civilização, cujo modo de vida permeia não apenas sua estrutura, mas toda a sua região de influência, moldando um mundo urbano além das suas fronteiras. É o lugar onde o homem pode desenvolver melhor as suas faculdades intelectuais, dada a coexistência plural de grupos sócias; sendo assim, um lugar onde se pode exercitar de forma ampliada a escolha de um modo de vida mais diverso e, conseqüentemente, a liberdade.

Em concordância com os autores acima, entende-se que a cidade, ao mesmo tempo em que favorece o processo civilizatório, pois demanda, na difícil tarefa de construir espaços amigáveis, relações sociais solidárias, exige uma ação social cada vez mais sofisticada, em que os conflitos possam ser resolvidos progressivamente tanto de uma forma mais justa e democrática, quanto rica sustentável e culturalmente.

Como se percebe, os entendimentos em relação ao tema englobam o caráter funcional, aspectos econômicos, políticos e sociais. Entretanto, tudo depende, por óbvio, de como se processa o fenômeno urbano articulado à estrutura de uma sociedade. Assim, se em determinada cidade existe população de tamanho e de densidade suficiente, mercado de trabalho condizente, alimento e moradia em número não excessivo, o equilíbrio urbano é muito premente. Entretanto, quando há o desequilíbrio dentre qualquer dos fatores retromencionados, rompe-se a cadeia natural de fatores que leva indubitavelmente a desestrutura urbana e conseqüentemente ao caos social.

Analisando-se de uma forma geral, as cidades crescem, desenvolvem e algumas delas transformam-se em metrópoles, ou seja, grandes cidades com concentração de riquezas, ou ainda, grandes centros de comércio. Mas há ainda aquelas cidades que crescem rapidamente e de maneira desordenada, nos espaços subdesenvolvidos, tornando-se receptáculo das migrações de populações miseráveis. (ROCHEFORT, 1998)

Portanto, neste contexto histórico mundial, percebe-se que o desenvolvimento das cidades, seu crescimento populacional, associado aos problemas daí conseqüentes, a necessidade de um planejamento adequado, com regras básicas para sua manutenção e até mesmo, porque não dizer, sobrevivência da espécie humana, surgiu a preocupação com esta qualidade de crescimento.

Neste norte, o papel da urbanística surge como fator preponderante no desenvolver das cidades, como forma de controle e programação do social em todos os seus aspectos, estejam eles presentes ou simplesmente previstos dentro do padrão societário sob análise.

Logicamente, analisando-se o desenvolvimento histórico da humanidade, percebe-se que não houve nem tampouco haverá modelo social perfeito, seja do ponto de vista Marxista ou Tocqueviliano. Thomas More escreveu “Utopia”<sup>2</sup>, relatando um modelo social perfeito, mas totalmente falível, assim como também é falível àquele descrito por Aldos Huxley em sua obra Admirável Mundo Novo, o que nos leva a concluir que a estruturação previamente organizada de um grupo social, consideradas as hipóteses negativas que surgem do desdobramento natural da evolução de qualquer sistema, serve de base de controle, não para a criação de um modelo social perfeito, mas para todo e qualquer grupamento que traga, conseqüentemente consigo aspectos negativos e positivos.

Com base no retrocesso histórico mencionado no início deste capítulo, percebe-se que em determinada época, houve uma relação de grande dependência entre o homem e o meio em que se encontrava, e até mesmo de passividade, mas apenas enquanto aquele não havia desenvolvido técnicas de produção, pois a partir deste momento, o ser humano passou a interagir de forma direta e gradativa no ambiente a sua volta, modificando-o.

Com a evolução dessas relações e a necessidade cada vez maior de se desenvolver, o ser humano demorou muito tempo para perceber a necessidade de ponderar sua atuação no meio ambiente, a fim de evitar danos e prejuízos, por vezes irreparáveis.

---

<sup>2</sup> Em grego significa "não lugar, lugar que não existe". A Utopia é uma ilha afastada do continente europeu, mas no livro, Rafael Hitlodeu (Hitlodeu quer dizer aproximadamente nonsense, contador de disparates) não especifica em que oceano se encontra, apenas que foi parar nessa ilha depois de embarcar numa das viagens de Américo Vespúcio, retornando posteriormente. A ilha de Utopia abarca a sociedade ideal, esse termo depois virou sinônimo de coisa ideal, inatingível, mas esse significado semântico foi dado por More.

Partindo-se então do pressuposto de que as necessidades estão diretamente relacionadas com a capacidade de produção da sociedade, e a relação que se estabelece entre o homem e o meio é mediada pelo processo de trabalho, através do qual a sociedade produz o espaço no momento em que produz sua própria existência, constata-se que a relação homem-natureza jamais permaneceria ou voltaria a ser de passividade.

Conforme entendimento de Carlos (1999):

(...) ao mesmo tempo em que através do processo produtivo a sociedade produz a sua existência, ela produz o espaço. A relação homem-natureza se dá dentro de um processo de trabalho que se situa dentro de um quadro mais amplo de produção de bens para satisfazer a existência humana.

Assim, entende-se que o ser humano, aqui representado pela sociedade, e o espaço que ele ocupa na natureza não podem ser avaliados de forma desvinculada, pois cada estágio de desenvolvimento dessa sociedade corresponde a um estágio de desenvolvimento da produção do espaço geográfico.

Esse espaço geográfico, melhor entendido por meio ambiente transformado, não é estático, é um resultado da produção humana, um produto histórico, produto esse que, conforme menciona Carlos (1999), num dado momento histórico do estado da sociedade, torna-se o resultado de uma série de gerações que através de seu trabalho acumulado têm agido sobre ele, modificando-o, transformando-o e o tornando um produto cada vez mais humanizado e distante da versão original inicialmente proposta.

Tal processo de modificação geográfica forma um todo estruturado que se cria e se desenvolve à medida que a sociedade evolui, nos moldes e parâmetros definidos por essa mesma sociedade, gerando um fenômeno conhecido por “urbanização”.

Atualmente, diante das vastas definições trazidas por sociólogos que se dedicam ao estudo do tema em questão, percebe-se dois sentidos nitidamente distintos para o termo urbanização: concentração espacial de uma população a partir de certos limites de dimensão e de densidade; difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado “cultura urbana”. (CASTELLS, 2000)

Distintos ou não, interessante ter em mente que inexoravelmente, a concentração espacial de uma população traz consigo valores, atitudes e comportamentos consuetudinários chamados por Castells (2000) de cultura, e que a toda prova necessitam de regramento equalizado, caso contrário estar-se-ia a um passo do desequilíbrio dentro de qualquer agrupamento social.

Conforme ensina Choay (1979), o termo urbanismo ou urbanização é extremamente recente e designa vários entendimentos, desde os trabalhos do gênio civil até os planos de cidades ou as formas urbanas características de cada época. Pode ser conceituado, conforme o mesmo autor, como uma ciência que estuda a localização humana. Assim, entende que o urbanismo pretende resolver um problema surgido muito antes de sua existência: o planejamento das cidades, quando a sociedade industrial iniciou a tomada de consciência quanto as suas realizações.

## **2.2 Um breve histórico do processo de urbanização no Brasil**

De acordo com alguns autores, a história de desenvolvimento da urbanização no Brasil pode ser dividida em três momentos importantes: o primeiro da década de 30 a meados da década de 40, o segundo da década de 40 ao início dos anos 80 e o terceiro a partir da década de 80. (BONDUKI, 1997)

Antes do início da primeira fase, a distribuição da população sobre o território brasileiro refletia as características dos diversos ciclos econômicos e o Brasil era apenas uma sociedade rural com população distribuída praticamente pelo litoral constituindo pequenas cidades desconectadas entre si.

Em 1930, com a crise na economia mundial, o Brasil foi duramente atingido, em especial no setor da cafeicultura, principal responsável pela movimentação econômica da época e, conseqüentemente, o deslocamento de parte da população litorânea para as fronteiras interioranas enquanto outra parte dela migrava rumo às cidades. (Figura 1)



Figura 1. Parte da população rumo à cidade. *Fonte: Bernardes, 2004.*

Com o início da Segunda Guerra Mundial surgiram novas oportunidades de emprego para a população local, bem como para o aumento da migração para as cidades, até então moderada. A aceleração no desenvolvimento da atividade industrial foi inevitável, promovendo a modernização no processo produtivo, movimentando e modificando cada vez mais a estrutura social e urbana do país.

Conforme se depreende das informações históricas brasileiras, a correlação direta entre fator urbano e nexos econômicos, ocorreu com mais evidência a partir da década de 50, como reflexo direto da industrialização acentuada (Figura 2), ocasião em que, uma nova lógica de organização da sociedade brasileira foi sendo imposta (BERNARDES, s/d).



Figura 2. Industrialização no início da década de 50. *Fonte: Bernardes, 2004.*

Nesse contexto, ocorreram grandes inovações econômicas e sociais que, associadas à revolução demográfica, ao êxodo rural e à integração do território pelos transportes, originaram o crescimento de todos os tipos de cidades e com diferentes níveis funcionais. (Figura 3)



Figura 3. Cidades que surgiram com o crescimento industrial. *Fonte: Bernardes, 2004.*

Essas cidades, denominadas por alguns autores de cidades locais, correspondentes atualmente a cidades com aproximadamente vinte mil habitantes, portanto de pequeno porte, foram de relevante importância no funcionamento do sistema urbano.

Analisando ainda o referido período histórico, verifica-se que, em razão da necessidade de adequação às exigências do momento em que se encontravam, as cidades, antes detentoras apenas das funções administrativas e religiosas, sempre voltadas às necessidades da vida rural, passaram então a se integrar ao sistema produtivo do país, atendendo à crescente demanda por trabalho, consumo, educação e lazer que o campo não oferecia.

Em meados da década de 60, a nova base econômica que havia surgido, pautada na questão urbana e na industrialização recente, consolidou a formação do mercado nacional e um de seus principais pilares foi a urbanização do território e seu respectivo sistema de cidades.

O Quadro 2 mostra o crescimento percentual da urbanização no Brasil nas seguintes décadas:

**Quadro 2 - Percentual de aumento da população urbana do país**

Ano	Percentual sobre a população total do país
1950	36,16
1970	56,80
1990	77,13
2000	84,0

*Fonte:Elaborado pela autora.<sup>3</sup>*

Portanto, a cada duas décadas, percebe-se o aumento populacional urbano em aproximadamente 20% com relação ao referencial anterior.

Para que se analise o processo da urbanização no Brasil de forma mais completa, é necessário que se aponte ainda, a importância das cidades de médio porte nesse cenário histórico.

Pouco antes da década de 60, o número de cidades de porte médio (assim definidas na década de 90 por comportarem população aproximada de 100 mil habitantes) aumentou no Brasil em consequência de inúmeros fatores, destacando-se a dispersão da indústria, antes concentrada quase que exclusivamente em áreas metropolitanas<sup>4</sup>; a modernização do campo; a

<sup>3</sup> Adaptado de Bernardes, 2004.

<sup>4</sup> Considerando o período "técnico-científico" (SANTOS, 1982) vivido na atualidade, representado pelas grandes indústrias e corporações que promovem as transformações no espaço e no território,

proximidade das indústrias agrícolas e as novas formas de consumo material e imaterial. Esse fenômeno ocorreu de maneira geral, com bastante expressão nas áreas consideradas mais urbanizadas do território nacional à época dos fatos, em razão de apresentarem melhores condições para se adaptar às novas exigências do período histórico em se encontravam (BERNARDES, 2004).

Assim, percebe-se o importante papel das cidades de porte médio na estrutura social e econômica do Brasil, as quais, em razão de um melhor planejamento, permitem a redistribuição das classes médias pelo território nacional, apresentam constantemente um número crescente de letrados, fator indispensável aos novos modos de produção e tecnologia, e ainda, com a difusão do ensino universitário a partir da década de 70, em sua grande maioria, são consideradas importantes centros de pesquisa.

Com a modernização dos setores produtivos, a industrialização em conjunto com a mecanização da agricultura, o êxodo rural e o crescimento demográfico intenso, acelerou-se o movimento migratório para algumas cidades do país, iniciado a partir de 1960, facilitado pelos fortes investimentos na melhoria da infra-estrutura, especialmente dos sistemas de transportes e comunicação (OSER e BLANCHFIELD, 1987).

Conseqüentemente, a importância da população rural durante este processo de desenvolvimento reduziu significativamente. A exemplo desse fenômeno cita-se as Cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, que até 1960, contavam com mais de um milhão de habitantes, podendo ser então consideradas

---

e considerando o desenvolvimento do sistema financeiro em nível mundial, a articulação da economia em uma escala global, juntamente com o intenso processo de urbanização associado á produção do espaço, a metropolização surge como resultado expressando a rapidez com que se urbaniza uma determinada sociedade. Assim, é inegável a relação que se estabelece entre o desenvolvimento, a expansão do modo de produção capitalista e o processo de concentração urbana. A metrópole é a forma mais evidente desse processo e expressa, no seu cotidiano, tempos e espaços diferenciados, estando em sintonia com o ritmo das transformações mundiais. (MARAFON, s/d)

metrópoles, cujas funções administrativas e industriais, respectivamente, atraíram grande parte do fluxo migratório nacional principalmente dos anos 50 a 60 (BERNARDES, 2004).

A partir da década de 70, ocorreu a difusão generalizada das modernizações tanto no campo quanto na cidade, tendo em vista a construção e expansão de estradas de rodagem, bem como a criação de um moderno sistema de telecomunicações, que facilitou em muito a unificação do mercado em nível nacional. Em consequência disso, o crescimento de grandes cidades em todas as regiões do país, caracterizou o processo de metropolização, ocasião em que foram criadas oficialmente sete regiões metropolitanas, além de São Paulo e Rio de Janeiro: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. (OSER e BLANCHFIELD, 1987)

Existem ainda, cidades que atualmente polarizam grandes parcelas do contingente populacional urbano e que, empiricamente, caracterizam-se como regiões metropolitanas, chamadas de cidade milionárias, quais sejam: Brasília, Goiânia, Manaus, Santos e Campinas.

Como todo o desenvolvimento histórico, a urbanização no Brasil também teve seu ápice. Antes de 1980, com a concentração progressiva e acentuada da população em cidades, nosso país vivenciou um período marcado por profundas transformações na estrutura econômica, política, social e principalmente demográfica do país. (BONDUKI, 1997)

Na década de 80 o Brasil apresentou uma redução no ritmo de seu processo de metropolização, que segundo Bonduki (1997), deu-se em razão de alguns fatores, entre eles, uma defasagem entre a desconcentração industrial e o adensamento de outras atividades econômicas capazes de absorver contingentes populacionais; a contrametropolização, ou a escolha de residir ou trabalhar fora das grandes cidades; a ocupação de novos espaços integrando-os à economia

nacional criando novas fronteiras e conseqüentemente criação de novas cidades e ainda como fator importante, a prolongada crise econômica, que produziu um significativo impacto sobre a redução do movimento migratório para as metrópoles.

Não é objeto do presente trabalho indicar e pormenorizar todas as nuances do processo de urbanização, mas sim, sintetizar esse processo histórico em alguns momentos.

Assim, pode-se concluir que a urbanização nada mais é do que um processo pelo qual uma percentagem significativamente importante de uma população se agrupa no espaço, formando aglomerados funcional e socialmente inter-relacionados.

Entretanto o conceito acima formulado, não ultrapassa a esfera teórica muito distanciada da realidade brasileira ora tratada. Ao que nos parece, o processo urbanizatório de que o Brasil foi alvo no decorrer da história, e que permanece inalterado nos principais aspectos, apresenta inúmeras deficiências. O que se constata é o aumento desenfreado de aglomerações de população em locais desestruturados, onde as prefeituras municipais, muitas vezes sem recursos ou mesmo de forma desinteressada, deixam de providenciar as condições mínimas necessárias aos seus moradores, contribuindo, destarte, para a criação de uma sub-classe.

Sob este prisma, melhor se falar em “inchaço” da população ao invés de urbanização, pois é relevante o número de pessoas que buscam as cidades, os centros urbanos, para ali estabelecerem sua moradia, haja vista a ilusão de oferta de industrialização, que cria a divisão técnica do trabalho e com ela a divisão social.

Infelizmente, este cenário que evidencia forças e interesses direcionados para diferentes sistemas de valores sociais, econômicos, políticos e religiosos, denunciando o sofrimento resultante da modernização industrial e da acumulação de capitais, não é prerrogativa exclusiva das grandes cidades.

As cidades consideradas de pequeno porte igualmente apresentam problemas de cunho habitacional, ocasionados por planos de governo não condizentes com a realidade da população de baixa renda. Outro fator é a ausência de estrutura governamental para fiscalização de irregularidades e habitações de risco, levando a população menos abastada a procurar locais inapropriados para sua instalação, tais como áreas de preservação permanente, áreas de risco a saúde ou a segurança do cidadão como encostas de morros e margens de rios, gerando via de conseqüência os agrupamentos denominados “favelas”.

A urbanização quer compreender, ao que se constata do estudo realizado, a existência de infra-estrutura adequada à população na medida em que ela se desenvolve, oferta de serviços essenciais, adaptação dos planos diretores à realidade de cada região, bem como preservação e estruturação espacial da paisagem original das cidades, tendo em vista a proteção do meio ambiente.

Contrariando o ponto de vista acima exposto, no entendimento de Lefebvre<sup>5</sup> (*apud* Castells, 2000), o desenvolvimento do capitalismo industrial não provocou o reforço da cidade, mas sim o seu quase desaparecimento como sistema institucional e social relativamente autônomo, organizado em torno de objetivos específicos. Seguindo ainda esse raciocínio, esclarece que as cidades atraíram mão de obra e mercado, alvo direto das indústrias que, por sua vez, desenvolveram novas possibilidades de empregos.

---

<sup>5</sup> LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. Oxford: Blackwell, 1993. Edição em língua inglesa.

Um outro aspecto importante a ser verificado é a estruturação da paisagem urbana e sua modificação neste processo de urbanização que possui como elemento dominante e organizador a indústria (CASTELLS, 2000):

“Este domínio, no entanto, não é um fato tecnológico, mas a expressão da lógica capitalista que está na base da industrialização. A “desordem urbana” não existe de fato. Ela representa a organização espacial proveniente do mercado, e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial. “

Segundo o mesmo autor, a tradução do progresso, advindo da industrialização, e conseqüente modernização das cidades, reduziu as chances de preservação das peculiaridades apresentadas por aquelas, transformando tudo numa única massa metal mecânica, cujo traço distintivo já não existe, moldando a “paisagem” urbana baseando-se unicamente na mão de obra e no mercado, alvo direto da produção.

A ausência de controle social advinda do progresso, ou evolução industrial, com citam alguns autores, combinada com a desorganização espacial gerada por um mercado que sempre primou na sua essência por lucro, acabaram por tornar as feições iniciais de vários lugares, numa tonalidade cinzenta sem expressão particular.

Ademais, a legislação urbana existente até então era conivente com as estruturas econômicas e sociais da época. Diante do processo de urbanização que se iniciou na sociedade brasileira, nas primeiras décadas do século XX, impulsionando a sociedade em razão do surgimento do trabalhador livre, da Proclamação da República, e ainda, em razão de uma indústria incipiente que se desenrolava na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno, diversas reformas urbanas foram realizadas nas cidades brasileiras. (MARICATO, 2000)

No entendimento de alguns autores, entre eles Maricato (2000), essas reformas urbanas embasaram a criação de um urbanismo moderno proporcionando o surgimento das periferias e da segregação social. Ao mesmo tempo em que eram feitas obras, de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantando-se bases legais para um mercado imobiliário capitalista, excluía-se parte da população desse processo, expulsando-a para os morros e arrabaldes das cidades.

Os vários períodos que marcaram o processo de desenvolvimento da urbanização na ocupação do território brasileiro levaram ao reconhecimento da importância estratégica da sua dimensão espacial. Então, a partir dos anos 70, os Planos Nacionais de Desenvolvimento passaram a tratar mais amplamente da questão mediante propostas de política urbana.

Todavia, o perfil tecnocrata e totalmente direcionado para a questão econômica, e a falta de experiência e conhecimento de muitos governantes, aliado a ausência de um aprofundado e necessário plano de urbanização, culminaram no desenvolvimento desenfreado e deficiente de muitas cidades em todo o território brasileiro. (CAVALCANTI, 1998)

Nesse viés, o diagnóstico formulado para Agenda 21 brasileira (2000), retratou de maneira fiel a necessidade urgente de novas abordagens de políticas de desenvolvimento urbano, em razão da especificidade de prioridades e problemas que cada cidade brasileira apresenta atualmente.

É salutar que se considere a importância de tamanho projeto em razão do envolvimento dos atores envolvidos com a preocupação em solucionar questões de sustentabilidade do meio urbano.

A concentração de problemas sociais como a ocupação irregular do solo, em áreas de preservação permanente e de risco, e a invasão de áreas públicas, beira de rios, córregos e encostas, além da desestruturação e falta de planejamento na formação de bairros, tornaram-se questões que comprometem intensamente o desenvolvimento urbano sustentável atualmente tão discutido e almejado entre os atores responsáveis por tal processo.

Além disso, referido diagnóstico projeta a importância de cidades de médio porte terem suas diretrizes urbanas redefinidas, juntamente com seus respectivos planos diretores, a fim de que não sucumbam à imprevidência das metrópoles.

Assim, com base no diagnóstico formulado para Agenda 21 brasileira (IBMARNR, 2000), entende-se que, com relação ao desenvolvimento sustentável das cidades, é premente a criação de novos mecanismos políticos, ações e estratégias por parte dos atores envolvidos no referido processo.

Para o futuro, as dimensões, características e trajetória da urbanização brasileira estarão cada vez mais dependentes das implicações dos processos econômicos globais para a estrutura e a espacialização da economia nacional, competindo aos estudiosos e, principalmente, aos governantes seja no âmbito nacional, estadual ou municipal, traçar metas e planos previamente organizados a fim de adequar o desenvolvimento econômico e social, repelindo os desdobramentos negativos naturalmente decorrentes do progresso não programado.

## **CAPITULO 3**

### **A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL URBANA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

#### **3.1 Contextualização de meio ambiente**

O vocábulo ambiente é definido pelo dicionário Michaelis (1998) da seguinte forma: “Meio ambiente - que envolve os corpos por todos os lados. Aplica-se ao ar que nos rodeia, ou ao meio em que vive cada um. O ar que respiramos ou que nos cerca. O meio em que vivemos ou em que estamos.”

De uma forma abrangente a referida Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, estabelece que:

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.

O conceito de meio ambiente, como se pode observar, implica no reconhecimento de uma totalidade, num conjunto de ações, circunstâncias, de

origens culturais, sociais, físicas, naturais e econômicas, que envolve o homem e todas as formas de vida.

No entender de Machado (1982): “trata-se de ampla definição legal, pois atinge tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege, abrangendo as comunidades, os ecossistemas e a biosfera.”

Silva, citado por Cunha e Guerra (2003), aponta para a existência de três aspectos que considera importantes para a compreensão do conceito de meio ambiente:

- ambiente natural – constituído pela biosfera, ou seja, o solo, a água, o ar atmosférico, a flora e a fauna. É onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o meio físico que ocupam;

- ambiente cultural – integrado pelo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico e espeleológico;

- ambiente artificial – formado pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos: ruas, praças, áreas verdes e todos os demais assentamentos de reflexos urbanísticos.

De acordo com o entendimento de Antunes (2004), encontrar uma definição “científica” para meio ambiente torna-se difícil em razão de que as ciências utilizam o conceito de “ecossistema” para defini-lo, sendo este segundo, um conceito bem mais complexo (do ponto de vista jurídico).

Da definição semântica de ecossistema no Dicionário Aurélio Eletrônico, extrai-se que:

Ecosistema é um conjunto de relacionamentos mútuos entre determinado meio ambiente e a flora, a fauna e os microorganismos que nela habitam, e que incluem os fatores de equilíbrio geológico, atmosférico, meteorológico e biológico.

Diante disso e tendo em vista o preceito constitucional, em seu artigo 225, verifica-se que os conceitos de ecossistema e de meio ambiente são utilizados indistintamente, senão vejamos:

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

Posto isso, é certo que nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a proteção dos ecossistemas é um dos instrumentos capazes de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É uma maneira de assegurar a preservação da qualidade ambiental, decorrendo daí, que meio ambiente é mais amplo e ecossistemas, mais específico. Pode-se então dizer que o meio ambiente brasileiro é composto por diversos ecossistemas.

Aguiar (1994) sustenta que:

O conceito de meio ambiente é totalizador. Embora possamos falar de meio ambiente marinho, terrestre, urbano etc. essas facetas são partes de um todo sistematicamente organizados onde as partes, reciprocamente, dependem umas das outras e onde o todo é sempre comprometido cada vez que uma parte é agredida.

No entendimento de Contar (2004), o meio ambiente não se resume apenas a componentes naturais que cercam os seres vivos e que existem independentemente da vontade do homem porque resultantes de transformações e construções que vêm ocorrendo há milhões de anos na crosta terrestre, desde a criação do mundo. Entende o autor que:

Contam-se também como bens ambientais as criações do homem no campo material, aí entrando as edificações, as estradas, as pontes, enfim, tudo que o gênio humano criou para a sua satisfação e comodidade. Mas também se incluem como meio ambiente aquelas criações que se situam no campo cultural e na tradição de povos antigos que nos antecederam. Uma inscrição rupestre, uma urna funerária, um sambaqui são bens ambientais, componentes do patrimônio cultural.

Ainda nesse entendimento, o autor menciona que, mesmo que a humanidade ignorasse totalmente as expressões culturais que designam meio ambiente, o simples fato de o associarem aos aspectos materiais que condicionam sua existência biológica, por exemplo o solo, de onde se retira o alimento; as matas e atmosfera, em que detém o oxigênio responsáveis pelos processos químicos operados em seu organismo; os rios e nascentes que fornecem o elemento vital para a existência de qualquer ser vivo, já seria motivo suficiente para que o ser humano o preservasse de maneira mais sensata e conseqüente.

No que pertine a meio ambiente, como se percebe do entendimento de vários autores, sua essência é basicamente cultural. É a ação criativa do homem que determina o que deve ou não deve ser entendido como meio ambiente. Buscou-se sempre acentuar a dicotomia entre o ser humano e a natureza, dicotomia esta necessária para que o modo de vida capitalista pudesse justificar a apropriação de matéria-prima, e conseqüentemente a transformação das

realidades naturais em proveito da indústria e da acumulação de capital, conforme estudado no capítulo anterior.

As transformações ambientais, como já mencionadas anteriormente, produzidas em sua grande maioria pela mão do homem em nome do progresso, vêm ao longo dos anos alterando e modificando de forma notadamente reprovável as condições do meio ambiente e sua inter-relação com os seres vivos do planeta. Essa situação contínua vem assustando não só “experts” no assunto, mas também homens com formação humanística e visão global dos fenômenos sociais, como Soljenistsyn (1994):

E no futuro, a crescente crise ecológica pode alterar as zonas climáticas, levando à escassez de água doce e de terras úteis onde eram abundantes. Isto, por sua vez, pode dar origem a novos e ameaçadores conflitos, a guerra pela sobrevivência.

Analisando-se a questão das florestas e demais formas de vegetação existentes nas encostas e elevações, como por exemplo, topos de morros, montes, montanhas e serras, verifica-se que a finalidade precípua do estabelecimento da flora de preservação permanente nestes locais é a de evitar a erosão dos terrenos e a destruição dos solos, preservando a integridade dos acidentes geográficos, evitando-se, igualmente, enchentes e inundações nos terrenos mais baixos, vez que a vegetação auxilia na fixação da água da chuva no solo, além de funcionar como uma verdadeira barreira natural.

Infelizmente, o que se verifica, e que se pretende demonstrar com o presente estudo, é a ocupação indevida que vem ocorrendo em locais inapropriados, protegidos por lei, como no caso de encostas dos morros, que são agressiva e inseqüentemente devastadas para a invasão e permanência do homem.

Não diferente ocorre também com os manguezais, cujo conceito encontra-se previsto no artigo 2º, alínea “o”, da Resolução do CONAMA 4/85:

Manguezal é ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos sujeitos à ação das marés localizadas em áreas relativamente abrigadas e formado por vasas lodosas recentes às quais se associam comunidades vegetais características.

O estabelecimento das restingas como área de preservação permanente<sup>6</sup> é fundamental, pois os manguezais são essenciais à formação da vida marinha e se constituem em abrigo e fonte de alimentação para os seres marinhos. Odum (1988), sinteticamente, comenta que os estudiosos de ecologia e mangais entendem ser de suma importância a função desempenhada por esses ecossistemas, não apenas na ampliação das costas e formação de ilhas, mas também na sua proteção em razão da excessiva erosão produzida pelas violentas tempestades tropicais. Pondera ainda, que os detritos de folhas dos mangais constituem importantes fontes de energia para os seres aquáticos.

Em razão de estarem localizados no litoral ou em áreas sujeitas à influência das marés, os manguezais são bens pertencentes à União, conforme determina o artigo 20 da Constituição da República Federativa do Brasil. Por derradeiro, nas restingas incluídas na categoria acima mencionada, as florestas e demais formas de vegetação são consideradas de preservação permanente, e nesta condição, instituídas como reservas ecológicas. (CONAMA, Nº 4/85)

A ocupação existente nestas localidades também ocorre de maneira descontrolada, pois, tendo em vista se tratarem de áreas de proteção ambiental,

---

<sup>6</sup> Áreas de Preservação Permanente são definidas pelo Código Florestal como sendo certas áreas públicas, ou particulares, nas quais a supressão total ou parcial da vegetação natural só é permitida, mediante prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social. Como exemplo de áreas de preservação permanente podem ser citadas: as margens dos rios; ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água; e os topos de morros, montes, montanhas e serras. Por ato do Poder Público, outras áreas também podem ser definidas como de preservação permanente.

como já mencionado, não poderia, sob a égide da legislação vigente, comportar moradias de qualquer espécie, sob pena de grave desequilíbrio natural.

A água, fonte essencial de vida para a maioria os seres vivos existentes, encontra-se desigualmente distribuída pelo planeta, havendo extrema abundância em algumas partes e escassez em outras, acarretando o uso perdulário, inconseqüente e indiferente, deste recurso natural indispensável a permanência da vida no planeta.

Embora seja defendido por alguns autores, entre eles Contar (2004), o qual crê, de maneira incontestada, no fato de que a quantidade de água existente no planeta será sempre a mesma, imutável quantitativamente, sua disponibilidade para cada cidadão está diminuindo drasticamente, em conseqüência do aumento populacional associado ao seu uso imoderado, do desperdício e principalmente da contaminação de rios por produtos químicos, lançamentos de esgotos domésticos e resíduos industriais, que estão levando “à morte” muitos deles, de cujas águas se servem populações numerosas.

A ocupação havida nos leitos dos rios é cada vez mais significativa e freqüente, já que as pessoas procuram suas margens para a instalação de sua família, desconhecendo o perigo do desmoronamento, da poluição que causam em decorrência de suas instalações mal adaptadas, e principalmente, sem qualquer noção de que a área ocupada pode ser fonte de vida para outros seres vivos.

Outro problema grave que se constata em nosso país são as queimadas, que certamente, podem ser considerados dentre os mais graves enfrentados pelas florestas brasileiras, pois além da diminuição da área florestada, causam grande aumento de material particulado, ampliam a poluição atmosférica e contribuem para o aquecimento global, sem esquecer de mencionar as formas de vida que sucumbem juntamente com o verde.

Os incêndios florestais têm várias origens que vão desde condições culturais e econômicas até condições climáticas favoráveis à propagação do fogo. Entretanto, ao que se observa nas regiões que ainda possuem mata nativa, a utilização do fogo de maneira descontrolada é a principal causa.

Sabe-se que no Brasil, em razão da grande presença amazônica, das dificuldades de acesso à determinadas regiões, das imensas desigualdades sociais e pouca instrução da maioria da população, as queimadas ainda ocorrem freqüentemente.

Destarte, pode-se concluir a importância da captação do significado prático da palavra preservação, da conscientização quanto a necessidade de controle racional dos recursos naturais, sejam renováveis ou não, a fim de que possamos alcançar o equilíbrio harmônico para o convívio entre as espécies vivas. Entretanto, tal façanha tornar-se-ia impossível, se não houvessem normas e medidas que racionalizem as atividades humanas sobre a natureza.

### **3.2 O meio ambiente e o impacto na sua ocupação**

No início eram apenas homem e natureza, numa relação de aparente harmonia, em que o homem extraía da natureza toda sua forma de sobrevivência e cujo objetivo único era a permanência do ser humano no vasto cenário ambiental, próspero em seus recursos naturais, proporcionando abundância e facilidades para as tribos e posteriormente para as cidades.

Com o passar dos tempos, o homem inaugurou um processo de intervenção no meio natural em nome do seu conforto e bem-estar, de forma a modificar e transformar o meio ambiente que o rodeava. A partir desse momento teve início a quebra no ciclo natural da sobrevivência das espécies vivas.

Associado a isso, o aumento da população em todo o planeta trouxe consigo a necessidade de maior consumo dos recursos naturais provenientes da “mãe natureza”, acelerando o processo de substituição de formas naturais por artificiais, dando origem a um grande conflito entre homem e meio ambiente.

Com o aumento das populações no planeta, os homens adotaram o pensamento de que era necessário derrubar árvores para construir casas, e lentamente foram fixando as cidades em locais onde antes predominava uma infinidade de espécies de plantas, árvores e animais, começando o processo de devastação de milhares de florestas no mundo inteiro, inclusive no Brasil, que atualmente conta com apenas sete por cento da mata atlântica originária<sup>7</sup>.

A revolução industrial e a urbanização do meio rural também influíram de maneira direta na transformação do meio ambiente. Onde antes era verde, plantou-se o “concreto”; rios e córregos muito límpidos foram transformados em esgoto, e assim foram degradados os recursos hídricos, o solo, dentre muitos outros elementos que compõem o ecossistema natural.

As águas em várias partes do mundo tornaram-se imprestáveis para o uso ordinário do homem, tal foi a carga de poluentes das mais variadas fontes e naturezas de que se tornaram receptores.

Quanto às águas subterrâneas, que se imaginava imunes à degradação de suas qualidades, porque situadas há muitos metros de profundidade no solo, demonstram-se, em alguns locais, aflorando nas nascentes com evidentes sinais de malsãs, pois os lençóis freáticos já vêm sendo poluídos por líquidos despejados por indústrias. (CONTAR, 2004)

---

<sup>7</sup> Voz do Brasil, Notícias do Senado, 17/08/2004.

O desaparecimento de matas, abatidas de modo indiscriminado, seja para abertura de novas fronteiras agrícolas, para o fornecimento de madeira ou para a abertura de estradas, resultou na instabilidade climática e irregularidade no regime das chuvas, o que levou à desertificação de vários pontos em todo o planeta.

Aliás, a respeito da disposição dos recursos hídricos no Estado de Santa Catarina, segundo estimativas do IBGE, 80% tiveram seu aproveitamento comprometido em decorrência das atividades carboníferas ocorridas no Sul do Estado, da emissão de poluentes de indústrias químicas no Norte do Estado, ou em decorrência da falta de saneamento na maioria das cidades Catarinenses, fato que exige providências mais do que urgentes em busca de soluções para a preservação da água, bem indispensável à qualidade da vida no planeta.

Assim, percebe-se, sob uma ótica divisória, que a ocupação do meio ambiente pela presença humana, representou, até os dias atuais, prejuízo em relação ao contexto ambiental, pois o homem manipulou a natureza de acordo com seus interesses particulares, despido de preocupações importantes com racionalização de recursos não renováveis, preservação para as gerações futuras, enfim, detalhes que poderiam ter feito a diferença, se compararmos o meio ambiente de cinquenta ou cem anos atrás com o atual.

Diante dessa situação, verifica-se a necessidade de se considerar o dano e o impacto ambiental decorrentes da ação humana.

Primeiramente, partindo-se da premissa de que sem a existência de um dano, inexistente responsabilidade, faz-se necessária a conceituação de dano. Para Diniz (1998), dano é:

[...] um dos pressupostos da responsabilidade civil, contratual ou extracontratual, pois não pode haver ação de indenização sem a

existência de prejuízo. Consiste na lesão (diminuição ou destruição) que, devido a certo evento, sofre uma pessoa, contra sua vontade, em qualquer bem ou interesse jurídico, patrimonial ou moral.

O conceito de dano para Bueno (1982) é “o mal que se faz a alguém, prejuízo ou deterioração de coisa alheia, perda”.

Para Antunes (2004), o dano é considerado:

O prejuízo causado a alguém por um terceiro que se vê obrigado ao ressarcimento. É juridicamente irrelevante o prejuízo que tenha por origem um ato ou uma omissão imputável ao próprio prejudicado. A ação ou omissão de um terceiro é essencial. Decorre daí que dano implica em alteração de uma situação jurídica, material ou moral, cuja titularidade não possa ser atribuída àquele que, voluntária ou involuntariamente, tenha dado origem à mencionada alteração.

Desnecessário mencionar que nos conceitos acima indicados, incluem-se somente alterações negativas, pois não haverá dano se as condições forem alteradas para melhor.

Dano, portanto, pode ser considerado como a variação moral ou material, o prejuízo causado ao meio ambiente, que deverá ser, na medida do possível, mensurada de forma que se possa efetivar o ressarcimento.

No entendimento de Milaré (2001), o conceito de dano ambiental, assim como o de meio ambiente, é aberto, e por esse motivo, sujeito a ser preenchido casuisticamente, de acordo com cada realidade concreta que se apresente ao intérprete.

Quanto à questão do impacto ambiental causado pela mão humana, constata-se, inicialmente que a multiplicidade de circunstâncias e eventos que podem advir da ação humana no mundo natural são incalculáveis. A humanidade necessita intervir na natureza para sobreviver, pois o ser humano não pode viver sem consumir os recursos naturais.

Diante disso, qualquer ação humana produz repercussões na natureza, pois mesmo as comunidades mais primitivas utilizam-se dos recursos ambientais.

As diferenças existem no nível da compreensão da relação homem/natureza. Neste caso, urge precisar, conforme mencionado anteriormente, se o homem terá a capacidade de utilizar os recursos naturais e assegurar um grau mínimo de sustentabilidade da utilização destes mesmos recursos.

Assim, conclui-se que a ação humana pode ser positiva ou negativa. O homem pode interagir com o meio ambiente, visando a adequá-lo e até mesmo adaptando-o às suas necessidades, sem que o meio ambiente e a natureza venham a ser prejudicados e, em muitos casos, podendo haver, inclusive, certa melhoria nas condições do próprio meio ambiente. Mas é importante salientar que todo esse conjunto de questões está profundamente vinculado às posturas morais, axiológicas e políticas da humanidade. (ANTUNES, 2004)

O impacto ambiental nada mais é do que o resultado da intervenção humana sobre o meio ambiente, podendo ser positivo ou negativo, dependendo da qualidade da intervenção desenvolvida. É um abalo, uma impressão forte e profunda, causada por motivos diversos sobre o meio ambiente.

A ciência e a tecnologia podem, se utilizadas adequadamente, contribuir enormemente para que o impacto da atividade humana sobre a natureza seja positivo e não negativo. Não se pode esquecer que a solução para graves problemas que ora vivenciamos dependem de uma mudança de atitudes gerais da

população, inclusive com relação à questão da ciência e da correta aplicação do conhecimento científico acumulado.

Assim, com o intuito de monitorar e impedir a ação do homem sobre o meio ambiente, foram introduzidas à legislação brasileira regulamentações para determinadas áreas em todo o território nacional. Com o intuito de definir como preservar e o quê conservar, os atores envolvidos no processo de desenvolvimento sustentável ambiental, passaram a integrar à legislação brasileira, definições norteadoras da ação humana.

Definiu-se então que nas áreas onde houver relevante interesse público, o Poder Executivo poderá declará-las como de proteção ambiental, a fim de assegurar o bem estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais (Lei nº 6.902/81, artigo 8º).

A instituição dessas áreas de proteção ambiental, que devem ser criadas por decreto, como veremos no capítulo seguinte, tem como objetivos precípuos a conjugação da manutenção do bem estar das populações humanas nelas existentes, ao aprimoramento de suas condições ambientais. São espaços protegidos que, não obstante a ampla proteção legal que lhes são atribuídas, não se constituem áreas intocáveis. Nelas não há proibição de habitação, residência ou atividades produtivas, contudo, seu uso deve ser supervisionado e orientado pela entidade ambiental encarregada de assegurar o atendimento das finalidades da legislação instituidora. (ANTUNES, 2004)

Diferentemente do que ocorre com áreas consideradas de preservação permanente, que são igualmente definidas por decreto ou lei, entretanto não permitem qualquer alteração ou supressão, senão em virtude de lei, sob pena de incursão em crime ambiental.

As Áreas de Preservação Permanente, previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, são demarcadas com base no poder de polícia e de delimitação legal do exercício de direitos individuais, em benefício da coletividade de que é dotada a Administração Pública. (ANTUNES, 2004)

No ano de 1995, conforme menciona Antunes (2004), o Brasil possuía 34 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas Federais, 30 Estações Ecológicas, 38 Florestas Nacionais, 15 Áreas de Proteção Ambiental, 4 Reservas Extrativistas e 6 Reservas Ecológicas, e que, somando-se em nível municipal, estadual e federal, alcançou o total de 3,7% da superfície do país em áreas protegidas.

Esse percentual representava muito pouco comparando-se à extensão do território brasileiro e à outros países como Venezuela, em que esse percentual era de 22,2%, a Indonésia com 9,3% e o Chile com 18,0% do seu território dedicado à proteção ambiental. Logicamente que sempre houve o problema da escassez de recursos econômicos para a manutenção dessas unidades de conservação<sup>8</sup>, que é uma questão de extrema importância, e que o Brasil, infelizmente, ainda não solucionou.

### **3.3 O surgimento das políticas ambientais no Brasil e os aspectos relevantes do desenvolvimento sustentável ambiental.**

A preocupação mundial com os limites do desenvolvimento urbano no planeta, surgiu de forma mais acentuada na década de 60, quando iniciaram as discussões sobre os riscos da degradação do meio ambiente.

---

<sup>8</sup> A Lei nº 9.985 de 18 de junho de 2000, regulamenta o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, § 1º, incisos I, II, III e VII e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Atualmente são 195 Unidades de Conservação, correspondendo a 4,67% do território brasileiro (BENSUSAN e GONÇALVES, 2005).

Tais discussões tiveram tamanha repercussão que a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu, em 1972, a refalada conferência sobre o meio ambiente, em Estocolmo. Um pouco antes, Dennis Meadows e os pesquisadores do "Clube de Roma" publicaram um estudo chamado "The Limits of Growth" (Os Limites do Crescimento), concluindo que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial. (CUNHA E GUERRA, 2003)

A partir da Convenção de Estocolmo, passou-se a dar maior ênfase ao aspecto ambiental, a fim de impedir que as gerações futuras viessem a sofrer com problemas do tipo redução da capacidade de utilização dos recursos hídricos, poluição do ar principalmente nas grandes metrópoles, contaminação da terra com produtos agrotóxicos e a conseqüente absorção pela alimentação, dentre muitos outros.

A evolutiva degradação do meio ambiente em nome do progresso e da industrialização fez saltar aos olhos de alguns, problemas mediatos como a falta de água e comida, e a degeneração da vida social tal qual a conhecemos.

Então, em 1973, o canadense Maurice Strong, lançou o conceito de ecodesenvolvimento, a fim de caracterizar uma concepção alternativa de política de desenvolvimento. Em seguida, Sachs (1997) elaborou um conceito destacando seis principais características:

- a) a satisfação das necessidades básicas;
- b) a solidariedade com as gerações futuras;
- c) a participação da população envolvida;
- d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral;

- e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas;
- f) programas de educação

Primeiramente este conceito era dirigido às regiões rurais do Terceiro Mundo, adquirindo com o passar do tempo uma dimensão crítica ao modelo de modernização industrial do Primeiro Mundo, visando dimensionar um desenvolvimento social em bases ecológicas.

Para isso, buscou na própria delimitação dada pelo ecossistema em que uma determinada comunidade humana vive, os parâmetros necessários à realização do ecodesenvolvimento, ou seja, *autonomia da gestão do próprio desenvolvimento comunitário* em que as necessidades básicas sejam atendidas tanto no presente quanto no futuro, e a *solidariedade e a participação de todos nas diretrizes ambientais, políticas e educacionais*, e por derradeiro, *proposta de auto-organização*. (SACHS, 1997)

No início dos anos 90, percebeu-se que o crescimento econômico deveria ser mais justo no aspecto social bem como mais compatível com a preservação da base de recursos naturais. A esse objetivo global, deu-se o nome de “desenvolvimento sustentável”.

Outra contribuição à discussão foi em decorrência da Declaração de Cocoyok, das Nações Unidas. A declaração afirmava que a causa da explosão demográfica era a pobreza, que também gerava a destruição desenfreada dos recursos naturais. (CUNHA E GUERRA, 2003)

Em 1975 a Organização das Nações Unidas participou da elaboração de um novo relatório, o Dag-Hammarskjöld, preparado pela fundação do mesmo nome, com colaboração de políticos e pesquisadores de 48 países. Esse relatório completa o de Cocoyok, afirmando que as potências coloniais concentraram as

melhores terras das colônias para uma minoria, forçando a população de baixa renda a usar outros solos, promovendo, assim, a devastação ambiental. (Cavalcanti, 1998)

A Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1987, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansur Khalid, apresentou um documento chamado Our Common Future, mais conhecido por Relatório Brundtland.

Dito relatório prevê que Desenvolvimento Sustentável “é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”, e possui dois conceitos fundamentais:

- o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõem ao meio ambiente, impedindo-o de atender à necessidades presentes e futuras (RELATÓRIO DE BRUNDTLAND, apud RIBEIRO, 1999).

Neste viés, o citado Relatório parte de uma visão complexa das causas dos problemas sócio-econômicos e ecológicos da sociedade global, propondo uma grande mudança nos padrões de comportamento e valores sociais, dimensionando-os à satisfação das necessidades e aspirações humanas das gerações presentes, com às das gerações futuras.

Define a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política, trazendo à tona um nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade tanto entre as gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual.

O Relatório Brundtland, segundo Cavalcanti (1998) apresenta uma lista de medidas a serem tomadas no nível mundial, além de definir metas a serem realizadas, entre elas:

- a) limitação do crescimento populacional;
- b) garantia da alimentação a longo prazo;
- c) preservação da biodiversidade e dos ecossistemas;
- d) diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias que admitem o uso de fontes energéticas renováveis;
- e) aumento da população industrial nos países não-industrializados à bases de tecnologias ecologicamente adaptadas;
- f) controle da urbanização selvagem e integração entre campo e cidades menores;
- g) as necessidades básicas devem ser satisfeitas;
- h) as organizações do desenvolvimento devem adotar a estratégia do desenvolvimento sustentável;
- i) a comunidade internacional deve proteger os ecossistemas supranacionais como a Antártica, os oceanos, o espaço;
- j) guerras devem ser banidas;
- k) a ONU deve implantar um programa de desenvolvimento sustentável.

Nesta vertente, as questões sociais e culturais possuem destaque, pois como esclarece Ribeiro (1999):

As necessidades são determinadas social e culturalmente, e o desenvolvimento sustentável requer a promoção de valores que mantenham os padrões de consumo dentro dos limites das possibilidades ecológicas a todos que podem, de modo razoável.

Conseqüentemente, surge a necessidade de uma nova articulação e formulação dos padrões de consumo, não implicando em um não-crescimento,

mas na busca de um equilíbrio entre crescimento demográfico, com a capacidade da natureza de prover os recursos naturais utilizados no processo produtivo, sem destruir ou eliminar os ecossistemas.

A partir disso surge ainda a dificuldade para esta regulação, vez que não há como se manter a natureza intocada. A intervenção do ser humano foi tão intensa no planeta que mesmo que ele agora resolvesse retroceder nos costumes e passar a viver de modo rústico e primitivo, haveria de arcar com as conseqüências das ações por ele praticadas contra o meio ambiente.

Pode-se considerar, ainda, que a partir do conceito trazido pelo Relatório de Brundtland, o desenvolvimento sustentável, além de abordar e direcionar de maneira interligada e interdependente, entre outros fatores, variáveis econômica, sociais e ambientais, deve ser um desenvolvimento estável e equilibrado com o fim de garantir melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

O sucesso das ações que devem conduzir ao desenvolvimento sustentável depende, sobretudo, de como os processos de tomadas de decisão são abordados em nível mundial, nacional e estadual, ou seja, como a participação da sociedade civil na resolução dos problemas ambientais será conduzida, além dos modelos alternativos de gestão ambiental adotados pelos agentes políticos.

No entendimento de Cunha e Coelho (2003), é possível identificar pelo menos três tipos de políticas ambientais: as regulatórias, que definem, através de legislação específica, regras de uso e acesso a ambientes naturais e seus recursos, bem como estipulam medidas garantidoras da aplicação legal; as estruturadoras, que envolvem organismos não governamentais e o poder público de forma direta na proteção do meio ambiente; e por fim as indutoras, normalmente identificadas com a noção de desenvolvimento sustentável e são

implementadas por meio de linhas especiais de financiamento ou de políticas fiscais tributárias.

Diante de todo o aparato que envolve a questão ambiental, é certo que a implementação do desenvolvimento sustentável não se faz de repente. É necessário que seja realizado também, um processo de educação ambiental de maneira cautelosa, mas intensa, que envolva discussões e comprometimento de toda a sociedade, principalmente no que se refere aos agentes sociais, que são os veículos direcionadores desse processo.

Logo, a educação ambiental que tenha por objetivo primordial a informação e sensibilização das pessoas sobre os problemas existentes em sua comunidade, idealizando transformá-los em participantes diretos das decisões sobre seus futuros, exercendo desse modo o direito à cidadania, torna-se instrumento indispensável no processo de desenvolvimento sustentável.

Contudo, a consciência ambiental do homem atual parece estar perdida na psique humana de forma letárgica, presa por entre os conceitos de desenvolvimento e progresso que se sobrepõe ao essencial, preservar para sobreviver, sendo necessário que tragamos a tona, este pensamento como o animal que na natureza utiliza-se de seus instintos para sobreviver e perpetuar sua espécie.

É importante compreender que o ato de preservação deve ser disseminado, como anteriormente mencionado, no âmbito cultural, portanto, uma consequência da ampla conscientização da importância dos bens preservados. De acordo com Adams (2002):

Um objeto protegido pelos mecanismos legais existentes, a exemplo de uma praça, um conjunto de edificações ou um objeto artístico, só incorpora valor e, portanto, adquire sentido de ser, quando assim reconhecidos pelos cidadãos. Ao mesmo tempo, o

próprio ato de proteção cria as condições de sua valorização, pois os objetos assim evidenciados são gradativamente incorporados ao imaginário popular. A conscientização da importância da preservação se amplia e os objetos protegidos passam a ser compreendidos de forma diferenciada.

Ainda no entendimento de Adams (2002) o processo de preservação pressupõe, inicialmente, a conscientização e a identificação de algo relacionado com a memória e o passado, aos quais é conferido um valor tal que justifique esforços individuais e coletivos, no sentido de sua manutenção no tempo.

Diante do importante e intenso processo de reorganização, em todos os aspectos, que a sociedade e o meio natural vêm sofrendo, o estudo da questão ambiental, com base na preservação de tudo o que nos foi ofertado desde a criação do mundo e a existência do homem na terra, vem tentando resgatar sua essência frente às relações entre o homem e o meio ambiente.

No entendimento de Santos (1979) :

No começo da história do homem, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais. À medida que a história vai se fazendo, a configuração territorial é dada pelas obras dos homens: estradas, plantações, casas, depósitos, portos, fábricas, cidades etc.; verdadeiras próteses. Cria-se um configuração territorial que é cada vez mais o resultado de uma produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada.

Observa-se ainda, que o conceito para o Desenvolvimento Sustentável, define o limite em que o estágio tecnológico e a organização social podem ser impostos ao meio ambiente, determinando qual a velocidade e extensão do seu uso, ao invés de se ter o meio ambiente como fator preponderante nos rumos do desenvolvimento humano.

É necessário que haja uma alteração na noção de crescimento, desenvolvimento e progresso. O desenvolvimento sustentável exige mudanças no teor do crescimento, a fim de torná-lo menos intensivo de matérias-primas e energia, e mais eqüitativo em seu impacto.

Para corroborar o entendimento que se analisa, Ribeiro (1999) esclarece que a sustentabilidade requer responsabilidades mais amplas para os impactos das decisões. Para tanto são necessárias mudanças nas estruturas legais e institucionais que reforcem o interesse comum.

O tema comum a essa estratégia do desenvolvimento sustentável é a necessidade de incluir considerações econômicas e ecológicas no processo de tomada de decisões. Afinal, economia e ecologia estão interligadas nas atividades do mundo real. Para tanto será preciso mudar atitudes e objetivos e chegar a novas disposições institucionais em todos os níveis (Relatório de Brundtland, *apud* Ribeiro, 1999).

Diante do que se pode verificar, a existência de um “planejamento ambiental” com bases alicerçadas na “consciência de preservação”, é fator de destaque na busca do desenvolvimento sustentável.

Entende-se por planejamento ambiental todo esforço da civilização da direção da preservação e conservação dos recursos ambientais de um território, com vistas a sua própria sobrevivência. A palavra planejamento carrega em seu valor semântico o sentido de empreendimento, projeto, sonho, intenção, o ato de intervir ou transformar uma dada situação, em uma determinada direção, a fim de se atingir uma intenção. (FRANCO, 2000)

O que se constata da criação de políticas de proteção ambiental é o surgimento de modalidades de planejamento orientadas para as intervenções humanas dentro da capacidade de suporte dos ecossistemas, partindo-se do pressuposto da valoração e conservação das bases naturais de um dado território como base de auto-sustentação da vida e das interações que a mantém, ou seja, das relações ecossistêmicas.

Dito planejamento objetiva atingir o desenvolvimento sustentável da espécie humana e seus artefatos, (as cidades e as redes urbanas), minimizando os gastos das fontes de energia que os sustentam e os riscos e impactos ambientais, sem prejudicar ou suprimir outros seres da cadeia ecológica da qual o homem faz parte, pressupondo três princípios de ação humana sobre os ecossistemas: da preservação, da recuperação e da conservação do meio ambiente.

Certa vez um sábio índio americano perplexo com as atrocidades praticadas contra a natureza disse: “o que acontecer com a terra, recairá sobre os filhos da terra”. Este raciocínio simples, objetivo porém preocupado, no que pertine a questão da progressiva degradação ambiental que desde os primórdios vem ocorrendo no planeta, é uma maneira metafórica de advertir o homem que apesar de muito já ter destruído, ainda há chances de programar e controlar sua interferência no meio natural.

Portanto, associando-se o planejamento ambiental anteriormente descrito, voltado exclusivamente a um sistema de desenvolvimento sustentável, à ocupação urbana de maneira igualmente planejada, com diretrizes traçadas por um plano diretor municipal coerente com a realidade da população do local, cujo perfil atinge a realidade desta mesma população, obtém-se um resultado muito próximo do modelo de cidade ideal que tanto se almeja.

## **CAPÍTULO 4**

### **INSTRUMENTOS LEGAIS DE DEFESA AMBIENTAL**

#### **4.1 A tutela ambiental e a Constituição da República Federativa do Brasil**

Se por um lado o Brasil postou-se alheio aos princípios instituídos durante a Convenção de Estocolmo, esse grave equívoco serviu de base para que a Nação Brasileira, através de seus representantes eleitos, promovesse a elaboração de uma Carta Política mais ativa e consciente no que toca a preocupação ecológica.

No capítulo VI, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabeleceu como garantia de todo e qualquer cidadão brasileiro, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrando em seu artigo 225 a obrigação do Poder Público na defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

No dizer de Horta (1995) “a Constituição da República de 1988 exprime o estágio culminante da incorporação do Meio Ambiente ao ordenamento jurídico do País”.

Assim, após o advento da Constituição de 1988, formou-se nova visão acerca do tema “meio ambiente” tornando-se obrigação dos Poderes sua conservação e seu cuidado. Contudo, no dizer de Moraes (2004):

Quando o texto constitucional afirma que meio ambiente é bem de uso comum do povo, está suscitando diversas questões quanto à efetividade de sua proteção. A proteção do meio ambiente pelo Direito Constitucional e pelo Direito Internacional suscita diversas vezes conflitos com a clássica noção de soberania, pois como salienta Guido Fernando da Silva Soares, no fundo, o meio ambiente é um conceito que desconhece os fenômenos das fronteiras, realidades essas que foram determinadas por critérios históricos e políticos, e que se expressam em definições jurídicas de delimitações dos espaços do Universo, denominadas fronteiras. Na verdade, ventos e correntes marítimas não respeitam linhas divisórias fixadas em terras ou nos espaços aquáticos ou aéreos, por critérios humanos, nem as aves migratórias ou os habitantes dos mares e oceanos necessitam de passaportes para atravessar fronteiras, as quais foram delimitadas, em função dos homens'. Dessa forma, para que a incidência das medidas protetivas, sejam preventivas, sejam repressivas, possa ter sua eficácia garantida, importante tentar definir a natureza jurídica dos recursos naturais, pois, a partir dessa definição, será possível estabelecer regras de convivência local e internacional com a finalidade de proteção ao meio ambiente.

Percebe-se que o texto constitucional, com acerto, trouxe a noção clara de que todos têm o direito fundamental ao meio ambiente saudável, sendo essa

prerrogativa o reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratando-se de direito classificado como de *terceira geração* (BOBBIO, 1992), o qual assiste de modo subjetivo e indeterminado, a todo o gênero humano, e exige especial obrigação, que se traduz na incumbência Estatal de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações.

Outra importantíssima ressalva contida no texto constitucional, precisamente no artigo 225, § 1º, inciso IV, refere-se a exigência obrigatória de elaboração prévia de estudo de impacto ambiental, ainda que se trate de obra ou atividade regulamentada por lei, levando-se em conta acima de tudo, a potencial degradação ambiental advinda da obra ou atividade a ser instalada ou executada.

Tal medida, conforme a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), agora presente também na Carta Magna, representa importante conquista em relação à perquirida harmonia entre meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

#### **4.2 Principais instrumentos de defesa do meio ambiente**

O sistema instrumental de proteção ambiental brasileira é dotado de uma série de leis, decretos, resoluções e portarias destinadas à regulamentação e à proteção do meio ambiente. Muitos deles são antigos como o Decreto nº 24.643/34 que instituiu o Código de Águas, ou modernos como a Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente a qual trata do licenciamento ambiental.

Contudo, por questão de ordem específica, não serão abordados todos os mecanismos de defesa da tutela ambiental contidas na legislação brasileira, sob pena de obrarmos em grave digressão quanto ao objetivo do presente trabalho. Ditos mecanismos subdividem-se, do ponto de vista conceitual, em jurisdicionais e não jurisdicionais.

Os mecanismos não jurisdicionais consistem em procedimentos de avaliação ambiental, estudos de impacto ambiental, zoneamento ambiental, relatórios de impacto ambiental, audiências públicas, licenciamentos e revisões de atividades potencialmente poluidoras, criação de órgãos com competência para tutelar as questões ambientais, dentre muitos outros meios de coerção indireta da preservação do meio ambiente e dos recursos naturais existentes em nosso país.

Já os mecanismos jurisdicionais também chamados mecanismos processuais de defesa consistem em ações para a defesa direta ambiental tais como ação popular, ação civil pública, mandado de segurança individual e coletivo, tutela antecipatória<sup>9</sup>, os quais servem de arma na guerra contra a devastação ambiental que de forma progressiva avança por entre as florestas e áreas de especial preservação.

Para melhor compreensão da legislação ambiental brasileira, é necessário um retrocesso rumo ao início do século XX, quando surgiram as primeiras tentativas legais, muitas delas inexitasas frente a forte consciência industrial e desenvolvimentista que por muitos anos perdurou em nossa sociedade, sob a égide de uma política que à época não percebia a necessidade de uma consciência ambiental de preservação, cujo resultado é sentido na letra da lei, por vezes ineficaz frente às atrocidades perpetradas contra o meio ambiente, permitidas por falhas decorrentes da falta de visão do legislador.

Cumprе relembrar que em 1934, ainda no início do século passado, foram promulgados o Código Florestal (Decreto nº 23.793/34), o Código de Águas (Decreto 24,643/34) e o Código de Minas (Decreto nº 24.642/34).

---

<sup>9</sup> É uma providência jurisdicional (geralmente dentro da Ação Civil Pública) que serve para impedir de maneira rápida, a degradação ambiental.

Até então a consciência de preservação versus desenvolvimento sustentável era tão ínfima que raras eram as manifestações, por exemplo, sobre a necessidade de criação de áreas de proteção ambiental. Com a edição dos supra-referidos Códigos, o Brasil passou a deter as primeiras áreas florestais protetoras.

Em 1937 foi criado o primeiro Parque Nacional de Itatiaia, localizado no Rio de Janeiro. Contudo, as políticas desenvolvimentistas ainda permitiam o desmatamento desenfreado de nossas florestas e somente em 1965 foram reformuladas as propostas originais do Código Florestal, revogado pela Lei nº 4771/1965 que instituiu o Novo Código Florestal, e do Código de Minas, remodelado pelo Decreto-Lei nº 227/1965. Em 1967 foi criada também a Lei de Proteção à Fauna.

O Código de Águas por incrível que pareça, com exceção de insignificantes modificações trazidas pela edição do Decreto-Lei nº 3763/1941, permanece até os dias atuais com a redação integral de 1934.

Na década de cinqüenta, a expressão legislativa ambiental mais significativa foi a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBNC – 1956, fato que não representou grande avanço na idéia de conservação das florestas, pois naquela década houve grande redução das reservas da Mata Atlântica Brasileira.<sup>10</sup>

Durante a década de sessenta, afora as inovações dos Códigos de Preservação anteriormente comentadas, ocorreram algumas transformações na questão ambiental como a criação, em 1961, de vinte e seis Unidades de Conservação, sendo treze em área de Mata Atlântica e uma na Floresta Amazônica instituída Floresta Nacional da Amazônia – FLONA, além da criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF , ocorrida em 1967.

---

<sup>10</sup> Dado revelado pelo Ministério do Meio Ambiente na Voz do Brasil – outubro de 2004.

Nos anos setenta, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA - aprovada em 1973, cujo objetivo era a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, estavam em voga a criação de vários parques nacionais, com a criação das reservas biológicas federais no Rio de Janeiro e Sul da Bahia, destinadas a proteção da espécie mico-leão, ameaçada de extinção. (CUNHA E GUERRA, 2003)

Naquela década foram criados ainda o Decreto-Lei nº 1413/1975, que tratava do controle da poluição do meio ambiente provocado por atividades industriais, a Lei nº 6453/77, tratando da responsabilidade por danos nucleares, e finalmente a Política de Parcelamento do Solo Urbano, regulamentada pela Lei nº 6766/79.

Contudo, a consciência ambiental do legislador brasileiro, conforme se observa da análise histórica, ainda era por demais frugal se consideradas as verdadeiras necessidades de consciência e preservação advindas da sede de progresso que assolava a nação brasileira naquela época.

#### **4.3 Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – Lei nº 6938/81**

Durante a década de setenta o Brasil vivia o chamado “milagre brasileiro”. Sob a liderança do General Médici, nosso país crescia financiado a juros mais do que anatocistas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, e as atenções estavam todas voltadas para Projetos como a usina hidrelétrica de Itaipú e a Estrada Belém-Brasília.

Por sua vez, em 1972, a Europa vivenciava um acontecimento que daria novo norte à tendência da legislação ambiental mundial, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo, capital da Suécia.

A partir deste acontecimento histórico considerado pelos estudiosos da matéria ambiental como o ponto de partida para uma nova etapa em relação ao desenvolvimento sustentável em âmbito mundial, a questão ambiental tornou-se um dos principais temas dentre as políticas prioritárias das grandes potências mundiais. Infelizmente o Brasil, apesar de ter participado daquele importantíssimo acontecimento, posicionou-se ao lado de muitos países terceiro-mundistas, de forma contrária e resistente às proposituras discutidas naquela convenção.

A política local e a ideologia do crescimento econômico fizeram com que nosso país, em nome da industrialização acelerada, chegasse ao ponto de divulgar campanhas publicitárias no exterior, incentivando as maiores indústrias poluidoras do mundo a instalarem-se em nosso território, sob o incentivo da desnecessidade de equipamentos não poluentes. (CORRÊA, 2002)

Argumentavam os representantes brasileiros presentes em Estocolmo, que o objetivo daquela conferência mascarava-se por detrás da real intenção dos países desenvolvidos, que consistia no bloqueio a ascensão dos países subdesenvolvidos.

Desta foram, sob o manto da ignorância quase que completa em relação à questão ambiental, nossos rios foram poluídos pela indústria carbonífera, nossos mares foram invadidos com o transporte de petróleo, os grandes centros urbanos passaram a mostrar um cenário acinzentado no lugar do céu azul, trazido pelas chaminés das grandes indústrias, e o Brasil sofreu lastimável perda de sua reserva natural de Mata Atlântica, reduzida hoje a aproximados sete por cento da cobertura vegetal originária. (CORRÊA, 2002)

Felizmente, diante do gritante e pernicioso quadro ambiental que revelava nossa nação, após quase uma década de retrocesso em relação a bem lançada consciência ambiental mundial, foi promulgada a Lei nº. 6938 de 31 de

agosto de 1981, a qual trata de forma muito moderna e valorosa, dos fundamentos de proteção ambiental em nosso território chamada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

Até a edição da Lei nº. 6938/81 o conceito de bem ambiental era considerado difuso<sup>11</sup> para efeito de proteção. Havia muitas leis que de forma frugal pretendiam a proteção e preservação da água, da saúde pública, do ar, do solo, flora, fauna, controle de poluição, criação de estações ecológicas, responsabilidade por danos nucleares, etc., permitindo, entretanto, diante da consciência desenvolvimentista, diversas agressões a natureza, a exemplo das atividades de mineração do subsolo.

Com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, passou-se a proteger de maneira integral o meio ambiente, deixando-se de lado o modelo fragmentário dando-se início a fase do sistema ecológico integrado (fase holística).

De forma simples e objetiva a Lei nº 6938/81 estabeleceu o conceito de meio ambiente, trazendo no corpo de seu texto importantíssimas inovações que são verdadeiros instrumentos de defesa ambiental tais como a fixação de padrões de qualidade ambiental, instituição de princípios de proteção ambiental como a avaliação de impactos ambientais, zoneamento ambiental, licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, dentre inúmeros outros mecanismos de proteção no que toca a questão ambiental.

Delimita em seu artigo 6º a responsabilidade dos entes governamentais ao estabelecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – formado por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios,

---

<sup>11</sup> No direito brasileiro, difusos são os problemas que atingem um número indeterminado de pessoas não identificáveis. Por exemplo: publicidade enganosa televisiva, poluição hídrica.

Fundações instituídas pelo Poder Público, responsabilizados pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Por derradeiro, fundamental ressaltar a importante inovação do referido Diploma quando instituiu a responsabilidade civil objetiva<sup>12</sup> em relação ao dano ambiental estabelecendo que o poluidor é obrigado independentemente da existência de dolo<sup>13</sup> ou culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Dessa forma, torna-se obrigatória a reparação do dano ambiental, ainda que inexista culpa por parte do agente, bastando à ocorrência ou o risco de lesão para legitimar a responsabilização pela agressão ecológica, ainda que a atividade esteja legalmente autorizada.

Evidente, portanto, o avanço trazido pela Lei nº 6938/81 ao instituir a responsabilização objetiva em relação ao dano ambiental, tendo em vista as vantagens decorrentes do prejuízo sofrido pela ação ambiental danosa, o que, de fato representa verdadeira tentativa de resposta social ao real impacto das inúmeras atividades danosas praticadas contra o meio ambiente, e com certeza avança afastando-se do modelo clássico inicial de responsabilidade civil, muito pouco eficaz no combate ao degradador ambiental.

#### **4.4 Ação Civil Pública – Lei nº 7347/1985**

---

<sup>12</sup> A legislação brasileira divide a responsabilidade civil, obrigação imposta a determinada pessoa de reparar o dano causado, em razão de inexecução obrigacional ou por inobservância de norma jurídica, em responsabilidade subjetiva e objetiva. A subjetiva funda-se na culpa do agente, ou seja, no ânimo de agir ou omitir sem o intuito de lesar, mas assumindo tal risco, considerando-se a negligência, a imprudência e a imperícia no praticar o ato. Já a responsabilidade objetiva, não envolve a culpa, mas sim o dano, que uma vez comprovado, deve ser indenizado. Assim, aquele que, através de atividade, cria um risco de dano a terceiros, ao causá-lo, deverá repará-lo (Diniz, 2003).

<sup>13</sup> Vontade livre e consciente de praticar uma conduta.

Outro instrumento de grande importância para a tutela da proteção ambiental é a Lei nº 7345/85, a qual regulamenta o procedimento da ação civil pública (Apêndice B) para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, e paisagístico à ordem econômica, e de maneira geral aos interesses difusos da sociedade.

Tendo seu campo de ação um tanto quanto dilargada a partir da edição do Código de Defesa do Consumidor, o qual ampliou significativamente as áreas de atuação deste mecanismo legal de controle, interessa-nos no presente estudo sua aplicabilidade em relação à proteção ao meio ambiente, que para Meirelles (2001) *“há que se considerar o impacto ambiental, ou seja, a degradação que o ato ou fato provoca nos elementos da Natureza – terra, água, ar, flora e fauna – ou nos sítios, naturais ou artificiais, dignos de preservação.”*

Prevê referido Diploma Legal em seu artigo 1º, inciso I, a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, permitindo a fixação de astreintes, ou seja, altíssimas multas reparatórias ao causador do dano, coibindo a devastação ambiental que até então ocorria de maneira impune em grande parte do território brasileiro.

Referida Lei legitimou o Ministério Público, a União, os Estados e Municípios, Autarquias, empresas públicas, fundações sociedades de economia mista e associações a valerem-se de suas disposições na defesa dos danos causados ao meio ambiente por particulares ou até mesmo pelo ente público.

Permite ainda que os órgãos legitimados, conforme acima mencionado, possam valer-se de mecanismos como o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (Apêndice C), a fim de readequar inúmeras atividades nocivas ao meio ambiente e que por vezes são realizadas de maneira desavisada, mas não intencional, proporcionando com grande presteza a reparação do dano, o que em

se tratando de meio ambiente, significa a recuperação de áreas degradadas, seja através de Planos de Controle Ambiental – PCA, seja através de soluções traçadas geralmente por profissionais especialmente contratados pelos interessados.

Ao arremate, mencionada Lei conferiu ao Ministério Público a instauração exclusiva do inquérito civil<sup>14</sup> (Apêndice D) para apurar fatos e elementos de convicção, preparatórios para a propositura da ação civil pública, possibilitando àquele órgão também a tomada de termos de ajustamento de conduta e a realização de audiências públicas<sup>15</sup>, além de expedição de recomendações aos órgãos públicos, tornando o *parquet*<sup>16</sup> um forte aliado no combate ao dano ambiental de maneira geral.

Do ponto de vista prático, perante a figura do administrador público, a ação civil pública representa um potente instrumento para coibir os corriqueiros excessos, materializados através de loteamentos em áreas de preservação permanente, desmatamentos em áreas de conservação, construções em local não edificável, atos da administração pública praticados, acima de tudo, em nome do progresso e do desenvolvimento urbano, mas que infelizmente geram um desgaste ambiental desnecessário ocasionando problemas, geralmente visualizados a longo prazo, devido a falta de planejamento, controle e fiscalização em relação à forma de administração e crescimento dos municípios.

Por derradeiro deve se ter como clara a distinção entre ação civil pública e ação popular, sendo a primeira preponderantemente condenatória e a segunda predominantemente desconstitutiva, subsidiariamente condenatória<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Procedimento administrativo de manejo exclusivo do Ministério Público com finalidade investigativa. (artigo 8º da Lei nº 7347/85)

<sup>15</sup> Audiência requerida pelo Ministério Público, ou por entidade civil ou ainda cinquenta ou mais cidadãos com finalidade de dirimir dúvidas e avaliar críticas e sugestões acerca de empreendimentos relativos a questões ambientais (Resolução 009/87 CONAMA).

<sup>16</sup> Ministério Público.

<sup>17</sup> A ação civil pública, destina-se a impedir quaisquer ações praticadas por pessoas físicas ou jurídicas que acarretem lesão a qualquer direito difuso ou coletivo, sendo eminentemente

Muito embora o mesmo fato possa ensejar a deflagração simultânea de ação civil pública e ação popular, do ponto de vista prático é muito mais usual o aforamento de ação civil pública para proteção do meio ambiente, pois além de descrever uma gama muito mais acentuada de legitimados, a despeito da ação popular que somente pode ser aforada pelo cidadão, considerado assim todo e qualquer eleitor brasileiro, a redação do texto legal que define a ação civil pública apresenta resultados mais diretos e eficazes a exemplo da multa reparatória e da condenação em obrigação de fazer ou não fazer.

Aliás, após a edição da Lei nº 7347/85, os demais mecanismos jurisdicionais da tutela ambiental perderam espaço para este importante instrumento de defesa ambiental. Não estamos aqui a tecer comentários desencorajadores do aforamento de ação popular na defesa do meio ambiente, até porque, em se tratando de tutela ambiental, todos os mecanismos de defesa são válidos e devem ser considerados, sendo conduto, reduzida a abrangência das hipóteses de danos ao meio ambiente atacável pela via da ação popular, sendo adstritas àquelas hipóteses de agressão ao meio ambiente por atividades que dependam de autorizações para o seu exercício, pois a teor das disposições da Lei nº 4717/65, para a procedência da ação é necessária a ilegalidade do ato.

É bem verdade que em se tratando de legitimidade ativa, a ação popular atinge uma gama infinita de titulares, pois qualquer cidadão, desde que no exercício da cidadania, pode valer-se deste instrumento em defesa da preservação ambiental.

---

condenatória, isto é visando a condenação direta em obrigação de fazer ou não fazer, bastando a constatação do fato. Já a ação popular, que também se destina a coibir atos lesivos aos direitos transindividuais (o mesmo que difusos ou coletivos), objetiva por primeiro a anulação de atos lesivos, porém, praticados por entes públicos. Daí ser certo afirmar que a ação popular é predominantemente desconstitutiva e subsidiariamente condenatória, isto é, destinada a primeiro anular um ato emanado por ente público, para depois buscar a condenação pela prática do ato ilegal.

Entretanto, do ponto de vista prático, vários fatores levam a crer não ser a ação popular meio tão eficaz quanto a refalada ação civil pública, a exemplo das informações ou requerimentos de documentos indispensáveis ao deslinde da *actio*<sup>18</sup>, pois a solicitação pelo cidadão comum não tem o condão de obrigatoriedade, e, em caso de negativa por parte de qualquer autoridade no fornecimento de documentos necessários a propositura da ação popular, estar-se-ia diante de hipótese de impetração de mandado de segurança (item 4.3), ao ponto em que na ação civil pública, a requisição de documentos por parte do Ministério Público, não atendida dentro do prazo legal, constitui crime com pena de reclusão de um a três anos e multa (Artigo 10 da Lei nº 7347/85).

Há, contudo, fortes opiniões em contrário tais como a de Meirelles (2003) e Mancuso (1994), que de forma brilhante defendem a utilização da ação popular de maneira dilargada, fundamentados no fato de que a Lei nº 6938/81 declarou o meio ambiente como patrimônio público de todos os cidadãos, garantindo a ação popular grau de igualdade com outros mecanismos judiciais, tendo em vista que o objetivo do referido instrumento é a anulação de atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Na linha de raciocínio de Mukai (1994):

De nossa parte entendemos que a ação popular não se presta para a plenitude da defesa ambiental, em termos de abrangência de todas as hipóteses de danos potenciais ou não ao meio ambiente. Ela somente será viável aquelas hipóteses de agressão ao meio ambiente por atividades dependentes de autorizações para o seu exercício, do Poder Público, posto que mesmo diante do texto mencionado na Constituição de 1988, continua a ser exigível como condição para a procedência da ação a ilegalidade do ato.

---

<sup>18</sup> Do latim: ação. (Acquaviva, s/d)

#### 4.5 Mandado de Segurança Individual e Coletivo – Lei nº 1533/51

Considerado à luz da doutrina brasileira não como ação, mas como remédio constitucional, o mandado de segurança é mecanismo eficaz a defender o direito de tutela ambiental.

Descrito inicialmente na Lei nº 1533/51, no artigo 1º como sendo medida de proteção a direito líquido e certo, ameaçado ou violado por abuso de poder, o *writ of mandamus*<sup>19</sup> é medida rápida e eficaz no combate a atos ilegais, e de maneira pertinente ao tema, nas questões relativas ao meio ambiente.

Para sua impetração é necessário a existência de um *direito líquido e certo*, o qual não necessite de maiores esclarecimentos quanto a sua existência, ameaçado ou violado por abuso de poder praticado por ato de autoridade pública ou agente investido de poderes inerentes ao Poder Público ou ainda com competência para sua prática.

Na questão ambiental serve o mandado de segurança, por exemplo, para que proprietário de terreno onde se acham inscrições rupestres seja impedido (mandado de segurança preventivo) de removê-las, preservando o monumento natural existente em terra particular. Serve também para proteger proprietário de imóvel rural, obrigado por autoridade florestal, que através de ato ilegal obriga a preservação em suas terras de faixa de preservação permanente maior do que a exigida por lei.

A fim de impedir um exagerado número de mandados de segurança que fossem impetrados por vários autores vítimas de idênticos direitos violados pela mesma autoridade coatora, a Constituição Federal trouxe a lume, em seu artigo 5º, inciso LXX, a figura do mandado de segurança coletivo, objetivando englobar

---

<sup>19</sup> Expressão em língua inglesa usada em direito para designar Mandado de Segurança.

numa só ação as várias e idênticas pretensões de várias pessoas vítimas de ato abusivo de seus direitos.

A partir de então, os partidos políticos, sindicatos, entidades de classe e associações passaram a ter o direito de utilização coletiva desta via, na defesa contra atos de autoridade abusivos relativos a questões ambientais, significando mais uma conquista na batalha ambiental.

#### **4.6 Política Agrícola – Lei nº 8171/1991**

Após a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente surgiram vários segmentos legais fundamentados já sob a ótica moderna do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sob esse espírito o legislador editou a Lei da Política Agrícola cujas disposições refletem diretamente na questão da proteção dos efeitos do progresso no meio rural, definindo o processo de desenvolvimento agrícola de modo a proteger o meio ambiente, garantir o uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que garante ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais de saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação habitação, saneamento, lazer e muitos outros benefícios sociais.

Em seu artigo 8º, referido Diploma Legal determina que o planejamento agrícola será elaborado através de planos nacionais de desenvolvimento.

Mais adiante no artigo 19 a Lei nº 8171/91 traz importantes ordenanças como, por exemplo a determinação ao poder público quanto à obrigatoriedade de disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, água, fauna e flora como um todo, além da realização de zoneamentos agroecológicos permitindo a fixação de

critérios disciplinares e ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas.

Por fim declara a competência de proprietários de direito, sejam beneficiários de reforma agrária ou ocupantes temporários de imóveis rurais com relação a má utilização dos recursos naturais.

É um importante instrumento de defesa do meio ambiente, diante da constante mecanização e do progresso industrial cada vez mais próximo das zonas rurais.

#### **4.7 Política Nacional dos Recursos Hídricos – Lei nº 9433/97**

Muito embora o Código de Águas preserve a primitiva roupagem legal que lhe foi dada pelo legislador de 1934, a Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos editada em 08 de janeiro de 1997, passou a tratar do tema sob o aspecto e visão trazidas após a edição da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu em seu artigo 26, inciso I, que as águas superficiais e subterrâneas são bens do Estado.

A partir deste regramento constitucional surgia a Lei 9433/97, que passou a regulamentar o artigo 21, inciso XIX da Constituição da República Federativa do Brasil, firmando em seu artigo 1º o entendimento de que a água é bem de domínio público, sendo recurso natural limitado e dotado de valor econômico. Com isso, referida Lei conceituou a água como direito difuso, de todos.

Seus princípios basilares estão insculpidos no artigo 1º da Lei 9433/97 e são os seguintes: 1 – a água é um bem de domínio público; 2 – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; 3 – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos é o consumo humano e a dessedentação dos animais; 4 - a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas; 5 – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos; 6 – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Os principais objetivos da PNRH estão traçados na redação do artigo 2º da Lei 9433/97, a qual pretende sejam assegurados à atual e às futuras gerações a disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequada ao consumo, além da utilização racional e integrada dos recursos hídricos, visando sempre o desenvolvimento sustentável.

Procura ainda, de maneira um tanto vanguardista, seja priorizada a prevenção e a defesa contra possíveis eventos hidrológicos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Define como infração as normas de utilização dos recursos hídricos, a má utilização desses recursos, ou a utilização em desacordo com a regulamentação legal, isto é, sem a outorga do direito de uso, o que a torna importante instrumento de defesa nas questões relacionadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável no meio urbano.

Segundo Antunes (2004):

A Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, em seus princípios, rompe com a antiga e errônea concepção de que os problemas referentes aos recursos hídricos podem ser enfrentados em desconsideração das realidades geográficas. A adoção da gestão por bacias é um passo fundamental para que se consiga um padrão ambientalmente aceitável para os nossos recursos hídricos. Igualmente relevante é a adoção do critério de que a gestão dos recursos hídricos é um elemento de interesse de toda a sociedade e que, portanto, somente em ações conjuntas é que se conseguirá obter resultados favoráveis.

Importantíssimas medidas previstas no referido Diploma são a articulação do planejamento dos recursos hídricos com os planejamentos regionais e municipais e a compensação aos municípios pelos resultados econômicos do gerenciamento da água.

Tais medidas se levadas a efeito de maneira integral e com o espírito consciente que motivou o legislador além de obrigarem os administradores municipais e estaduais ao estudo prévio da utilização dos recursos hídricos, incentivam os municípios a arrecadarem e reinvestirem o produto de sua tributação em melhoramentos tais como saneamento e outras necessidades básicas da população.

Se levada a efeito, a Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos poderá representar um marco no manuseio equilibrado dos recursos hídricos do país.

#### **4.8 Crimes contra o Meio Ambiente – Lei nº 9605/98**

O reconhecimento da indispensabilidade de uma proteção jurídico-penal a tutela ambiental, projetada de maneira clara e uniforme deu origem a Lei nº 9605/98.

Referido Diploma Legal, de natureza híbrida, mescla conteúdos de natureza penal, administrativa e internacional. Foi criticada em alguns pontos de sua redação, por autores como Antunes (2001) e Prado (2001), entretanto procurou dar um sentido mais atualizado à questão penal ambiental, tratando de maneira unívoca à questão, erigindo a categoria de crime uma grande parcela de comportamentos que antes não passavam de meras infrações administrativas<sup>20</sup> ou no máximo contravenções penais<sup>21</sup>, abrandadas pelos princípios penais de intervenção mínima ou insignificância<sup>22</sup>.

Sua principal inovação é a responsabilização penal da pessoa jurídica descrita no artigo 3º, assim redigido:

Artigo 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.

---

<sup>20</sup> Infração contra uma determinação legal, que se decide na via administrativa cuja penalidade não passa da aplicação de multa, inexistindo pena para o infrator.

<sup>21</sup> Conduta criminosa considerada de menor potencial ofensivo, isto é, de menor gravidade em relação aos crimes descritos na legislação penal. Por ser considerada à luz da doutrina como um crime "anão", recebe o contraventor uma série de benefícios tais como a aplicação direta de multa e o cumprimento de prestações de serviços à comunidade.

<sup>22</sup> Princípio da intervenção mínima ou insignificância: princípio segundo o qual os crimes cuja potencialidade lesiva, isto é, o desdobramento negativo advindo da conduta criminosa refletido no âmbito social é insignificante, sendo desnecessária a discussão em juízo.

Tal inovação provocou forte divergência entre os estudiosos do assunto, formando correntes favoráveis e, em contra partida, veemente contrárias à responsabilização penal da pessoa jurídica, tendo em vista que tal medida representa a aplicação da responsabilidade objetiva no ordenamento penal vigente, fato que afronta por demais o princípio da personalização da pena bem como o da humanização das sanções.

Para essa corrente, da qual o principal expoente é Dotti (2001), famoso criminalista brasileiro, o artigo 3º da Lei nº 9605/98 reveste-se de inconstitucionalidade, pois aplica as regras de direito penal, fundada na responsabilidade pessoal e na culpabilidade, responsabilidade objetiva.

Acerca do tema, importante trazer a colação o entendimento do autor supra (DOTTI, 2001):

A se aceitar a esdrúxula proposta da imputabilidade penal da pessoa jurídica, não poderia ela promover a ação de ressarcimento contra o preposto causador do dano, posto ser a “co-responsável” pelo crime gerador do dever de indenizar. Faltaria-lhe legitimidade, pois um réu não pode promover contra o co-réu a ação de reparação de danos oriunda do fato típico, ilícito e culpável que ambos cometeram. Corolário dessa conclusão é a regra do art. 270 do CPP: “O co-réu no mesmo processo não poderá intervir como assistente do Ministério Público.

Para outros a aplicação da responsabilidade penal da pessoa jurídica é perfeitamente aceitável em nosso ordenamento, devendo ser analisado do ponto de vista moderno, como uma inovação especial no que toca as regras de direito penal vigentes, devendo ser analisado do ponto de vista social.

No dizer de Araújo Junior (1995) “a responsabilidade penal das pessoas jurídicas não pode ser entendida à luz da responsabilidade penal tradicional

baseada na culpa, na responsabilidade individual, subjetiva, mas que deve ser entendida à luz de uma responsabilidade social”.

Ao que se percebe, em que pese os fortes argumentos dos estudiosos contrários a aplicação da responsabilidade penal da pessoa jurídica no ordenamento vigente, é mais moderno e adequado o pensamento daqueles, que com maior praticidade enxergaram o alcance da Lei nº 9605/98, na questão da tutela ambiental, pois sendo evidente a aceitação da responsabilidade penal dos entes jurídicos em outros países, no estágio atual da ciência penal, tal fato não deve causar estranheza, principalmente em se tratando de tutela ambiental.

Ademais, é evidente que os parâmetros desta responsabilidade não podem ser os da responsabilidade individual da pessoa física, da “culpa” defendida pela Escola Clássica do Direito Penal, a qual afirmava que somente o homem pode ser sujeito ativo do crime.

Ora, atuando a pessoa jurídica com fins e objetivos distintos dos de seus representantes, deve a lei agir em benefício da sociedade punindo penalmente o ente jurídico. Para tanto, a teor do estatuído no artigo 3º da Lei nº 9605/98, deve haver a existência de infração penal. O cometimento de referida infração por decisão ou representante legal ou contratual da pessoa jurídica, ou de seu colegiado, devendo tal decisão ser tomada no interesse ou benefício da entidade jurídica, e a conduta ser considerada punível a luz da legislação penal. A partir deste raciocínio legal, qualquer pessoa jurídica, a exceção do Estado, é passível de sanção penal.

Assim, o que antes parecia impossível, já que a responsabilidade penal vigente pressupunha a prática de crime por parte de pessoa (ente físico), e a conseqüente aplicação de pena (prisão corporal, restrição de direitos, pena de multa), agora é analisado sob nova ótica, aceitando-se na prática a aplicação de pena também à pessoa jurídica.

As penalidades para a responsabilização penal do ente jurídico estão previstas no artigo 21, 22 e 23 da Lei nº 9605/98 e consistem em multa, restrições de direito<sup>23</sup>, prestação de serviços à comunidade, suspensão parcial ou total de atividades; interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade; proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações, custeio de programas e de projetos ambientais, execuções de obras e recuperações de áreas degradadas, manutenção de espaços público, contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

Com isso, o Brasil ganha força penal inovadora, moderna e afeta a realidade na luta pela preservação ecológica.

A Lei nº 9605/98 também deu nova definição aos crimes contra a fauna, anteriormente previsto nas Leis nº 5197/67, nº 7643/87 e nº 7679/88, definindo-os em seus artigos 29 a 37. Também redefiniu os crimes contra a flora em seus artigos 38 a 53, anteriormente previstos no Código Florestal.

De uma forma geral deixando de lado as impropriedades existentes em relação à edição das leis em nosso país, a visão do legislador quando da edição da Lei dos Crimes Ambientais foi, sem dúvida, baseada numa visão moderna e pautada nos ditames de uma política voltada à proteção e a preservação do meio ambiente, tornando-se mais um mecanismo de defesa na luta ecológica preservacionista.

---

<sup>23</sup> No direito penal brasileiro, as penas subdividem-se em **privativas de liberdade**, quando o agente criminoso é condenado a permanecer recluso do convívio social, **restritivas de direito**, que mesmo impostas permitem ao criminoso a permanência no convívio social, restringindo parcialmente a liberdade, ou impondo certas obrigações a exemplo do pagamento de cestas básicas à entidades carentes, prestações de serviços à comunidade, perda de bens e valores, limitação de finais de semana. Por fim, existem também as **penas de multa**, cuja finalidade é atingir o patrimônio do condenado, consistentes no pagamento de valor pecuniário em favor do fundo penitenciário brasileiro.

## **CAPÍTULO 5**

### **LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL**

#### **5.1 As cidades e o plano diretor municipal**

As cidades, num contexto geral, apresentam várias configurações espaciais, tanto ao longo da história como no espaço, em um único tempo. Além de estarem marcadas pelo tamanho, são caracterizadas por sua história, por sua civilização e por sua inserção na rede regional e mundial, definindo estruturas internas bastante diferenciadas.

No entendimento de Braga e Carvalho (2000), as cidades, assim como qualquer sistema, são divididas em partes, e estas se diferenciam quando crescem, tornando-se organismos complexos, mais eficientes, mais desenvolvidos economicamente, socialmente e culturalmente, mas também com maiores problemas: impactos urbanos, conflitos sociais, disfunções econômicas e políticas.

Segundo os mesmos autores:

A cidade é produto e condição de reprodução de uma sociedade. Sua estruturação física em diferentes bairros, ricos e pobres, setores urbanos, salubres e insalubres, apropriações da natureza, centros e periferias são a manifestação das relações sócio-econômicas, do acesso desigual aos meios e condições de produção e trabalho, historicamente determinadas. Em suma, a estruturação interna de uma cidade reflete a organização social tanto na sua produção quanto na distribuição dos seus bônus.

Um dos principais instrumentos norteadores da formação e planejamento das cidades, com menção expressa no capítulo da Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>24</sup>, é o Plano Diretor Municipal.

O plano diretor de um município detém importante, senão indispensável, função na sua estruturação e constituição. Na definição de Meirelles (2000):

Plano diretor é constituído do complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.

Ao que se verifica, o plano diretor é um instrumento básico para a aplicação da política de desenvolvimento urbano e rural em um município, e possui como finalidade a orientação da atuação do poder público e da iniciativa privada na construção do espaço e na oferta dos serviços públicos essenciais,

---

<sup>24</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil, ao incorporar pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana (capítulo II, título VII), estabeleceu como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, podendo contar, para tanto, com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal (artigo 182) e, ao mesmo tempo, articulando-se às ações promovidas pelo governo federal. (CARVALHO, 1999)

acarretando, conseqüentemente, oferecimento de melhores condições de vida para a população.

No entendimento de Carvalho (1999), a centralidade no plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão da cidade permaneceu reforçada com o Estatuto da Cidade, que a ele articula uma série de outros instrumentos, ampliando suas possibilidades de êxito.

O plano diretor serve também para reforçar a definição não só da função social da propriedade<sup>25</sup>, mas também no que pertine aos objetivos da própria cidade, pois é através das especificações traçadas no plano diretor, que podem ser instituídos, os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção<sup>26</sup>, outorga generosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida<sup>27</sup>, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.<sup>28</sup> (CARVALHO, 2001)

Contudo, a Lei nº 10.257/2000 exige a implantação de plano diretor apenas nos municípios com população superior a vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos da função social da propriedade insculpidos na Carta Magna, quando se tratar de áreas de especial interesse

---

<sup>25</sup> Tal como na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 182, §2º, estabelece que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.

<sup>26</sup> Direito de preferência que tem o vendedor de um bem de adquiri-lo novamente, em caso de o comprador desejar vendê-lo posteriormente, desde que assim seja estipulado no contrato de compra e venda. (Acquaviva, s/d)

<sup>27</sup> A outorga generosa do direito de construir corresponde, efetivamente, ao instituto do solo criado.

<sup>28</sup> Além desses instrumentos, estabelecidos no âmbito do plano diretor, o Estatuto da Cidade regulamentou os seguintes: usucapião de imóvel urbano de uso residencial individual e coletivo; direito de utilização do solo, subsolo e espaço aéreo; e estudo de impacto de vizinhança que, tendo por referências os estudos de impacto ambiental, visa contemplar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

turístico, ou inseridas em áreas de influência de empreendimentos, ou, ainda, quando houver no município atividades de significativo impacto ambiental regional ou nacional.

Com a devida vênia, muito embora o Estatuto da Cidade represente importantíssima força legal, de caráter inovador e preservacionista, não foi feliz o legislador ao condicionar a obrigatoriedade de implantação de um plano diretor adequado ao desenvolvimento sustentável, e condizente com as necessidades de preservação atuais ao preenchimento de requisitos tal qual o fez.

Ora, por exemplo, qualquer município que tenha atingido índice populacional superior a vinte mil habitantes já teve suas linhas de habitação inicialmente traçadas, o que torna árdua a tarefa de readequação social advinda com a edição de um plano diretor, representando um paradoxo entre a estrutura inicial da cidade e a exigência atualmente firmada pelo legislador.

Certamente, existem cidades que nasceram e se desenvolveram de maneira simples e que, posteriormente, acataram de forma tranqüila às exigências de um plano diretor quando sua população suplantou o limite legal exigido. Outros municípios, porém, sofrem conseqüências desastrosas diante de sua formação mal planejada, e, plano diretor algum suprirá os problemas advindos de uma estruturação urbana desordenada e sem prévio estudo.

## **5.2 Estatuto da Cidade - LEI Nº 10257/01**

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) também chamada “Constituição Cidadã” estabeleceu em seus artigos 182 e 183 o seguinte:

Artigo 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.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política nacional de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, sob pena, sucessivamente de:

I – parcelamento ou edificação compulsória;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Artigo 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Após o advento da Lei nº 10257/2001 a política de desenvolvimento urbano recebeu as diretrizes gerais exigidas pelo legislador constituinte para o pleno desenvolvimento urbano e social das cidades de maneira previamente organizada. O “Estatuto da Cidade” como é chamado o Diploma Legal sob comento, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição estabelecendo normas gerais para os municípios levarem a efeito, nos moldes de suas características e necessidades locais, o disposto em seus instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano chamados “plano diretor”.

A principal função do plano diretor é definir se o papel da propriedade privada cumpre as exigências fundamentais inerentes à função social da *res*<sup>29</sup> particular. Na verdade trata-se de instrumento jurídico de suma importância através do qual se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo, através do qual pode-se avaliar se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social.

De acordo com a Carta Magna (1988), (artigo 182, § 2º), a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Por sua vez, o Estatuto da Cidade em seu artigo 39 define tais exigências como sendo a garantia do atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, a justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, e demais diretrizes previstas no próprio Estatuto.

---

<sup>29</sup> Do latim, coisa (Acquaviva, s/d).

Muito embora o Estatuto da Cidade não seja legislação de proteção ambiental específica, apresenta-se como forte instrumento na regulamentação do uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, o que por via oblíqua representa potencial arma no combate a destruição ambiental e seus desdobramentos.

Em seu artigo 2º a Lei 10257/2001 estabelece princípios para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, muitos deles oriundos das diretrizes estabelecidas pela Política Nacional do Meio Ambiente a exemplo da ordenação e controle do uso do solo a fim de evitar edificação inadequada, a fim de evitar a poluição e degradação ambiental, ou mesmo o princípio da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, o que significa dizer que referido Diploma é dotado de características essencialmente preservacionistas em relação à questão ambiental.

Considerado um marco na evolução das relações sociais, o Estatuto da Cidade projeta o enfrentamento da questão social urbana e seus desdobramentos para o campo prático ao determinar a utilização dos imóveis urbanos direcionados a um fim social, impondo ao proprietário obrigação de fazer no que toca a questão da função social da propriedade.

O estudo de Oliveira (2002) acerca do tema asseverou:

“A concepção romana, que justifica a propriedade por sua origem (família, dote, estabilidade dos patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, finalista, que a justifica por seu fim, seus serviços, sua função”.

Como até então a obrigatoriedade da existência de um plano diretor era condicionada a existência de lei infra-constitucional, a Lei nº 10257/2001 representa grande evolução pois concede aos munícipes o direito de exigirem do administrador municipal a formatação de um plano diretor que atenda às

necessidades locais resguardando os interesses da cidade, seja através de participação popular nas audiências públicas e demais preceitos de participação cidadã previstos no aludido Diploma Legal.

Ainda como diretrizes no papel de execução da política urbana de maneira adequada e voltada ao cidadão, o Estatuto da Cidade prevê como formas coercitivas de exigir o cumprimento da função social da propriedade o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória da propriedade, a fixação de imposto sobre a propriedade predial e territorial – IPTU, progressivo no tempo, que significa o aumento considerável do pagamento do referido tributo imputado ao proprietário que não estiver aplicando a sua propriedade a finalidade social a que se destina.

Estabelece ainda a Lei nº 10257/2001 a desapropriação compulsória do imóvel que não estiver cumprindo sua função social, bem como a aquisição da propriedade pelo reconhecimento da figura jurídica denominada usucapião, desde que se trate de imóvel urbano contendo área construída igual ou inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados e seja destinada exclusivamente para fins de moradia.

Muito embora o Estatuto da Cidade seja uma legislação a muito esperada, cuja demora na edição acarretou grandes prejuízos para inúmeras cidades brasileiras, criadas de maneira totalmente desestruturada ante a falta de regulamentação da política nacional de desenvolvimento urbano prevista no texto constitucional vigente, é considerado pela maioria dos doutrinadores como uma lei positiva, uma lei inovadora, a qual veio estabelecer princípios gerais para a boa gestão da vida urbana, representando consolidação de práticas administrativas implementadas já há algum tempo em diversas urbes de nosso país, sendo forte instrumento na equalização do desenvolvimento urbano diante dos impactos ambientais daí advindos.

### 5.3 Leis de Garuva

O Plano Diretor do Município de Garuva, datado de 1º de novembro de 1985, prevê diretrizes básicas visando à aplicação de medidas legais quanto ao parcelamento do solo, indicação do sistema viário, indicação técnica quanto ao Código de Edificações, a delimitação das áreas rurais e urbanas, dentre outros aspectos.

Contudo, não previu a fixação de prazo para implantação de equipamentos do sistema viário básico, o que representa prejuízo ao desenvolvimento sustentável urbano que não pode contar com possibilidades fortuitas ou futuras para ser ordenado de forma a suportar o aumento desenfreado da massa humana sobre as cidades.

De qualquer forma, trata-se de diploma legal elaborado numa época na qual a visão de sustentabilidade urbana divergia da realidade atual, podendo ser considerado, do ponto de vista legal, razoável para os padrões do tempo em que foi editado.

O Código de Obras do Município de Garuva enfoca os principais aspectos exigidos para a edificação, estabelecendo exigência de projeção de obra sob a supervisão de profissionais inscritos nos órgãos competentes, hipóteses legais para embargo de obras edificadas em desacordo com a determinação legal, e área edificável mínima de vinte metros quadrados, para as construções residenciais.

De uma maneira geral traça distâncias de edificação razoáveis para os locais como escolas, hospitais, asilos, além de prever exigências para a edificação de benfeitorias voluptuárias como piscinas.

Novamente, tal qual o Código de Postura do Município de Garuva, o Código de Obras daquele município pode ser considerado documento legal bem fundamentado e bastante razoável para os padrões da época de sua edição.

Por fim, quanto ao documento de Inscrição Cadastral de Garuva, pode-se dizer que preenche as exigências legais, já que possui informações de descrição e localização do imóvel, identificação do proprietário, além de discriminar as formas de ocupação e edificação de cada lote.

## **CAPÍTULO 6**

### **CONFLITOS ENTRE URBANIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL: O CASO DE GARUVA**

#### **6.1 A ocupação do território de Garuva**

Diferentemente da colonização de quase todo o Estado de Santa Catarina, onde os municípios surgiram em decorrência do povoamento de imigrantes portugueses e açorianos no litoral e alemães e italianos no interior, a história da colonização e conseqüente surgimento do Município de Garuva<sup>30</sup> ocorreu com a vinda de imigrantes franceses que deixaram seu país em 1841 (GRANDE ENCICLOPÉDIA CATARINENSE, 2004)

##### **6.1.1 Origens do Município de Garuva**

---

<sup>30</sup> A palavra Garuva é de origem indígena e identifica uma árvore de madeira de cor amarelada, característica das regiões litorâneas da Santa Catarina e que, infelizmente pela ação devastadora do homem, está em risco de extinção. (Grande Enciclopédia Catarinense, 2004)

Aproximadamente 217 franceses, através da Companhia Industrial Francesa sediada em Paris, instalaram-se no Distrito do Saí, região da localidade de Barrancos, à aproximadamente seis quilômetros da atual sede do Município de Garuva (Figura 4).



Figura 4. Famílias reunidas em mutirão para construção de casa em Garuva (foto do início do século XX). *Fonte: Grande Enciclopédia Catarinense, 2004.*

Contudo, relata a história que apesar de todos os esforços dos imigrantes, a primeira tentativa de instalação de uma comunidade em Garuva, conforme informações extraídas do Arquivo Histórico de Joinville, não foi exitosa de pronto (Figura 5).



Figura 5. Casa coberta de sapê, como as primeiras da região. *Fonte: Grande Enciclopédia Catarinense, 2004.*

Segundo registros, por volta de 1841, Benoit Jules de Mure, médico homeopata francês, iniciou uma campanha através do Jornal do Comércio do Rio de Janeiro, com a finalidade exclusiva de instalar no país uma colônia baseada no consumo comum. Após conquistar a simpatia do Imperador da época, conseguiu a concessão de duas léguas quadradas de terras devolutas da Península do Saí, localizadas no triângulo formado pelos Rios São Francisco, Palmital e Saí Grande, que pertencia à época a São Francisco do Sul. (Carta de Benoit Jules de Mure, 1841<sup>31</sup>)

Conforme informações extraídas da grande Enciclopédia Catarinense (2004), a fundação definitiva de Garuva ocorreu somente em 1914, pelos portugueses Cândido da Veiga e Tolentino Salvador. Informação contestada por alguns moradores locais em razão de haver registro de inventário de um certo morador da região datado de 1830.

O que se verifica são registros da época, de pessoas que moravam nas proximidades formando vilarejos isolados, que só tomaram forma de cidade a partir de 1914.

No ano de 1919, um empresário francês conhecido por Monsier Edmund Paix, adquiriu trinta e cinco mil hectares de terra na Península do Saí, que foram demarcadas a partir de 1927 com a chegada de um engenheiro de nome René Pennoir, representante do dito empresário.

A partir de então, o referido engenheiro iniciou a colonização daquela área abrindo estradas, melhorando as que já existiam, tudo a partir da utilização da mão-de-obra local, iniciando assim um empreendimento de importante fonte de trabalho e desenvolvimento. (THIAGO, 2002)

---

<sup>31</sup> Documento localizado na Câmara dos Vereadores de Joinville, pesquisado em março de 2004.

Naquela época, cujo momento histórico do país foi marcado por uma política desenvolvimentista e de exploração<sup>32</sup>, a região do Município de Garuva, segundo Thiago (2002), sofreu grande desmatamento, desencadeando, via de consequência, o deslocamento forçado de inúmeras espécies de animais selvagens que compunham a riqueza da fauna, junto a Serra do Mar.

Ainda na década de vinte ocorreu a implantação da Empresa Industrial Agrícola Palmital Ltda. O projeto da empresa envolvia venda de terras, beneficiamento de madeira, exploração de palmito, madeira e sapê, produtos estes que eram exportados para a França.

O desenvolvimento e o progresso da comunidade ensejaram a negociação com a Prefeitura de São Francisco do Sul para a criação do Distrito de Garuva, o que ocorreu em dezembro de 1927. Em 1934, a sede do distrito foi transferida para o local onde se encontra atualmente o Município de Garuva.

Segundo moradores mais antigos da região, foi colocado nas entrevistas realizadas durante esta pesquisa, a exploração desenfreada e descontrolada na época, juntamente com a ausência de conscientização para o replante de sementes, extinguiu por completo a produção do palmito, influenciando na falência da empresa Palmital Ltda, provocando desemprego e estagnação econômica, vez que era grande fornecedora de empregos diretos e indiretos.

A difícil situação enfrentada pelos moradores da região levou-os a seguirem para a região norte do estado em busca de trabalho, resultando a



XX, a preocupação com o meio ambiente, no Brasil, públicas com caráter marcadamente ambiental. No à proteção florestal, com poucos efeitos práticos. O ados por políticos e intelectuais nos fins do século ontivesse a degradação da Mata Atlântica, entretanto, e implementação de políticas ambientais teve início

formação de uma nova comunidade próxima a BR 101, denominada São João do Palmital (Figura 6).

Figura 6. Década de 30, época em que o palmito existia em abundância e o seu corte era legalizado em Garuva. *Fonte: Grande Enciclopédia Catarinense, 2004.*

A partir da década de 50 o distrito passou a apresentar novo e considerável crescimento, motivando a população a almejar a independência política e administrativa. Obviamente a Administração Pública de São Francisco do Sul resistiu ao desmembramento, pois tal medida representava considerável perda de parte de seu território incluindo trinta e cinco quilômetros de praia em Itapoá, região balneária.

Em 04 de dezembro de 1963, em decorrência de um projeto apresentado na Câmara por um dos vereadores na época, Garuva tornou-se um município independente.

A partir de 1989, após a emancipação política de Itapoá elevada à condição de município, e a conseqüente perda de parte de seu território e desequilíbrio na economia, o Município de Garuva passou a envidar esforços na produção de banana, atividade que se transformou num dos principais meios de produção agrícola do município.

### **6.1.2 Situação atual do Município de Garuva**

O Município de Garuva faz parte da Região Norte do Estado de Santa Catarina, a trinta e seis quilômetros da Cidade de Joinville, conforme se observa na Figura 7.



Figura 7. Mapa de Santa Catarina com a indicação da localização do Município de Garuva.

Ocupa uma área de 499,7 Km<sup>2</sup>, o que representa 23% da região da AMUNESC – Associação dos Municípios do Norte de Santa Catarina e 0,67% do território do Estado. Limita-se ao Norte com Guaratuba/PR, ao Sul com Joinville e São Francisco, ao Leste com Itapoá e a Oeste com Campo Alegre.

As terras de Garuva são constituídas de vegetação denominada Tropical Atlântica<sup>33</sup>(definida pela Constituição da República Federativa do Brasil como Mata Atlântica, portanto, área de preservação permanente, conforme anteriormente mencionado), que ocupa 64,65% do território garuvense. Este percentual corresponde a 12% do remanescente da Mata Atlântica do território

<sup>33</sup> Esse tipo de formação florestal recebe várias denominações: floresta latifoliada tropical úmida de encosta, mata pluvial tropical e mata atlântica (denominação geral). Indica que se trata de floresta sempre verde, cujos componentes em geral possuem folhas largas, vegetação de lugares onde há bastante umidade o ano todo e que acompanha a costa. Os autores que utilizam a expressão mata atlântica, indicam sua vizinhança com o Oceano Atlântico.

Catarinense (GRANDE ENCICLOPÉDIA CATARINENSE, 2004). Conforme se observa na Figura 8, Garuva encontra-se inserida em meio à Mata Atlântica.

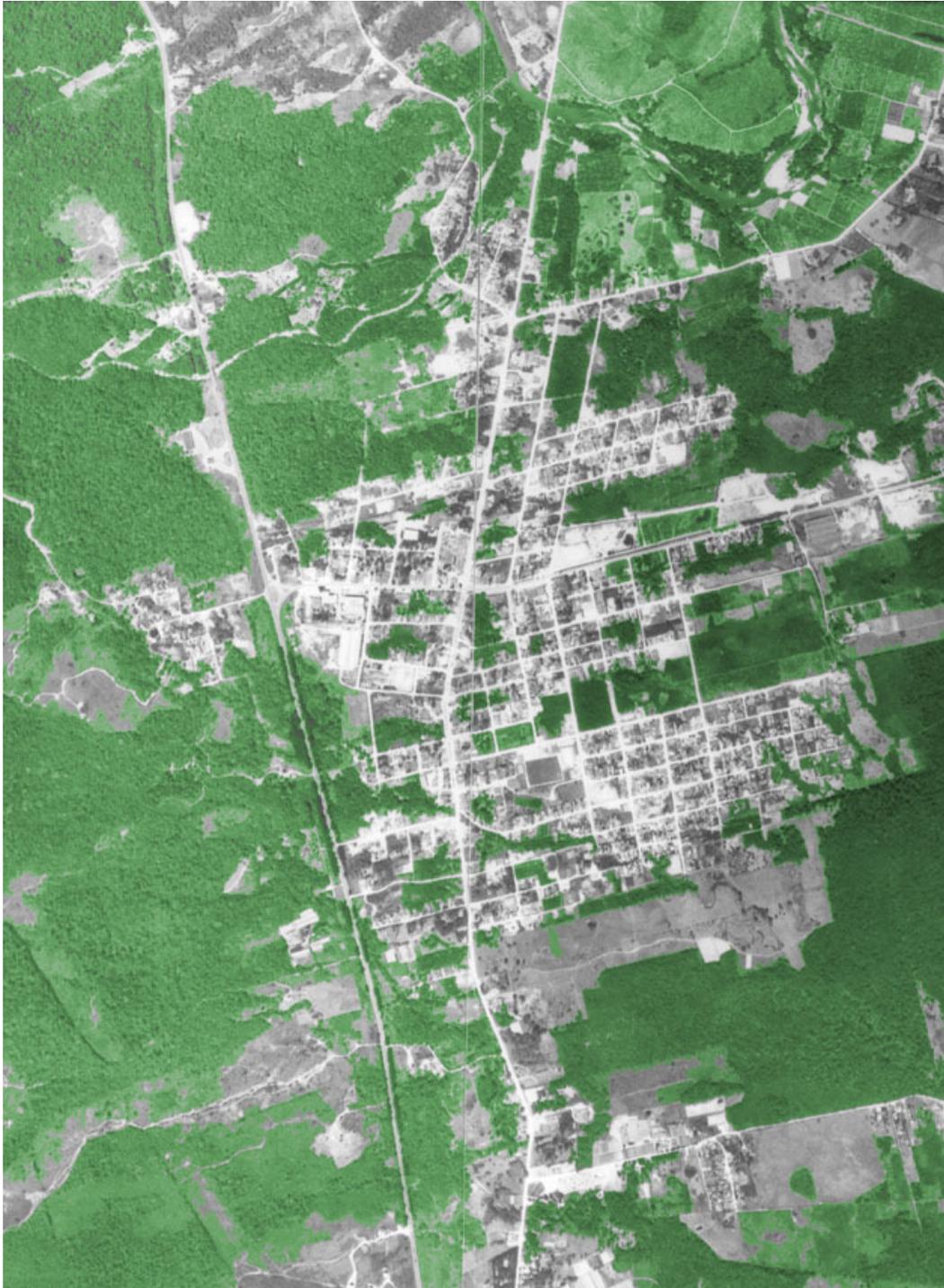


Figura 8. Localização do Município de Garuva em meio à Mata Atlântica.

Garuva conta com aproximadamente 12.700 habitantes, segundo o último censo realizado em 2004, dos quais aproximadamente 9.000 encontram-se em área urbana e 3.700 na zona rural. (IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004)

No caso do Município de Garuva, percebe-se graves problemas como a implantação de favelas e casebres na beira de rios, demonstrando a falibilidade do planejamento municipal urbano. Se a cidade houvesse se desenvolvido a partir de diretrizes traçadas por um Plano Diretor previamente organizado, vários problemas como os ora mencionados não teriam ocorrido.

Da análise do Plano Diretor de Garuva infere-se que o conjunto de leis que o institui datam de 1986 e dizem respeito a Garuva e Itapoá, esta última emancipada após o ano de 1989. Além de ultrapassadas, algumas das disposições existentes no referido Plano Diretor sequer foram seguidas, conforme se percebe dos itens 3.1 e 3.2 (Anexo 1) daquele documento, referentes às funções urbanas onde constam as seguintes diretrizes:

#### 3.1 Habitação.

- Não aprovar loteamentos que não tenham toda infra-estrutura necessária pronta e sem os devidos equipamentos de uso comunitário; [...]

[...]

- Não mais permitir construções na faixa de 15m nas margens de rios;

- Fiscalizar e incentivar a aplicação do Código de Obras;

- Não permitir que se formem, futuramente, núcleos habitacionais por nível sócio-econômico; permitindo a mescla de habitações entre famílias de diferentes padrões de vida;

#### 3.2 Serviços Públicos.

- Manter constante contato com a Casan, no sentido de abreviar o máximo possível, a instalação do abastecimento d'água no Distrito de Itapoá. (**Regra aplicável ao Município de Garuva**)

Da pesquisa realizada, serão analisados dois casos, um de loteamento irregular, o caso de Vila Trevo, e outro de ocupação em área de risco, nas margens do Rio São João, que banha o Município de Garuva.

## **6.2 O caso de Vila Trevo**

O Bairro Vila Trevo foi pesquisado em razão de sua formação, considerando-se a legislação existente à época, bem como a atuação do poder público diante de seu crescimento e desenvolvimento.

### **6.2.1 Localização**

A foto aérea abaixo, indicada como Figura 9, indica a localização atual do Bairro Vila Trevo, a partir da BR 101.



Figura 9. Foto aérea do Município de Garuva, com o círculo indicando a localização do Bairro Vila Trevo, 2004. *Fonte: Prefeitura Municipal de Garuva, 2005.*

Conforme se pode verificar na Figura 9, o Bairro Vila Trevo encontra-se localizado à margem esquerda da BR 101, sentido sul-norte, inserido na Serra do Mar, local de predominância de Mata Atlântica, sendo considerada Área de Preservação Permanente a teor do preconizado no artigo 225, §4º da Constituição Federal que assim estabelece:

Artigo 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 para as presentes e futuras gerações;

[...] §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.

### **6.2.2 Problemas**

Da pesquisa ora realizada, percebe-se que a Administração Municipal em nenhum momento, desde a edição do Plano Diretor, seguiu de forma correta as diretrizes desse instrumento. Prova disso foi a permissão da formação da localidade de Vila Trevo, em completo desacordo com o Código de Obras Municipal (Anexo 2), pois trata-se de loteamento inserido em Área de Preservação Permanente - APP, e com sistema de abastecimento de água clandestino.

Segundo as entrevistas realizadas junto aos munícipes de Garuva, bem como junto ao Ministério Público local, os problemas de urbanização surgiram por volta de 1986 quando um ex-prefeito decidiu lotear uma grande área de terras, passando em seguida a vender os lotes como se regularizados estivessem, em completo desacordo com a legislação do Parcelamento do Solo (Lei nº 6766/79).

As edificações localizadas no Bairro Vila Trevo encontram-se inseridas em meio à mata nativa, de forma aleatória, sem qualquer planejamento. Não há pavimentação, tampouco ruas de acesso. Verifica-se apenas um aglomerado de precárias moradias cercadas de área verde e algumas estradas de barro utilizadas como caminho, conforme se constata da análise na Figura 10.



Figura 10. Ocupação em Área de Preservação Permanente. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*



Figura 11. Ocupação em Área de Preservação Permanente – existência de vegetação nativa - Mata Atlântica. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*

Conforme se observa nas Figura 10 e 11, o local se transformou num bairro formado por habitações populares toscamente construídas, com o aval da administração municipal, à revelia das diretrizes do Plano Diretor de Garuva (item.3.1 do Anexo 1), já que foi permitida a permanência e o desenvolvimento do referido loteamento naquela localidade, sem que fosse apresentado projeto de desmembramento, nem tampouco ocorresse a aprovação e conseqüente registro do loteamento, hoje denominado Vila Trevo (Lei 6766/79, artigos 10; 11; 12; 18).



Figura 12. Ocupação irregular, sem infra-estrutura, sem plano, em total desrespeito ao plano diretor municipal, com supressão de mata nativa. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*



Figura 13. Acesso às moradias do Bairro vila Trevo e fornecimento de energia elétrica através de precários postes. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*

Se não houve a constituição regular do loteamento, hoje denominado Bairro Vila Trevo (Figuras 10 a 13), a Administração Municipal não poderia cobrar o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, pois o fato gerador do referido imposto é justamente a propriedade do terreno, que se comprova através da escritura do imóvel. Ao que se sabe, nenhum morador de Vila Trevo detém escritura pelo simples fato de que os terrenos até a presente data não foram desmembrados, estando ainda escriturada em nome do proprietário originário. (Ministério Público de Garuva, 2004)

Durante a pesquisa realizada, diversos moradores afirmaram categoricamente que pagam o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU,

informação que se confirma da análise do cadastro municipal de Vila Trevo, (item 90 do formulário de cadastro constante do Anexo 3), no qual percebe-se a cobrança do aludido tributo.

A teor das disposições do artigo 64 da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9605/98), Vila Trevo sequer poderia ter sido edificada (artigo 64), pois, como anteriormente mencionado, localiza-se em área pertencente à região da Serra do Mar, constituída por Mata Atlântica. Segundo relatos dos Biólogos do 8º Batalhão de Polícia de Proteção Ambiental da Cidade de Joinville, é comum na região à presença de vegetação do tipo *aspidusperma sp* (peróba), canela, *briófitas* (musgos), *pteridófitas* do tipo samabaias, orquídeas, dentre inúmeras outras espécies que compõem a fauna da Mata Atlântica, fato que impede por si só qualquer desmatamento na referida localidade.

Em entrevista realizada durante a presente pesquisa, obtivemos a informação de que em Vila Trevo residem aproximadamente duzentas famílias, e conforme relatos da própria Administração Municipal, não há um controle ou qualquer dado específico acerca da população existente no local.

Todavia, ao final de dois meses de pesquisas e levantamentos de dados, fomos procurados por responsáveis pelo setor do cadastro municipal da Prefeitura de Garuva, recebendo a informação de que os imóveis existentes em Vila Trevo encontram-se atualmente cadastrados (Anexo 3).

Diante da análise do cadastro supra mencionado, constata-se que a data de inscrição dos imóveis no referido cadastro não foi preenchida, provavelmente em razão de haver sido feito há pouco tempo e, observa-se ainda, que não há registro de iluminação pública, conforme demonstra o item 92 do cadastro em anexo, mesmo havendo registros de edificações na modalidade residencial (item 28 do formulário do Anexo 3).

Ainda com relação ao cadastro, observa-se que há construções em andamento, o que não poderia ocorrer em virtude da completa irregularidade em que se encontra o aludido loteamento, além de haver vários terrenos cadastrados caracterizados como inundáveis.

Outra situação que causa surpresa, descoberta através de informações do Ministério Público de Garuva, é a de que naquele “bairro”, existe um sistema de abastecimento de água clandestino em compatibilidade de porte com o Sistema de abastecimento de água fornecido pela concessionária CASAN, estruturado e instalado por um particular que efetua cobrança, abastecendo aproximadamente mil e duzentas famílias da cidade. Frisa-se que tal sistema não possui fiscalização, funcionando sob a aquiescência da administração municipal, fato que ocasionou o aforamento da ação civil pública nº 119.03.000795-7, no ano de 2003 após a chegada da Promotoria de Justiça com a instalação da Comarca de Garuva ocorrida no mesmo ano.

### **6.2.3 Conflitos legais**

Inicialmente, quanto à venda de lotes na localidade de Vila Trevo, estabelece a Lei de Parcelamento do Solo expressa vedação no seu artigo 37, e posteriormente no artigo 50, prevê o referido Diploma Legal, punição penal para todo aquele que der início, ou de qualquer modo, efetue loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente.

Assim, no caso de Vila Trevo, se houve o desmembramento irregular de diversos lotes, em total desacordo com as disposições legais exigidas pela Lei de Parcelamento do Solo, obrou em crime o loteador, com a anuência da Administração Municipal daquela cidade, incidindo ambas as partes nas disposições penais da Lei 6766/79.

Ainda, quanto ao abastecimento de água irregular, ocorrido em Vila Trevo, cumpre registrar que tal prática foi alvo de ação civil pública promovida pelo Ministério Público em face do proprietário do referido empreendimento, e também contra a Administração Municipal de Garuva, pela omissão quanto ao impedimento de tal prática, já que a exploração dos recursos hídricos, nos termos do Código de Águas Decreto 24.643/34 e Lei 9433/97, requer outorga pela Agência Nacional de Águas, além de diversas outras exigências legais, sendo expressamente vedado ao particular, tal qual ocorre naquela localidade, o encanamento precário e a venda do produto água por conta própria, sem que haja autorização dos órgãos competentes.

### **6.3 Ocupações nas margens do rio**

Além da formação irregular do Bairro Vila Trevo, as ocupações às margens do Rio São João, que banha o município, também fazem parte do cenário garuvense. Referidas ocupações invadem a Mata Atlântica que circunda o território e acompanha os rios do município, demonstrando novamente, a falta de atenção municipal às regras contidas no plano diretor, e principalmente, a total falta de fiscalização municipal.

#### **6.3.1 Localização**

Conforme se analisa na Figura 14, as ocupações estão localizadas próximas ao Bairro Vila Trevo, à esquerda da BR 101, sentido sul-norte, igualmente inseridas em Área de Preservação Permanente – APP, na Serra do Mar.



Figura 14. Foto aérea do Município de Garuva. Círculo indicando a região de ocupação nas margens do Rio São João, 2004. *Fonte: Prefeitura Municipal de Garuva, 2005.*

### 6.3.2 Problemas

As moradias edificadas ao longo do leito do rio variam pouco de tamanho, de 3m<sup>2</sup> (três metros quadrados) a 6m<sup>2</sup> (seis metros quadrados). Não possuem tratamento de esgoto, abastecimento de água ou energia elétrica fornecida pela Celesc, apenas ligações clandestinas em algumas casas (Figura 15).



Figura 15. Ocupação nas margens do rio (construção à margem esquerda). *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*

Tais construções precárias e totalmente irregulares retratam o crescimento desordenado da urbanização no município sob exame. Segundo as fontes de informação, a população ribeirinha ultrapassa trinta famílias, todas em situação precária e em condições de risco, tendo inclusive algumas residências sido levadas pela força do rio durante o período de cheia<sup>34</sup> (Figura 16).

---

<sup>34</sup> O período de chuvas que inicia em junho ocasiona a cheia do Rio São João.



Figura 16. Ocupação na beira do Rio São João. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*

Analisando a Figura 17, percebe-se que a precária ponte<sup>35</sup> encontra-se edificada sobre dito rio, que no período de chuvas enche, causando inundações nas casas ao seu redor.

---

<sup>35</sup> Durante a pesquisa foi informado que a ponte sobre o rio São João encontrava-se em precário estado de conservação.



Figura 17. Ponte sobre o Rio São João. Ocupação à direita na margem do rio.  
*Fonte: elaborada pela autora, 2004.*

Nas entrevistas realizadas encontramos famílias vivendo naquela localidade conhecida como Região do Caovi, há aproximadamente doze anos, as quais ao serem indagadas, responderam não ter recebido qualquer visita dos órgãos de fiscalização municipal durante todo o tempo em que lá se encontram (Figuras 15 a 19).



Figura 18. Ocupação à margem do Rio São João. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*



Figura 19. Ocupação na margem do rio. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*

Há inclusive uma família de aproximadamente cinco pessoas que reside nos escombros onde antes se localizava o Hospital Municipal à beira rio, e se utiliza da água do rio para banhar-se, assim como as demais famílias, e também para jogar os dejetos e lixo por ela produzidos. De acordo com os entrevistados, nunca houve qualquer tipo de fiscalização municipal, tampouco interesse por parte da administração com relação às condições de moradia dos moradores da região (Figuras 20, 21 e 22).



Figura 20. Escombros do antigo hospital, localizado ao lado do rio e que atualmente serve de moradia de famílias. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*



Figura 21. Escombros do antigo hospital. Inserção em mata nativa. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*



Figura 22. Escombros do antigo hospital. Inserção em área de mata nativa. *Fonte: elaborada pela autora, 2004.*



Figura 23. Moradias ao lado do dos escombros do antigo hospital, no leito do rio.  
*Fonte; elaborada pela autora, 2004.*

Das famílias entrevistadas apenas uma delas não paga IPTU, tampouco recebe energia elétrica diretamente da Celesc, possui somente uma extensão da vizinha e para esta efetua o pagamento (Figura 23).

Esta mesma família informou, assim como as demais entrevistadas, que houve uma visita do atual prefeito, antes apenas candidato, na época das eleições, com promessa de construção de novas casas com o intuito de remover estas famílias para um local mais seguro e adequado, entretanto, não mais tiveram notícias a esse respeito.

Além disso, durante a entrevista, essa mesma família afirmou que estava indignada em razão de haver sido informado a eles, em ocasião daquela visita, por parte do candidato, que se fossem eleitores seus, teriam energia elétrica fornecida pela Celesc. Assim fizeram e até a presente data nada tinha sido feito como prometido.

Além dessa família, as outras entrevistadas da região do Caovi informaram que não pagam IPTU, entretanto possuem instalação de luz que foi promovida por um político local há três legislaturas, em troca de votos para alcançar a cadeira de vereador no município (Figura 24).



Figura 24. Formação de moradias às margens do rio, com instalação clandestina de energia elétrica.

Quanto à permanência das famílias ribeirinhas ao largo do Rio São João e na região conhecida por Caovi nenhuma providência foi tomada, como por exemplo, o remanejamento das pessoas lá residentes para áreas seguras. Tampouco a municipalidade tomou medidas de fiscalização para impedir que novas famílias se instalem naquela região.

Importante ressaltar que não só a Administração Municipal é responsável pelo crescimento desordenado e completamente desestruturado das localidades que compõem o Município de Garuva, pois fatores outros como, por exemplo, a falta de conscientização dos moradores locais na fixação de residência em regiões irregulares e sem condições físicas, os inúmeros contratos de posse firmados entre ocupantes, e alto custo para a aquisição de um terreno “legalizado” como dizem os entrevistados, fez com que muitas pessoas adquirissem moradia contrariando as diretrizes de urbanização existentes.

Conforme nossas pesquisas, o custo de um terreno de porte pequeno no Município de Garuva, contendo escritura, localizado em loteamento aprovado, oscila em torno de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ao passo em que várias das pessoas entrevistadas afirmaram ter adquirido seus lotes ocupados clandestinamente, através de contrato particular de compra e venda por R\$ 1000,00 (mil reais).

Como já mencionado, são inúmeras as variáveis que contribuíram para o crescimento desordenado do Município de Garuva, e que ainda perduram como aspectos negativos e impeditivos no que tange à estruturação e crescimento planejado do município em análise, conforme se observa no Quadro 3:

**Quadro 3 - População e Domicílios no Município de Garuva - 2000**

Pessoas residentes - total	11.378	peessoas
Pessoas residentes – área urbana	8.256	peessoas
Pessoas residentes – 10 ou mais anos de idade – sem instrução ou menos de 1 ano de estudo	670	peessoas
Esgoto–domicílios particulares permanentes com banheiro ligado a rede geral	223	domicílios
Água–domicílios particulares permanentes com abastecimento ligado a rede geral	1.394	domicílios
Lixo – domicílios particulares permanentes com lixo coletado	2.464	domicílios

*Fonte: IBGE – censo de 2000.*

Diante da análise dos itens acima, percebe-se que pouquíssimos domicílios possuem acesso aos serviços básicos de esgoto, abastecimento de água e coleta de lixo, requisitos indispensáveis para a manutenção da qualidade de vida no meio social.

Ademais é preceito de ordem constitucional o direito de todo e qualquer cidadão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, meta essa que só poderá ser alcançada quando os atores responsáveis pelo processo de estruturação urbana ordenada adquirirem a consciência de que os serviços considerados de natureza essencial, como saneamento básico, representam importante peça estrutural na pirâmide organizacional social.

Outro problema de grande relevância e reflexo altamente negativo, tal qual se percebe, é a falta de mão de obra capacitada para compor o quadro de funcionários municipais em Garuva.

Da pesquisa realizada, infere-se, por exemplo, que até o ano de 2004, ocasião em que a pesquisa estava em fase de coleta de informações através de

entrevistas com funcionários da prefeitura<sup>36</sup>, engenheiros agrônomos ocuparam postos de competência de profissionais da saúde, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico teve como Secretário um profissional formado em Artes Cênicas, o Setor de Licitações e Compras foi chefiado por profissional com nível de escolaridade de 2º grau, a Secretaria do Bem Estar Social foi ocupada por uma médica-veterinária, e muitas outras situações que, não fosse a questão social, seriam cômicas (Quadro 4).

#### **Quadro 4 - Organograma Funcional parcial da Prefeitura Municipal de Garuva em 2004**

<b>Departamento</b>	<b>Função</b>	<b>Escolaridade</b>
Secretaria de Gabinete do Prefeito	Secretária	2º grau
Divisão Jurídica	Chefe - Advogado	3º grau
Divisão de Imprensa	Chefe - Administrador	3º grau
Setor de Recursos Humanos	Chefe do Setor	2º grau
Setor de Tributos	Chefe - Advogado	3º grau
Orçamento e Contabilidade	Não havia	
Licitação e Compras	Chefe	2º grau
Setor de Tesouraria	Chefe - Contabilidade	3º grau
Setor de material e patrimônio	Chefe	2º grau
Divisão de indústria, comércio e turismo	Não havia no município, foi designada uma de Araquari, formada em artes cênicas	
Secretaria da Saúde	Chefe – Engenheiro Agrônomo	3º grau
Secretaria do Bem Estar Social	Chefe – Médica Veterinária	3º grau

*Fonte: Elaborada pela autora, 2004.<sup>37</sup>*

Atualmente, o organograma da prefeitura em análise apresenta um quadro um pouco diferente do anterior, que, segundo informações da própria

<sup>36</sup> Os funcionários entrevistados foram os seguintes: um engenheiro civil que ocupava o cargo de Secretário de Administração; um técnico em contabilidade, cuja função era de Fiscal de Tributos; a Secretária de Gabinete do Prefeito e outros funcionários que solicitaram sigilo quanto a sua identificação.

<sup>37</sup> Informação adquirida através de contato telefônico com a funcionária da Secretaria de Gabinete da Prefeitura Municipal de Garuva, 2004.

prefeitura, foi adaptado e reorganizado de acordo com os interesses do prefeito em exercício (Quadro 5).

**Quadro 5 - Organograma Funcional da Prefeitura Municipal de Garuva em 2005:**

<b>Departamento</b>	<b>Função</b>	<b>Escolaridade</b>
Setor de Meio Ambiente	Chefe - Engenheiro Florestal	3º grau
Setor Bem Estar Social	Chefe - Agente Administrativo	2º grau
Setor Gabinete Prefeito	Chefe - Agente Administrativo	2º grau
Setor de Agricultura	Chefe - Agente Administrativo	2º grau
Gabinete	Chefe - Técnico em nível médio	2º grau
Setor de Contabilidade	Chefe - Contador	2º grau
Viação, Obras e Serviços Públicos	Diretor	1º grau
Setor de Estradas de Rodagem	Chefe - Mecânico	1º grau
Secretaria da Saúde e Bem Estar Social	Chefe - Médica Veterinária	3º grau
Secretaria de Saúde e Bem Estar Social	Odontóloga	3º grau
Secretaria da Agricultura	Chefe	2º grau
Setor Licitação e Compras	Chefe - Agente Administrativo	2º grau
Assessoria Jurídica	Diretor - advogado	3º grau
Imprensa	Diretor	3º grau
Setor Recursos Humanos	Chefe - Agente Administrativo	3º grau
Divisão de Planejamento e Finanças	Diretor - Técnico em nível médio	2º grau
Setor de Patrimônio	Chefe - Agente Administrativo	2º grau
Setor de Saúde e Bem Estar Social	Chefe - Agente Administrativo	2º grau
Setor de Educação	Chefe - Administradora Escolar	3º grau
Agricultura e Meio Ambiente	Diretor - Ciências Biológicas	3º grau

*Fonte: Prefeitura Municipal de Garuva, 2005.*

Com base no quadro acima, percebe-se que ainda há certa deficiência em alguns setores, como por exemplo, o Setor de Contabilidade cujo responsável possui apenas o 2º grau, assim como o Setor de Agricultura.

Quanto aos Setores de Viação e Estradas de Rodagem, verifica-se que a chefia é exercida por funcionários com o 1º grau de instrução, o que demonstra claramente a

incapacidade de mão de obra da Prefeitura de Garuva e por conseqüência, inviabiliza em muito o funcionamento do aparato municipal.

Todavia, percebe-se do quadro funcional acima demonstrado, que após a transição de governo municipal ocorrida no final de 2004, houve uma maior preocupação por parte da administração pública do Município de Garuva, demonstrada através de acertadas tentativas de modificação na chefia e representatividade em alguns setores daquela administração municipal, a fim de que os cargos de maior responsabilidade passassem a ser ocupados por profissionais mais capacitados.

Ainda que seja forçoso concluir que tal iniciativa ocorreu parcialmente em razão de o assunto ter sido palco de pesquisa, o fato é que as investigações e entrevistas surtiram, como se conclui, efeito positivo, constatado na prática pela melhoria no organograma funcional da administração municipal.

Cumprir lembrar que muito embora haja instrumentos legais destinados a compelir a Administração Pública ao cumprimento das políticas de estruturação e desenvolvimento urbano sustentável, é cediço que referidas ferramentas somente serão utilizadas de maneira a surtir o resultado almejado quando houver a conjugação da efetiva participação dos cidadãos, da vontade política por parte do administrador, e da fiscalização por parte dos órgãos incumbidos na missão de proteger os interesses sociais, punindo com rigidez condutas lesivas ao desenvolvimento social.

Importante acrescentar que a presença diária e efetiva do Judiciário e do Ministério Público, advinda com a criação da Comarca de Garuva em 2003, representou grande benefício ao desenvolvimento social da cidade, tendo em vista sua atuação fiscalizadora. Prova disso foi o ajuizamento de quatro Ações Cíveis Públicas por parte do Ministério Público envolvendo particulares e administração pública no pólo passivo da

demanda, a fim de penalizar condutas criminosas contra o meio ambiente e contra a sociedade. (Fórum da Comarca de Garuva, 2004)<sup>38</sup>

### **6.3.3 Conflitos legais**

A não fiscalização por parte da municipalidade quanto à edificação em locais de preservação permanente acarreta responsabilidade civil, podendo aquela municipalidade vir a sofrer as conseqüências judiciais de ação civil pública, em decorrência do descumprimento do dever de fiscalizar.

## **6.4 Problemática municipal de Garuva**

Com o desenvolver da pesquisa e a obtenção de dados, percebeu-se que os problemas sociais existentes no Município de Garuva, e que durante o crescimento e desenvolvimento daquele município traçaram o perfil estético e desestruturado daquela cidade, estão intimamente ligados a falta de planejamento municipal e a inobservância de regras básicas atinentes às questões ambientais, a falta de fiscalização em relação à ocupação irregular em áreas inapropriadas à habitação, tudo isso aliado ao despreparo por parte dos administradores municipais, que ao longo de suas legislaturas, contribuíram para a construção do perfil inadequado que atualmente se vê na Cidade de Garuva.

A conclusão a que se chega após coleta de dados e informações acerca do município em análise, é a de que os problemas sociais e urbanos, com incidência reflexiva direta no meio ambiente e na desestruturação social de Garuva, são decorrentes da somatização de fatores como falta de estudo prévio acerca da distribuição urbana naquele local, ausência completa de estudo preordenado de ações impactantes ao meio ambiente, falta de controle e de

---

<sup>38</sup> Informação coletada junto ao Fórum de Garuva em entrevista com o Promotor de Justiça da comarca.

medidas de contenção dos vários problemas sociais existentes naquela cidade, e principalmente, inexperiência profissional de muitos administradores, aliada à mão de obra administrativa pouco ou nada especializada.

De acordo com o entendimento de Carlos (1999):

(...) ao mesmo tempo em que através do processo produtivo a sociedade produz a sua existência, ela produz o espaço. A relação homem-natureza se dá dentro de um processo de trabalho que se situa dentro de um quadro mais amplo de produção de bens para satisfazer a existência humana.

Com respaldo no pensamento do referido autor, tem-se que a organização estrutural de uma cidade está diretamente relacionada com a intervenção humana, e que, diante da pesquisa realizada, constatou-se que essa intervenção, no caso de Garuva, sem qualquer fiscalização ou planejamento, gerou uma ocupação em completo desacordo com as normas legais vigentes.

Observou-se que o poder público não detinha um sistema organizacional adaptado e adequado ao desenvolvimento do município, portanto a estrutura municipal não acompanhou o crescimento demográfico do Município de Garuva.

Não houve a adequação do plano diretor às novas exigências e à nova realidade que o município passou a apresentar, após a emancipação do Município de Itapoá, há quase vinte anos. Entretanto, a administração pública não providenciou, tampouco previu, durante esses últimos anos, qualquer forma de reestruturação da população que, em boa parte, vive em condições precárias.

Constatou-se ainda, que a refalada “difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado cultura urbana”, trazida por Castells (2000) para definir o fenômeno da urbanização, aplica-se com propriedade à problemática do município sob exame, já que é forçoso reconhecer o pensamento “conformista” da população no que tange às expectativas na regularização, por parte da administração pública, da sua ocupação em áreas irregulares.

Nas entrevistas realizadas, verificou-se também que a falta de perspectiva por parte da população garuvense em relação ao futuro, deixa vestígios de um povo fadigado de promessas políticas, o que torna a citação supra mencionada perfeitamente adequada ao sistema atual daquele município, vez que a “cultura urbana” da referida população é o retrato da fiel da sua urbanização.

Segundo as informações constantes na presente pesquisa, a ocupação em áreas proibidas por força de lei ocorreu principalmente, em razão de a população ter procurado um espaço para edificar sua moradia e ter se deparado com alto custo dos loteamentos na zona urbana do município, além de inflexíveis formas de pagamento oferecidas pela administração pública.

Diante disso, a população de baixa renda, passou a ocupar áreas que considerou mais acessíveis a sua condição, formando uma subclasse às margens da sociedade.

Para alinhar esse raciocínio, Braga e Carvalho (2000) esclarecem:

A cidade é produto e condição de reprodução de uma sociedade. Sua estruturação física em diferentes bairros, ricos e pobres, setores urbanos, salubre e insalubres, apropriações da natureza, centros e periferias são a manifestação das relações sócio-econômicas, do acesso desigual aos meios de condições de produção e trabalho, historicamente determinadas. Em suma, a estruturação interna de uma cidade reflete a organização social tanto na sua produção quanto na distribuição dos seus bônus.

### **6.5 Contribuições para o Município de Garuva**

Desse modo, a exemplo do que ocorrem em várias cidades brasileiras, percebe-se que a aplicação dos preceitos contidos no Estatuto da Cidade torna-se

bastante complexa e dificultosa, já que, dentro das regras de políticas públicas e urbanização sustentável, o Plano Diretor do Município de Garuva deveria prever áreas na malha urbana destinadas à população de baixa renda, oferecendo condições proporcionais de pagamento, energia elétrica e água canalizada para todas as residências existentes no município, até porque, conforme entrevistas realizadas e analisadas no presente trabalho, vários moradores do Município de Garuva pagam o IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.

A necessidade de reassentamento das famílias residentes ao longo das margens do rio que banha o município é medida imprescindível à segurança daqueles munícipes, tendo em vista às inúmeras vezes em que ocorreram inundações e conseqüente destruição de várias moradias irregulares em diversos trechos da cidade.

Contudo, referida manobra deve ser tomada com total cautela e em consonância com as indicações legais de uso e ocupação do solo, assim como a regularização do fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água, totalmente irregulares no Município de Garuva.

Outro ponto que merece atenção especial no que toca a ocupação irregular na Cidade de Garuva, é a total falta de fiscalização por parte do poder público, que inúmeras vezes permitiu e continua conivente com às referidas ocupações. O descaso em relação a esse problema é evidente.

Um aspecto positivo constatado durante a pesquisa realizada foi à criação da comarca no município, fator que acabou por trazer inúmeros benefícios para a população, já que a fiscalização efetiva e presente das autoridades como o juiz e o promotor de justiça, exige maior responsabilidade por parte da administração municipal em inúmeras questões sociais.

Cumpra registrar ainda, que a participação do Ministério Público junto à população local, e o manejo responsável da Ação Civil Pública (Apêndice B) por parte daquele órgão de fiscalização da lei, trouxeram à tona o problema do abastecimento irregular de água, a preocupação com o desmatamento desenfreado na Cidade de Garuva, representando significativo avanço em relação à solução de muitos problemas de ordem urbana naquele município.

E ainda que a população garuvenha detivesse conhecimento dos instrumentos legais postos à disposição do cidadão comum na defesa de diversos interesses sociais a exemplo da ação popular, quase que inutilizada por desconhecimento completo dos cidadãos em todo o país, o manejo da ação civil pública pelo Ministério Público como forma de coibir os excessos e as atividades nocivas ao desenvolvimento social, é feito com muito mais propriedade pelo Promotor de Justiça, por ser conhecedor da lei e gozar de prerrogativas especiais em relação à utilização da ação civil pública.

Como forma de redução dos problemas municipais detectados sugere-se a elaboração, mediante estudo prévio, de um plano diretor consciente e equilibrado, atento às regras de urbanismo e meio ambiente em vigor.

Com o intuito de minimizar progressivamente os problemas acima expostos, sugere-se a criação e utilização de alguns mecanismos abaixo elencados:

- formação de equipe inter-profissional com integrantes especializados em meio ambiente e urbanismo, a fim de reduzir os problemas sociais de ocupação com reflexo direto no desequilíbrio ambiental;

- criação de cursos especializantes para os profissionais responsáveis pela fiscalização urbana, sanitária e ambiental, objetivando implementar a mão de obra, e impedir, destarte, que o desconhecimento fulmine a ação necessária à prevenção de muitos dos problemas sociais daquele município;

- incrementação do número de funcionários em setores essenciais com mão de obra especializada, desde que em consonância com o orçamento ditado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, compensando essa medida com a redução dos cargos de confiança existentes no organograma municipal vigente;

- criação de programas de conscientização ambiental para a população carente, dando ênfase para as áreas de ocupação localizadas em beira de rio, e dentro de áreas de proteção ambiental.

- elaboração de campanhas para impedir a expansão de loteamentos clandestinos, com a identificação dos responsáveis e conseqüente remessa de informações ao Ministério Público local para as providências de responsabilização civil e penal cabíveis;

- intensificação da fiscalização nos serviços de saneamento básico, inclusive abastecimento de água, tomando as medidas necessárias quanto à existência de ligações de esgoto e abastecimento de água clandestinas, a fim de coibir os responsáveis e conscientizar a população dos desdobramentos negativos que tais medidas representam para o futuro do município;

- adequação do plano de gestão municipal às necessidades básicas da municipalidade, com a participação da população, através de audiências públicas, reuniões comunitárias, a fim de aproximar a administração municipal dos reais anseios da comunidade, principalmente a parte populacional carente.

- comunicação e procura de auxílio junto ao Poder Judiciário local e ao Ministério Público, quanto às questões legais duvidosas, a fim de evitar a deflagração de ações contra a municipalidade e a condenação reiterada em processos judiciais.

Por derradeiro, é imperioso dizer que uma nação próspera se constitui de diversos elementos, dentre eles consciência política, idealismo, convencimento, e patriotismo.

Cada cidadão é elemento componente de um todo, pois as ruas formam os bairros, que por sua vez formam as cidades, que dão forma a um estado, que unindo-se a vários outros forma uma nação politicamente organizada.

## **CAPÍTULO 7**

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Finda a pesquisa, temos a considerar que, de uma forma geral, as cidades se expandem a partir de um dado momento econômico ou social, sendo que muitas vezes o aumento populacional desenfreado não é previsto, tampouco planejado, o que acarreta via de conseqüência, falta de espaço, aglomerações humanas em pequenas edificações, aumento da poluição hídrica decorrente do escoamento de dejetos humanos, e acúmulo exagerado de detritos sólidos tais como lixo doméstico.

E, como se não bastasse, referidos fatores somam-se a falta de um plano diretor condizente com a realidade da cidade, ou o que é pior, a inexistência do plano diretor, pois como se depreende do artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, somente se exige a projeção de plano diretor àqueles municípios com mais de vinte mil habitantes.

Ditas conclusões somente foram possíveis através de métodos como análises, entrevistas, pesquisas, os quais proporcionaram relevantes descobertas acerca das dificuldades cotidianas de diversos cidadãos de classe social desfavorecida, sofredores da desestrutura urbana, deveras afastados da projeção teórico-social que lhes fora reservada pela letra da lei, mas que na prática revelase quase utópica.

E infelizmente, pôde-se concluir com facilidade, que os mecanismos legais de defesa do meio ambiente e do planejamento no processo de desenvolvimento urbanístico sustentável, apresentam-se precisos e coerentes com a realidade social da atualidade, observando-se durante o desenrolar da pesquisa, que o Brasil possui uma gama considerável de instrumentos muito eficazes na defesa ambiental em prol da urbanização consciente das cidades tais

como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei dos Crimes Ambientais, Lei de Parcelamento do Solo, mas, infelizmente tais ferramentas não são utilizadas com o devido cuidado, seja por falta de conhecimento, seja por falta de vontade dos administradores da coisa pública.

E, desta forma, serve o presente trabalho como fonte de auxílio na pesquisa de todos os que buscam conhecimento específico sobre o tema em voga, e objetivam realizar um trabalho de urbanização preservacionista, consciente e adequada às necessidades sociais outrora ditas “futuras”, mas que atualmente vêm se tornando cada vez mais visíveis em decorrência da ação degradante da mão humana sobre o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. Edição Especial. São Paulo: Jurídica Brasileira.

ADAMS, Betina. **Preservação urbana: gestão e resgate de uma história**. Florianópolis: UFSC, 2002.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/IBAMA, 1994.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar 1992.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

ARAÚJO JUNIOR, João Marcello. **Dos crimes contra a ordem econômica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BERNARDES, Adriana. **A industrialização brasileira**. s/d. Construção da nação. Disponível em: <http://pessoal.educacional.com.br/>. Acessado em 20 de maio de 2004.

BERNARDES, Adriana. **Metropolização**. s/d. Construção da nação. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/index.htm>. Acessado em 12 de outubro de 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONDUKI, Nabil (organizador). **As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. **Estatuto da cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: IGCE-UNESP, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acessado em 15 de março de 2004.

BUENO, Francisco da Silva. **Dicionário escolar da língua portuguesa**. 11<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro: Fename (Fundação Nacional de Material Escolar), 1982.

\_\_\_\_\_. **Grande dicionário etimológico-prosódico da língua portuguesa**. 2<sup>o</sup> volume. Rio de Janeiro: Brasília, 1974.

CAMPOS, E. T. **A expansão imobiliária e seus impactos ambientais em Florianópolis**. Florianópolis: Ed. Insular, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª. Ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1999.

CARTA DE BENOIT JULES DE MURE. **Dirigida ao Presidente da Província de Santa Catarina**. Datada de 27 de fevereiro de 1841.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **O que é direito ambiental: dos caminhos da casa à harmonia da nave**. Florianópolis: Habitus, 2003.

CARVALHO, Sonia Nahas. **Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos**. Tese de doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade, aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. In: São Paulo em Perspectiva, v. 15, n° 4, dez, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra S.A., 2000.

CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1998.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1996.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979. Tradução: Dafne Nascimento Rodrigues.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA. Nylson Paim de Abreu Filho (organizador). Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2003.

CONTAR, Alberto. **Meio ambiente: dos delitos e das penas**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CORRÊA, Jacson. **Proteção ambiental e atividade minerária**. Curitiba: Juruá, 2002.

CUNHA, S. B. e GUERRA, A. J. (Orgs.) **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DAJOZ, Roger. **Ecologia Geral**. 4ª edição. Petrópolis, 1983.

DELMANTO, Celso; Roberto; Fabio M. de Almeida; DELMANTO JUNIOR, Roberto. **Código penal comentado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DESLANDES, S. F. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.  
DICIONÁRIO AURÉLIO ELETRÔNICO, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, s/d. Disponível em: <<http://www.lexikon.com.br/aurelio/aurelio.htm>>. Acessado em 15 de março de 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DOTTI, René Ariel. **Curso de direito penal – parte geral**. Forense, 2001.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2003.

FÓRUM DA COMARCA DE GARUVA - SC. Informações obtidas junto aos funcionários do cartório e do Ministério Público da comarca na pessoa do Promotor de Justiça, 2004.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume, 2000.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Revista Ambiente & Sociedade**. Ano IV, n° 9, 2° sem. dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16878.pdf>>. Acessado em 20 de março de 2004.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo; Maximiliano Roberto Ernesto. **Resumo de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. In: **Revista da Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2. p. 57-63. Mar/Abr. 1995.

GRANDE ENCICLOPÉDIA CATARINENSE. Volume 1. 1ª Edição. Guarapiranga, SC: Ana Paula, 2004.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”**. MetrÓpole Transformações Urbanas Revista Fundação Seade, São Paulo, v. 15, 2001.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IBAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA Nº 04**, de 18 de setembro de 1985.

IBAMA- Conselho Nacional do Meio ambiente - **RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237**, de 19 de dezembro de 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Resultados do Censo de 2000. Disponível em: [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br). Acessado em 30 de abril de 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Resultados do Censo de 2004. Disponível em: [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br). Acessado em 30 de abril de 2005.

IBMARNR – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira**. Brasília, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 1999.

LEIS, Héctor Ricardo. **A modernidade insustentável**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 1ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARAFON, Gláucio José. **A dinâmica metropolitana: no contexto de uma economia global**, s/d. Disponível em : [www2.uerj.br/~dgeo/geouerj1h/glaucio.htm](http://www2.uerj.br/~dgeo/geouerj1h/glaucio.htm). Acessado em 15 de junho de 2005.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo em Perspectiva, vol 14, nº 4, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 26ª edição, São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mandado de segurança**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEYER, Regina Maria Proserpi. **Atributos da metrópole moderna**. São Paulo em Perspectiva, vol. 14, nº 4, 2000.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente. Doutrina – prática – jurisprudência – glossário**. 2ª. Edição, rev., ampl. e atualiz. São Paulo: RT, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Agenda 21 brasileira**. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/?id\\_estrutura=18&id\\_conteudo=908](http://www.mma.gov.br/?id_estrutura=18&id_conteudo=908). Acessado em 20 de maio de 2005.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

NEDER, R. T. Regulação pública ambiental, tendências internacionais e sociedade civil no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Crise Socioambiental: estado & sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. P. 25-44, São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos da Ecologia**. 4ª edição. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1988.

OSER, Jacob; BLANCHFIELD, William. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1987.

PRADO1, Luiz Regis. **Crimes contra o ambiente**. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GARUVA. Mensagem Eletrônica via e-mail recebida em 15 de março de 2005 da Secretaria de Gabinete.

\_\_\_\_\_. Entrevistas abertas realizadas com funcionários do Setor de Planejamento, Cadastro, Administração e Tributos, nos dias 10,15 e 17 de outubro de 2004.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Desenvolvimento sustentável: mito ou realidade?**. São Paulo: Terra livre, nº.11/12, 1999.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed. rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 1999.

ROLHIK, Raquel. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva, vol. 13, nº 4, 1999.

ROCHEFORT, Michel. **Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo: Hucitec, 1998

ROSSETTO, Adriana Marques. **Proposta de um Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento de Cidades**. Tese de Doutorado, Florianópolis, 2003

SACHS, I. **Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos do Brasil e da Índia**. In: Paulo Vireira e Jacques Weber (org.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: AS, 1979.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: Hucitec, 1982.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, E. L. da ; MENEZES, E. M. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2000.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Prática de direito ambiental**. 1ª edição São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2004.

SOARES JUNIOR e GALVÃO, Jarbas e Fernando. (coordenadores) **Direito ambiental na visão da magistratura e do ministério público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOLJENISTSYN, A. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 02/01/1994.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

THIAGO, Raquel S. **A Colonização**. In: Atlas Ambiental da Região de Joinville. Florianópolis: FATMA – GTZ 2002.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Estudo em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação.** S. Paulo: Atlas, 1995.

VIEIRA, P. e WEBER, J. (org.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 1997.

VIOLA, E. J. e LEIS, H. R. **O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável.** In: VIOLA *et al.* **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais.** São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 1995.

## **APÊNDICE A**

**Questionário aplicado nas famílias do Bairro Vila Trevo e Região Caovi  
(margens do Rio São João)**

## **QUESTIONÁRIO APLICADO NAS FAMÍLIAS DO BAIRRO VILA TREVO E REGIÃO CAOVI (MARGENS DO RIO SÃO JOÃO)**

- 1) Qual seu nome?
- 2) Idade?
- 3) Estado civil?
- 4) Possui emprego?
- 5) Qual a renda familiar?
- 6) Quantas pessoas moram na residência?
- 7) Sua casa é própria?
- 8) Quanto tempo vocês residem nela?
- 9) Qual é o documento de propriedade do imóvel que possuem?
- 10) Como foi adquirido o imóvel em que residem?
- 11) Pagam IPTU?
- 12) O que foi preciso para receber um carnê de IPTU?
- 13) Possuem energia elétrica?
- 14) A energia elétrica é fornecida pela Celesc ou é clandestina?
- 15) Possuem água encanada?
- 16) Se não, de onde vem?
- 17) Qual a documentação que a Prefeitura exigiu para a construção da moradia?
- 18) Com que frequência há visita da Prefeitura ou de funcionários?
- 19) Quanto custa um terreno nessa região para comprar?

## **APÊNDICE B**

### **Exemplo de Ação Civil Pública**

## **Ação Civil Pública - Desmatamento**

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da Vara Civil da Comarca de XXXX

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, por seu representante firmatário, com base no preconizado no artigo 129, III, da Constituição Federal e nos termos da Portaria n° XXXX, firmada pelo Excelentíssimo Senhor Doutor Procurador-Geral de Justiça, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

contra

XXX, brasileiro, casado, de profissão a ser apurada, CPF n° XXX, residente na Rua XXX, n° XXX, SC, pelas razões fáticas e legais que passa a expor:

No dia 12 de junho de 1992, em diligência conjunta fiscais da Fundação do Meio Ambiente - FATMA -, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - e do Município de XXXX, compareceram no final da Rua XXX, nesta capital, porquanto naquele local um particular, posteriormente identificado como o aqui requerido, promovia por sua própria conta um ilegal prolongamento daquela artéria pública, realizando a derrubada da vegetação nativa, a abertura da estrada e ainda um desmate indicador de ocupação futura.

Sucedem que a rua em questão tem o seu término exatamente na Cota 100 do Morro da XXXX, como demonstra a inclusa planta altimétrica, evidência da ilegalidade da ação do requerido.

Inicialmente cumpre sublinhar que a área agredida está catalogada como de preservação permanente, eis que contida na Mata Atlântica, elevada à condição de patrimônio nacional, consoante a dicção do artigo 225, parágrafo 4º,

da Constituição Federal, disposição constitucional complementada pelo Decreto n° 99547 de 25 de setembro de 1990, que preconiza o seguinte:

Art. 1° - Ficam proibidos, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica.

Não bastasse, menciona a Lei n° 1.224, de XXXX, que instituiu o Código de Posturas do Município de XXXX.

Art. 27 - A ninguém é lícito, sob qualquer pretexto:

a) - abrir rua, travessas ou praças sem prévio alinhamento e nivelamento fornecido pela Prefeitura.

Já a Lei n° 1.516, de XXXX, que disciplina o uso do solo, dispõe sobre áreas verdes e equipamentos urbanos, atualizada pelo texto da Lei n° 1.570, de XXXX, determina o seguinte:

Art. 4° - Para fins de legislação urbanística, áreas verdes são porções do município, independentemente de dimensões da vegetação ornamental, arbustiva, arbórea ou florestal, à preservação da paisagem, ao desenvolvimento de atividades culturais, de recreação ou lazer que exijam espaço de uso público ao ar livre.

Art. 5° - As áreas verdes, definidas no artigo anterior, poderão ser:

a) .....

b) áreas verdes de uso limitado, florestadas ou não, de valor paisagístico e/ou ecológico, cujo uso deva ser limitado, a fim de que se objetive a manutenção ou recuperação da paisagem natural ou ecossistema.

Nestas áreas se incluem também as acima da cota 100 (cem) metros, os promontórios e os tómbulos.

Art. 6° - Nas áreas verdes de uso limitado não será permitido o parcelamento do solo ou a abertura de vias de tráfego excetuadas as de melhoria de acessos.

O incluso levantamento técnico, promovido pela Fundação do Meio Ambiente indica que a estrada ilegalmente aberta pelo requerido tem 65 metros de

extensão, atingindo portanto a cota 165 do Morro da XXXX, com 556 m<sup>2</sup> de área integralmente degradada.

Neste particular, releva sublinhar o desmate de 100 m<sup>2</sup>, como indica o croquis em apenso, indicador de preparativos da ocupação ilegal daquele espaço protegido e catalogado como de preservação permanente.

Assim, a situação aqui apontada e provada está a exigir uma pronta e eficaz intervenção do Poder Judiciário; isto porque, é inadmissível que um particular resolva, à vista de todos, agredir e preparar terreno para ocupação de um bem público especialmente protegido e de inegável valor, em afronta flagrante às disposições legais que regem a matéria.

Por outro lado, a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente prevê no artigo 4º, inciso VII, a obrigação do poluidor (definido no artigo 3º, inciso IV) de recuperar e/ou indenizar os danos causados.

Complementando, o artigo 14, parágrafo 1º, da Lei nº 6.938/81 estabelece:

Art. 14 - .....

Parágrafo 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor a ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Por derradeiro, a ação civil pública ou ação ambiental instituída pela Lei nº 7.347/85, que ensejou instrumentos à defesa do meio ambiente e outros direitos difusos e coletivos, preconiza no artigo 3º:

Art. 3º - Ação terá por objetivo a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer.

Ante o exposto, e tendo em vista que a presente ação civil pública também objetiva resguardar a qualidade de vida da população de XXXX, ante o desrespeito às disposições legais normativas da ocupação de seu solo, requer o Ministério Público Estadual, após recendida e autuada esta petição inaugural, o seguinte:

a) com fundamento no artigo 12, da Lei 7.347/85, c/c o artigo 804, do Código de Processo Civil, a expedição de mandado liminar, "inaudita altera pars", compelindo o requerido XXX a promover o imediato fechamento da estrada por ele ilegalmente aberta, medida garantidora da não ocupação da área apontada, com cominação de multa diária, em caso de não cumprimento da ordem, em montante a ser fixado por Vossa Excelência, nos termos dos artigos 11, 12 e 13, do mesmo diploma legal;

b) a citação de XXX, para, querendo, apresentar contestação no prazo legal, sob pena de confissão e com as advertências do artigo 285, do Código de Processo Civil;

c) a final condenação do requerido, consistente na recomposição da cobertura vegetal por ele degradada, com a utilização de espécies nativas, mediante acompanhamento técnico da Fundação do Meio Ambiente, e ainda ao pagamento de custas e honorários, a serem revertidos aos cofres públicos nos termos da Lei 7.347/85, ou, na impossibilidade, sua condenação em dinheiro, em montante a ser apurado em liquidação de sentença;

d) optando Vossa Excelência pela justificação prévia, desde já apresentamos o seguinte rol de testemunhas:

- 1) XXX, técnico da Fundação do Meio Ambiente, a ser requisitado.
- 2) XXX, técnico do IBAMA, em XXXX, a ser requisitado.

3) XXX, fiscal de Obras e Posturas do município de XXXX, lotado na XXXX - a ser requisitado.

Protesta-se pela produção dos meios probatórios estabelecidos no texto da lei, a serem especificados oportunamente.

Em se tratando de Ação Civil Pública, visando a defesa do meio ambiente, dá-se à causa, para todos os efeitos, valor inestimável.

## **APÊNDICE C**

**Exemplo de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC**

## **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

### **Degradação ambiental provocada por implantação de loteamento**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, representado, neste ato, pelo Promotor de Justiça e Curador do Meio Ambiente da Comarca de XXXX e XXX Construção, Comércio e Importação Ltda, representado, neste ato, pelo Sr. XXX, assistido neste ato pelo seu Procurador, Dr. XXX; além da Consultora Jurídica, Dra. XXXX; e do representante da Associação dos Moradores do Loteamento XXX, Sr. XXX, portador da carteira de identidade nº XXX, autorizados pelo §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, e

Considerando ser o Ministério Público, face o disposto no art. 129, inciso III da Constituição Federal, o órgão público encarregado para promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do Meio Ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Considerando que tramita nesta Promotoria procedimento investigatório, versando sobre a prática, em tese, de degradação ambiental, conforme o teor dos inclusos documentos e peças informativas, provocado pela implantação do loteamento "XXX", localizado em XXXX, nesta cidade, de responsabilidade da empresa acima citada;

Considerando que, realizada audiência preliminar, entre Promotoria de Justiça, representante legal da empresa degradadora, representante da XXXX, associação dos moradores do loteamento irregular, com a efetivação de compromisso preparatório a lavratura de Termo de Ajustamento de Conduta;

Considerando, a final, as funções institucionais do Ministério Público, dentre as quais destaca-se, a legitimação ativa para a defesa judicial e

extrajudicial dos interesses relacionados à preservação do meio ambiente, para lavrar com os interessados termo de compromisso de ajustamento de condutas às exigências legais, prevista nos artigos 127 e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal, no artigo 25, inciso IV, alínea "a", da Lei nº 8.625 e Lei Complementar Estadual nº 17/82 e ainda no artigo 8º, §1º da Lei nº 7.347/85;

### **RESOLVEM**

Formalizar neste instrumento, termo de compromisso de ajustamento de conduta, tendo como partes, de um lado os representantes do Ministério Público Estadual, e de outro o Senhor XXX, proprietário do empreendimento já qualificado, e as demais pessoas já anteriormente citadas, mediante as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA 1ª - compromete-se o proprietário do empreendimento a promover, imediatamente, a retirada do projeto original do lote XXX, da quadra XXX;

CLÁUSULA 2ª - compromete-se, ainda, num prazo de 06 (seis) meses, sob a supervisão de representante da XXXX, a construir uma ponte de concreto revestida de pedras de utilização de pedestres, ligando a área do loteamento a sua área verde, na forma do projeto de fls 200/209;

CLÁUSULA 3ª - compromete-se, ainda, no mesmo prazo e sob a mesma supervisão, o proprietário do empreendimento a implantar um parque de convivência na área verde do empreendimento, na forma do projeto citado;

CLÁUSULA 4ª - compromete-se, ainda, no mesmo prazo e sob a mesma supervisão, o proprietário do empreendimento a construir um muro na parte final do contorno da área verde, na forma do projeto já citado;

CLÁUSULA 5ª - compromete-se, ainda, no mesmo prazo e sob a mesma supervisão, o proprietário do empreendimento a reflorestar a faixa sanitária do rio que atravessa o empreendimento, conforme projeto anteriormente citado e sob a supervisão de representante da XXXXX;

CLÁUSULA 6ª - compromete-se, por fim, o proprietário do empreendimento a proceder, num prazo de 30 (trinta) dias, o depósito em favor do Fundo de

Reconstituição de Bens Lesados do Estado de Santa Catarina, conta Corrente nº 058109-0, Agência 068-0 do BESC, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Outrossim, deverá ser apresentado nesta Coordenadoria, o comprovante de depósito, num prazo de 10 (dez) dias, após, é claro, do prazo dado;

CLÁUSULA 7ª - o Ministério Público se compromete a não adotar qualquer medida judicial, de cunho civil, contra o empreendimento, no que diz respeito aos itens acordados, caso o ajustamento de conduta seja cumprido.

CLÁUSULA 8ª - a inexecução do compromisso previsto nas cláusulas 1ª a 6ª, facultará ao Ministério Público Estadual, após decorrido o prazo pactuado, a imediata execução judicial do presente título.

CLÁUSULA 9ª - caso o representante do empreendimento não cumpra o ajustado acima, incorrerá em multa de 5000 UFIR dia, a ser recolhida ao Fundo para Restituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina.

Assim, justos e acertados, firmam as partes o presente termo de compromisso em 02 (duas) vias de igual teor, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, para que surta seus jurídicos e legais efeitos, tão logo homologado pelo Colendo Conselho Superior do Ministério Público, consoante dispõe o § 2º, do artigo 2º do Ato nº 093/MP/92.

## **APÊNDICE D**

### **Exemplo de Procedimento Administrativo Preliminar**



**PORTARIA Nº 03/2005**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça em exercício nesta comarca, no uso de suas atribuições institucionais, com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 25, inciso IV, alínea “a” da Lei nº 8625/93 e no Ato nº 135/2000 da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina,

**CONSIDERANDO** as informações aportadas junto a esta Promotoria de Justiça, dando conta de que o sistema de esgoto e saneamento básico nesta cidade encontra-se em situação precária, representando perigo para a incolumidade pública;

**CONSIDERANDO** que diante do noticiado, realizamos levantamento e diligência em vários pontos desta cidade, tendo sido comprovado que realmente, a situação de saneamento em pelo menos dez pontos desta cidade, encontra-se em estado de completo abandono, pois grande parte do sistema de encanamento de esgoto encontra-se danificado, provocando o escoamento *in natura* em pontos de plantação, em locais residências nas zonas rurais, comprometendo, destarte, a qualidade de vida e a saúde da população local;

**CONSIDERANDO** ainda, que na localidade conhecida como Bairro XXXX, nesta cidade, foram efetuadas obras recentes, com implantação de

encanamento de esgoto e canalização de esgoto *in natura*, o qual desemboca a céu aberto diretamente em nascente de água corrente existente naquela região, o que representa afronta às disposições contidas no artigo 2º, alínea a), item 1, da Lei nº 4771/65, além de constituir crime descrito no artigo 54 da Lei nº 9605/98;

**CONSIDERANDO** também que o sistema de Saneamento Básico é de responsabilidade da XXXX, sociedade de economia mista, criada em XXXX, através da Lei Estadual nº XXXX, com o objetivo de coordenar o planejamento e executar, operar e explorar os serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, em convênio com municípios do Estado;

**CONSIDERANDO** por fim, que a Administração Municipal de XXXX, nos termos dos artigos 153 e 154 da Constituição Estadual de Santa Catarina é responsável pela fiscalização e controle do sistema de saneamento nesta cidade, e que o fato ora narrado, além de constituir crime ambiental é passível de Ação Civil Pública, nos exatos termos do artigo 1º, inciso I, da Lei nº 7347/85;

RESOLVE:

Instaurar **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRELIMINAR**, a fim de promover a coleta de informações, depoimentos, certidões, periciais e demais diligências para averiguar eventuais irregularidades e posterior firmamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, instauração de Ação Civil Pública, ou arquivamento das peças de informação, nos termos da Lei,

**DETERMINANDO:**

- a) a autuação da presente portaria;
- b) o registro seqüencial do presente PAP no livro nº 2 desta Promotoria de Justiça;

- c) a juntada de cópia deste PAP na pasta nº 4 desta Promotoria de Justiça;
- d) a remessa de cópia da presente à Polícia de Proteção Ambiental, para que realize investigações e diligências nos pontos de esgoto a serem indicados por este Órgão de Execução, a fim de coletar amostragem de água e identificar a autoria em relação ao crime ora investigado;
- e) a expedição de e-mail ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, comunicando a instauração deste nos termos do artigo 23 do Ato nº 135/2000 da PGJ.

## **APÊNDICE E**

### **Roteiro da Ação Civil Pública**

## **PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE CRIMES CONTRA O MEIO AMBIENTE**

### **MINISTÉRIO PÚBLICO**

INQUÉRITO CIVIL (PAP)

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ( TAC) EXECUÇÃO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP) (COM OU SEM LIMINAR)

CONTESTAÇÃO

IMPUGNAÇÃO

JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

INSTRUÇÃO E JULGAMENTO

SENTENÇA

**MUNICÍPIOS – AUTARQUIAS - EMPRESAS PÚBLICAS – FUNDAÇÕES -  
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA - ASSOCIAÇÕES**

PROVAS

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ( TAC) EXECUÇÃO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (COM OU SEM LIMINAR)

**PESSOAS FÍSICAS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS OU META  
INDIVIDUAIS**

PROVAS

AÇÃO POPULAR

!

SENTENÇA

## **ANEXO 1**

**Plano Diretor de Garuva**

## **ANEXO 2**

**Código de Obras de Garuva**

## **ANEXO 3**

**Cadastro Municipal de Vila Trevo**

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)