

# LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA NO BRASIL: O CASO PORTO DA BARRA EM FLORIANÓPOLIS

*URBAN AND ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN BRAZIL: THE CASE OF PORTO DA BARRA  
IN FLORIANÓPOLIS | LEGISLACIÓN URBANO Y AMBIENTAL EN BRASIL: EL CASO DE PORTO  
DA BARRA EN FLORIANÓPOLIS*

**GABRIEL BERTIMES DI BERNARDI LOPES, JULIANA CIDRÃO CARIONI, NELSON POPINI VAZ**

## RESUMO

Este artigo analisa a dinâmica socioambiental instaurada no desenvolvimento dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis, utilizando o Porto da Barra como objeto de estudo. São identificados os princípios do direito ambiental e urbanístico com destaque para a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei da Ação Civil Pública e o Estatuto da Cidade, além das fases de urbanização e o surgimento dos grandes empreendimentos turísticos na capital catarinense. Ao final, são analisadas as relações socioambientais do empreendimento em tela com o poder público, com os movimentos sociais e com as comunidades locais. Portanto, o estudo aqui proposto requer um referencial teórico e metodológico que possibilite a compreensão das relações sociais, ambientais e econômicas responsáveis pelas políticas públicas, que vão determinar, na prática, a garantia ou não da preservação e distribuição equitativa dos recursos naturais para as próximas gerações. Historicamente, os recursos naturais sempre estiveram ligados ao desenvolvimento econômico global, servindo de combustível para sustentar esse crescimento. Logo, é preciso equilibrar a relação entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico, para que as próximas gerações não paguem, até mesmo com a vida, pelos erros decorrentes do mau uso de tais recursos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estatuto da cidade. Impactos socioambientais. Lei da ação civil pública. Política nacional do meio ambiente.

## ABSTRACT

*The aim of the paper is to analyze the dynamics established in the environmental development of major tourism enterprises in Florianópolis using as an object of study Porto da Barra. The main principles of environmental law and urban planning are identified, focusing on the National Environmental Policy, the Public Civil Action Law and the City Statute, in addition to the urbanization stages and the emergence of large tourist developments in the capital city of Santa Catarina. Finally, we analyze the socio-environmental relationships involving the government, social movements and local com-*

munities. Therefore, the study proposed requires a theoretical and methodological framework that enables the understanding of social, environmental and economic policy makers, who will determine, in practice, whether the natural resources will be preserved and equitably distributed to the next generations. Historically, natural resources have always been linked to global economic development, serving as fuel to sustain growth. Therefore, the balance between the use of natural resources and economic development is needed to assure that future generations do not pay, even with their own life, for the misuse of these resources.

**KEYWORDS:** City statute. Social and environmental impacts. Public civil action law. National environmental policy.

### RESUMEN

Este trabajo analiza la dinámica social y medioambiental establecidas en el desarrollo de grandes proyectos de turismo en Florianópolis, utilizando Porto da Barra como objeto de estudio. En él se identifican los principios de derecho ambiental y urbano destacando la Política Nacional Ambiental, la Ley de Acción Civil Pública y el Estatuto de la Ciudad, además de las fases de la urbanización y la aparición de grandes desarrollos turísticos en la capital de Santa Catarina. Al final, se analizan las relaciones socioambientales en cuestión con el Poder Público, con los movimientos sociales y las comunidades locales. Por lo tanto, el estudio que aquí propuesto requiere de un marco teórico y metodológico que permita la comprensión de las relaciones sociales, ambientales y económicas, responsables por las políticas públicas, que determinarán, en la práctica, la garantía o no de la conservación y la distribución equitativa de los recursos naturales para las próximas generaciones.

Históricamente, los recursos naturales siempre han sido asociados al desarrollo económico global, sirviendo como combustible para sostener ese crecimiento. Por lo tanto, es necesario equilibrar la relación entre el uso de los recursos naturales y el desarrollo económico, para que las generaciones futuras no paguen, incluso con la vida, por los errores derivados de la mala utilización de dichos recursos.

**PALABRAS CLAVE:** Estatuto de la ciudad. Impactos sociales y ambientales. Ley de acción civil pública. Política nacional ambiental.

### INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a dinâmica socioambiental instaurada no desenvolvimento dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis (SC), utilizando o Porto da Barra como objeto de estudo. O caso em tela trás uma série de conflitos ligados à construção deste

empreendimento turístico habitacional de grande porte, pertencente ao Grupo Portobello, junto a uma antiga colônia de pesca artesanal, localizada na Barra da Lagoa em Florianópolis. Pesquisa esta baseada em análise de campo, nos pareceres do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), bem como na Ação Civil Pública (ACP) impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a empresa Portobello e a Fundação do Meio Ambiente (FATMA).

Identifica-se, na primeira seção, a legislação ambiental e urbanística vigente no Brasil com destaque para a Política Nacional do Meio Ambiente e o Estatuto da Cidade. Na segunda seção, são identificadas as fases recentes do processo de urbanização de Florianópolis e o surgimento dos grandes empreendimentos turísticos na capital catarinense. E, por fim, na terceira seção, há um estudo sucinto sobre o caso do projeto urbanístico do Porto da Barra, empreendimento este a ser localizado na Barra da Lagoa, tradicional comunidade de origem açoriana situada a leste na ilha de Santa Catarina. Atualmente, grandes empresas ditam a organização do mercado hoteleiro em Florianópolis, em consonância com a busca da elevação dos lucros, mas em detrimento da qualidade de vida do cidadão florianopolitano.

O estudo aqui proposto apoia-se em um referencial teórico e em um método que busca a compreensão das múltiplas determinações — políticas, econômicas, culturais, ambientais —, do objeto em pauta. Dessa forma, utilizar-se-á como instrumento de análise a categoria axial ao marxismo, a formação socioespacial (Santos, 1977). Coube a Santos (1977), no artigo intitulado “*Sociedade e espaço: formação social como teoria e como método*”, realçar a relevância de seu uso na geografia. Segundo Santos (1977, p.10), “A história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial. O espaço, ele mesmo é social”. Logo, demonstra-se a impossibilidade de dissociar a dimensão espacial dessa categoria, configurando-se em perspectiva teórica essencial nos estudos geográficos. Essa categoria envolve as noções de desenvolvimento desigual e da sobrevivência de estruturas capitalistas das formações anteriores.

Em mesma linha de pensamento, pode-se dizer que o estudo da lei não é dissociado das condições concretas ou do contexto do qual que ela emana; visto que, do contrário, cair-se-ia na metafísica da lei ou no enfoque supra-histórico do direito, já bastante superado nas últimas décadas.

A pesquisa analisou a legislação ambiental e urbanística brasileira, o processo de urbanização e o surgimento dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis. Construiu-se uma hipótese específica, baseada na dinâmica socioambiental instaurada no caso em tela.

## LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA NO BRASIL

Destaca-se a importância dos princípios do direito ambiental como orientadores da legislação ambiental e urbanística. No caso em tela são discutidos os princípios do desenvolvimento sustentável e da participação.

O princípio do desenvolvimento sustentável decorrente, sobretudo, dos debates da Conferência Mundial do Meio Ambiente realizada no ano de 1972, em Estocolmo, foi utilizado pela primeira vez em 1987, no relatório Brundtland. Considera-se basicamente que os recursos ambientais não são inesgotáveis, formando um contexto de que não devem ser utilizados sem considerar esse fato. A relação entre economia e meio ambiente deve existir, não sem conflitos, ainda que essa relação seja instável, nos marcos de uma economia capitalista, em que o capital e seu modo de acumulação, em si, são consumidores de recursos e transformadores da natureza quase sem limites. Nessa linha, busca-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável e projetada, para que os recursos existentes de hoje não se esgotem Fiorillo (2006).

Outro princípio fundamental do direito ambiental é o princípio da participação, que visa à conscientização e ao controle social sobre o manejo do ambiente. A comunidade tem o dever de participar das assembleias comunitárias e audiências públicas sobre meio ambiente, com o objetivo de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações. Diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade, a participação visa à conservação do meio ambiente, tendência essa que teve início na segunda metade do século XX, conforme destaca Machado (2006).

Verifica-se a relevância que os princípios ambientais possuem no atual sistema jurídico brasileiro, podendo ser aplicados nas diferentes áreas do ordenamento espacial. Auxiliam o legislador nas elaborações das normas, nas interpretações das mesmas e também em sua aplicação nas diferentes esferas jurídicas, orientando leis como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei da Ação Civil Pública, e o Estatuto da Cidade.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, entre muitas finalidades, trouxe para o mundo do Direito o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção em seus diversos aspectos. Instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que oferece o planejamento de atividades integradas de múltiplos órgãos governamentais por meio de uma política nacional para o setor. Estabelece a obrigação de o poluidor reparar os danos causados, baseado no princípio da responsabilidade objetiva (ou sem culpa) em ação movida pelo Ministério Público.

Os instrumentos são meios, medidas e procedimentos pelos quais o poder público executa a política ambiental que deve focar-se sempre na preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e no equilíbrio ecológico, salienta Séguin (2000).

Conforme Machado (2006), as expressões Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) representam documentos distintos. O EIA tem maior abrangência e engloba o RIMA, abrange o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de relatório e a própria redação do relatório Machado (2006).

O Estudo de Impacto Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, encontrado no artigo 9º, III, da Lei nº 9.638/1981 (Brasil, 1981). As

noções de estudo e avaliação se completam por meio do preceito constitucional e dos preceitos de legislação ordinária na Lei nº 6.803/1980 (Brasil, 1980). As verificações e análises do EIA terminam por um juízo de valor, ou seja, avaliação favorável ou não ao projeto. Não se admite um EIA que se abstenha de emitir a avaliação do projeto.

A obrigatoriedade do prévio EIA para a construção de projetos potencial ou efetivamente poluidores é uma delegação constitucional. No entanto, demonstra-se que a norma constitucional traz muitas dúvidas e divergências, no que se refere à sua adequada compreensão, de acordo com Antunes (2008).

O Estudo de Impacto Ambiental é o instrumento necessário para caracterizar se o empreendimento poderá causar significativo impacto ambiental. Sempre que não se exigir o EIA, passa a haver um prejuízo potencial para as unidades de conservação da área de influência do projeto, segundo Machado (2006).

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) deve então expressar todas as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental. O conteúdo do EIA e do RIMA vinculam, entretanto, o órgão público ambiental com a equipe multidisciplinar responsável. Quando o órgão público já possui informações que devam fazer parte do EIA e do RIMA, deve passar tais informações para a equipe multidisciplinar, que deverá confrontar e integrar as informações recebidas com as que ela levantar. Do contrário, fragmentar-se-ia o EIA e o RIMA, o que viciaria todo o procedimento. Para Machado (2006), o órgão público não poderá dispensar qualquer dos elementos de conteúdo do EIA e do RIMA.

Outra lei ambiental importante, assim como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), que normatizou a Ação Civil Pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Como destaca Milaré (2004), essa lei fez com que a agressão ambiental finalmente se tornasse um caso de justiça. Por meio dessa lei, associações civis ganharam força para agir em juízo e juntamente com o Ministério Público (MP) puderam, em parte, frear as inconsequentes agressões ao meio ambiente.

Cumprir observar que o meio ambiente ganha muito em ter o MP como um dos atores da Ação Civil Pública, munido de poderes para uma atuação eficiente e independente. O inquérito civil, atribuição constitucional do MP, servirá para uma eficiente colheita de provas para embasar a ação judicial. Destaca-se que essa Instituição vem propondo uma elevada quantidade de ações civis públicas ambientais, em que no polo passivo estão os Governos Federal ou Estadual, além de empresas públicas ou privadas, salienta Machado (2006).

Milaré (2004) frisa que foi conferido por lei o poder de provocar o judiciário para defesa de interesses transindividuais: ao MP; às pessoas jurídicas estatais; às entidades e aos órgãos da administração pública, direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica; às associações que ostentem um mínimo de representatividade; e aonde não houver coincidência entre o titular do bem lesado e o sujeito do processo.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), é outra lei imprescindível para a obtenção do desenvolvimento urbano sustentável. Seu objetivo é garantir à população o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, utilizando uma série de instrumentos no controle dos impactos urbanos.

São instrumentos utilizados para o fim dessa lei: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, incluindo elaboração de plano diretor, parcelamento e uso do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e gestão orçamentária participativa, além dos planos setoriais; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); desapropriações, tombamento de imóveis ou mobiliários urbanos, instituição de unidades de conservação e zonas de especiais de interesse social, usucapião especial do imóvel urbano, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica para as comunidades menos favorecidas, além da realização de referendos populares e plebiscitos; Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Para Rolnik (1988), o Estatuto da Cidade é uma legislação pioneira de regulação no âmbito federal para as políticas urbanas sem a ficção tecnocrática dos velhos planos diretores, que prometiam tudo, mas que não possuíam instrumentos para realizar o que propunham. Ele apresenta três características principais que o tornam inovador. Novos instrumentos urbanísticos voltados a induzir mais do que normatizar as formas de uso e ocupação do solo, novas estratégias de gestão que incorporam a ideia de participação direta dos cidadãos em processos decisórios sobre o destino da cidade e ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas.

Todo esse conjunto de normas e leis configura o contexto jurídico que envolve a dinâmica socioambiental instaurada no processo de implantação dos grandes empreendimentos turísticos em Florianópolis, inclusive na dinâmica do projeto do Porto da Barra.

### **A URBANIZAÇÃO E O SURGIMENTO DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS EM FLORIANÓPOLIS**

É de suma importância destacar as três fases do processo de urbanização de Florianópolis, divididas por Bastos (2000). Salienta, o autor, que o processo de urbanização da capital catarinense é vinculado ao processo de ascensão e decadência da pequena produção mercantil açoriana e à divisão territorial e social do trabalho, impulsionada pelo desenvolvimento industrial no Brasil. As fases de urbanização, segundo esse autor, são as seguintes: 1ª fase) vinculada à condição de praça exportadora (século XVIII até 1875); 2ª fase) vinculada à condição de praça importadora (1875 até 1960); 3ª fase) vinculada à inserção no contexto capitalista industrial brasileiro (1960 aos dias atuais), no caso da capital, refe-

rente à expansão do aparelho de Estado; comércio. Ainda nessa fase, ocorre a expansão do turismo, em particular, como nova forma de acumulação e de circulação do capital, com o surgimento de megaprojetos de alto impacto ambiental, com investimento privado nacional e internacional.

A inserção da capital catarinense no contexto capitalista industrial brasileiro (3ª fase de urbanização de Florianópolis) resultou em forte resistência por parte dos capitais comerciais locais, principais beneficiados nas fases precedentes e que, porém, foram substituídos por capitais comerciais nacionais, a exemplo de empreendimentos como Colombo, Arapuã, Pão de Açúcar e Ponto Frio, bem como regionais, como Cassol, Imperatriz e Casas da Água.

Os desdobramentos da fase fazem-se sentir em: atividade pesqueira via Sudepe (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca); processo de balnearização de Florianópolis; modernização das instituições públicas por meio da instalação das universidades públicas: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina (UDESC), estatais como Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A (Celesc), Banco do Estado de Santa Catarina (Besc), Telecomunicações de Santa Catarina (Telesc), Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); bem como obras de infraestrutura, a exemplo da construção da BR 101, dos aterros da Baía Sul e do Saco dos Limões, das pontes Colombo Sales e Pedro Ivo Campos e de diversas outras obras, cujo montante de investimentos públicos *per capita* foi um dos mais elevados do País no período militar.

Foi na terceira fase de urbanização que se iniciou a expansão imobiliária e seu consequente processo especulativo voltada, sobretudo, ao turismo em Florianópolis. Tudo isso se dá a partir da década de 1970 e se intensifica na década de 1990.

Conforme salienta Peres (2008), a partir dos anos 1980 os preços dos terrenos próximos à orla duplicam em média com relação aos mais distantes, indicando uma acelerada tendência de valorização crescente das bordas de água ou orla de Santinho, cujo processo de ocupação, que se agrava nas temporadas de verão, tende a aproximar-se da configuração densificada atual da orla de Ingleses Sul, onde a integração paisagística e visual da orla com o mar é obstruído pelas edificações. Este modelo de concentração na orla, há décadas, se reproduz tanto na parte insular quanto na parte continental da microrregião de Florianópolis.

Diversos autores que têm estudado a orla de Santa Catarina, particularmente a região de Florianópolis, verificaram que o processo de ocupação portuguesa da orla desenvolveu-se de “costas” para o mar e, desde os anos 1960, as edificações começaram a voltar-se de frente para o mar, tornando-a um bem que começa a possuir outro valor de uso e principalmente mercantil. A crescente destruição dos ecossistemas na orla, principalmente a partir da década de 1980, é resultado de um modelo de ocupação que privilegia a orla como objeto de valorização fundiária e imobiliária.



A partir de 1985 se intensifica a especulação imobiliária na orla e nos balneários de Florianópolis com os grandes empreendimentos que promovem severos impactos socio-ambientais. Esse processo culminou com o que pode ser classificado como “quarta fase de urbanização de Florianópolis”.

Sobre as principais causas que poderiam ser enumeradas para explicar o vertiginoso crescimento urbano dos municípios da orla atlântica catarinense, Bastos (2000) destaca: 1) dinamismo econômico brasileiro e catarinense; 2) expansão do mercado ligado ao turismo; 3) a reserva de valor na aquisição de imóveis em áreas desvalorizadas, mas com potencial turístico; 4) a melhoria das infraestruturas urbana e rodoviária como força atrativa de investidores, mão-de-obra, novos moradores e turistas.

O vertiginoso crescimento da população brasileira e notadamente da orla marítima entre 1970 e 2000 denuncia o avanço do crescimento urbano, enquanto a população urbana no Brasil multiplicou-se 2,64 vezes, a população urbana de Santa Catarina e dos municípios do litoral catarinense multiplicou-se, respectivamente, 3,7 e 4,6 vezes. Eis a representação do “fenômeno da litoralização”, na verdade, presente há muito tempo no Brasil (Pereira, 2007).

Logo, trata-se de área que historicamente sofre demasiada pressão exercida pela ação antrópica, a exemplo de Florianópolis, cuja transição do rural para o urbano implicou em danos severos ambientais e sociais. Veado (1998) argumenta que a principal atividade da Ilha de Santa Catarina resume-se tradicionalmente no setor terciário, porque Florianópolis canaliza para si a prestação de serviços — educação, comércio, profissões liberais, administração pública etc. Entretanto, nas últimas décadas, o turismo vem surgindo como o principal meio de vida de um número considerável de pessoas e instituições.

O crescimento anual do fluxo dificulta o estabelecimento de medidas de planejamento, e o que se vê é um crescimento acentuado de cidades como Florianópolis. A abertura de vias de comunicação, quase sempre mal planejadas, acaba criando outros problemas, como a inexistência de rede de águas pluviais, a impermeabilização da pista de rolamento com escoamento superficial dificultado pelo relevo plano, a deficiência na distribuição de água e energia elétrica, a deficiência ou inexistência de pavimentação, dentre outros fatores.

A expansão urbana sem planejamento efetivo leva à ocupação irregular das encostas, dos mangues, das restingas e não tem merecido atenção das autoridades, ou, quando muito, apenas parcial. Somado ao lançamento no mar de esgotos domésticos, de restaurantes e de hotéis, fossas sépticas mal dimensionadas e mal construídas, que deterioram os aquíferos, lixo nas praias, infraestrutura hoteleira de restaurantes e bares incipientes para a quantidade de turistas.

Pereira (2011) destaca que Florianópolis começou, a partir de 2006, um planejamento dito participativo, por meio de diversos agentes e atores sociais, públicos e privados, filiados às mais diversas tendências, legitimados por organizações da sociedade civil ou por

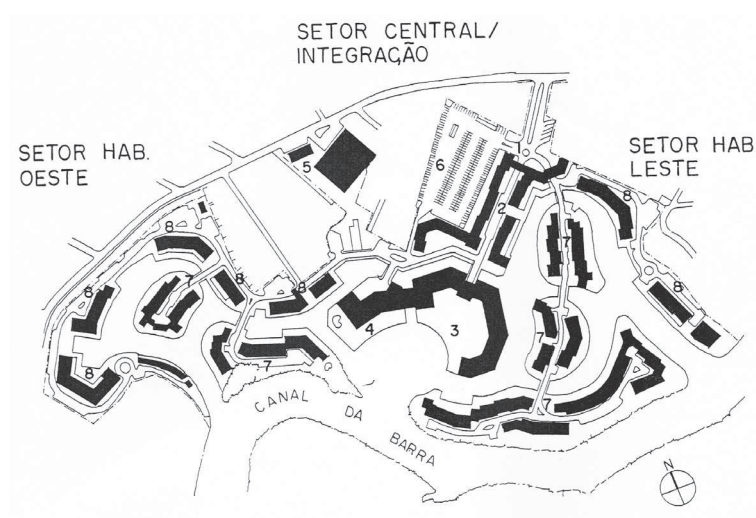


seus lugares de moradia. O planejamento que se procura fazer depois da lei denominada Estatuto da Cidade é certamente diferente daquele feito em outros tempos porque o conhecimento urbanístico mudou, não apenas em função de uma nova reflexão sobre a prática de intervenção na cidade, mas principalmente porque a cidade que hoje temos, e não é o caso particular de Florianópolis, também apresenta outras características.

Atualmente, grandes empresas ditam a organização do mercado imobiliário em Florianópolis, em consonância com a busca da elevação dos lucros em detrimento da qualidade de vida do cidadão florianopolitano. O empreendimento denominado Resort Il Campanário Villaggio, do grupo financeiro e imobiliário Habitasul, enquadra-se como representação dessa realidade, além de outros empreendimentos, como o Porto da Barra — empreendimento do grupo Portobello situado na Barra da Lagoa (parte leste insular) e o Condomínio Residencial Costão Golf, no norte da Ilha de Santa Catarina e pertencente ao grupo Costão do Santinho Empreendimento Turístico.

### O PAPEL DO PODER PÚBLICO, DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E DAS COMUNIDADES LOCAIS FRENTE OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO PORTO DA BARRA EM FLORIANÓPOLIS

O primeiro Projeto Urbanístico Porto da Barra tinha característica de um porto de lazer composto por edificações de uso misto e coletivo, quais sejam: hotel, espaços comerciais e habitações multifamiliares; estruturado em Setor Central e dois Setores Habitacionais (Figuras 1 e 2). O Setor Central tinha no seu foco o ponto de maior convergência do projeto que é a Praça do Mercado onde terá animação de bares e restaurantes. Complementando o Setor Central foram projetados equipamentos coletivos: 1 estacionamento público com previsão para 630 vagas de carro, 1 Náutico com áreas para exposição e comércio, e 1 Hotel/Apart Hotel de porte médio na Praça do Hotel conjugado à Praça do Mercado



**FIGURA 1** – Demarcação dos Setores do primeiro Projeto.

**Fonte:** Estudo de Impacto Ambiental (1995).

- Setor Central / Integração
1. Pórtico / Acesso Principal
  2. Eixo Comercial / Residencial
  3. Praça do Mercado / Comércio / Apart-Hotel
  4. Praça do Hotel: Hotel 110 Uhs
  5. Clube Náutico
  6. Estacionamento Público (630 vagas)
- Setores Habitacionais Leste e Oeste
7. Ilhas com Uhs geminadas
  8. Edifícios com Uhs (apartamentos)
  9. Loft



SETOR CENTRAL / INTEGRAÇÃO  
HOTEL / APART-HOTEL - ILHA DO MERCADO



SETOR HABITACIONAL  
EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS - ILHAS C/ UHS GEMINADAS

**FIGURA 2** – Setor Central / Integração e Setor Habitacional.  
**Fonte:** Estudo de Impacto Ambiental (1995).

consolidando as atividades turísticas de hospedagem e gastronomia. Os setores habitacionais eram formados por condomínios multifamiliares: conjuntos de unidades habitacionais geminadas de dois pavimentos e ático, e conjuntos de unidades habitacionais em bloco de apartamento de dois pavimentos com ático.

Em virtude do impasse judicial por mais de 15 anos que envolve o empreendimento do grupo Portobello, denominado Projeto Porto da Barra, no que diz respeito ao primeiro projeto arquitetônico houve diversas modificações, como exemplo do setor náutico o primeiro projeto tinha previsão para uma frota de 300 embarcações, e no último projeto a capacidade foi reduzida para 100. A Figura 3 representa a imagem da volumetria do primeiro projeto.

Para analisar as alterações feitas do primeiro projeto arquitetônico para o atual é necessário uma compreensão aprofundada do caso em tela. No decorrer da Ação Civil Pública o empreendedor foi adaptando o projeto às necessidades exigidas pelo MPF.

Segundo o Ministério Público Federal, a Portobello apresentou seu primeiro projeto à Fundação do Meio Ambiente (FATMA) em 1989. Nessa época, o empreendi-



**FIGURA 3** – Foto da maquete do empreendimento.

**Fonte:** Disponível em: <<http://www.arq.ufsc.br>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

mento denominava-se “Marina Vila Náutica”. Em 22 de janeiro de 1990, a FATMA indeferiu a Licença Ambiental Prévia (LAP). Não havia sido realizado um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EIA/RIMA). Em setembro de 1994, o grupo Portobello entrou com novo pedido de licenciamento ambiental junto à FATMA, para o empreendimento que passa a se chamar Porto da Barra.

Em agosto de 1995, a empresa Engevix concluiu o EIA/RIMA (1995). A Fundação Lagoa, um dos principais opositores ao Projeto, solicitou a diversos professores da UFSC que elaborassem um parecer técnico sobre o empreendimento. A Procuradoria da República em Santa Catarina enviou à FATMA, em 11 de dezembro de 1995, uma correspondência na qual eram questionados diversos aspectos do Projeto Porto da Barra (Villasbôas, 2003).

Conforme Ação Civil Pública nº 97.0000001-0/SC, foi realizada uma Audiência Pública na Barra da Lagoa em 6 de abril de 1996, expondo todas as fragilidades do EIA/RIMA (1996). A LAP foi deferida pela FATMA em 18 de setembro de 1996. Em 19 de dezembro de 1996, o MPF e a União Federal, por meio de seus procuradores, impetram a Ação Civil Pública (Processo nº 97.0000001-0), com pedido de liminar contra os réus do Projeto Porto da Barra e a FATMA. Em 27 de fevereiro de 1998, a Justiça Federal decidiu-se por deferir a liminar da Ação Civil Pública para impedir o início das obras e suspender as Licenças Ambientais expedidas pela FATMA (Villasbôas, 2003).

Vale destacar algumas possíveis irregularidades do projeto inicial, conforme a ACP: a) não foram pesquisados no EIA/RIMA detalhes sobre o aquífero subterrâneo que poderiam ser utilizados no empreendimento; b) o impacto sobre o sistema viário foi pouco trabalhado no EIA/RIMA; c) não há um detalhamento do sistema de tratamento de esgoto proposto e tão pouco do local da Estação; d) constata-se a descaracterização da área por aterramentos feitos em datas passadas, para realização de festas locais ou por ação do

próprio empreendedor; e) as tainhas e pós-larvas de camarão poderiam vir a ser afetados pelos fortes ruídos provocados pelos motores dos barcos; f) a implantação do empreendimento poderia causar a ruptura da dinâmica das linhas laterais do canal da Barra em virtude dos canais artificiais que seriam dragados sem contato como canal principal; g) possíveis danos sobre a pesca constituiriam um dos pontos mais relevantes para a comunidade local. Caso a poluição por esgoto e pelo combustível não fosse controlada poderia haver comprometimento tanto da qualidade como da quantidade do pescado.

A Figura 4 apresenta uma foto aérea da implantação do empreendimento e seu entorno.



**FIGURA 4** – Delimitação da área do empreendimento.

**Fonte:** Villasbôas (2003, p.132)

É notória a polêmica social que envolve o caso em tela. Aparentemente uma maior elitização da ocupação da área da Barra da Lagoa acabaria com a tranquilidade daquele morador do local que nasceu em Florianópolis, ou mesmo daquele que primeiro a descobriu e veio fugido dos problemas das grandes cidades. Aliás, são estes moradores que enfrentam suas próprias contradições. Dizem terem adotado a Ilha por seus encantos e magias, às vezes dizem até querer uma marina conforme a proposta no projeto. Defendem também, os espaços públicos que restam da lagoa, pois indubitavelmente eles devem ser preservados.

Em suma, para essas pessoas, os belos espaços da lagoa representam as maiores atrações turísticas e de lazer da Ilha de Santa Catarina. Criticam muito o “fechamento” da lagoa por residências construídas juntas a sua margem, pois não proporcionam um espaço livre para que as pessoas possam usufruí-la livremente, afinal todos sabem que ela constitui um bem público e de uso comum.

A percepção que emerge nessa reação de setores sociais da alta classe média e também da classe média é a mesma que se dá contra o projeto de construção do Porto da Barra: a proteção de toda a bacia da Lagoa da Conceição, especialmente como lugar de recreação, servindo a todos estes moradores como local de banhos, descanso, diversão noturna, gastronomia entre outros.

Segundo Alexandre (2003), tanto os moradores da Barra da Lagoa quanto os moradores da Lagoa da Conceição encaram de forma negativa e preocupante a construção do empreendimento, assim como os empresários da Lagoa da Conceição. Já entre os empresários e líderes políticos da Barra da Lagoa, assim como para os pescadores da região a

situação é inversa. Eles apoiam a construção do empreendimento alegando que os impactos socioambientais serão “controlados”. Esse tipo de atitude indica um estreito relacionamento de pescadores, empresários e lideranças políticas locais com o empreendedor.

Destaca Villasbôas (2003) que a ONG Fundação Lagoa manifestou que o projeto foi muitas vezes discutido abertamente na comunidade, e foi louvável o empenho do empreendedor em abrir o projeto para a comunidade, porém afirma que a capacidade de carga de poluição da lagoa já se esgotou e o projeto significaria uma carga adicional que não teria como ser absorvida. Segundo a ONG, a comunidade só assimila os benefícios potenciais que o projeto traria, como a melhoria da urbanização do local, geração de empregos, entre outros, sem compreender a gravidade dos impactos que seriam causados.

A Federação dos Pescadores de Santa Catarina preocupou-se desde o início com os impactos ambientais e solicitou informações sobre como esses impactos seriam tratados. O Presidente da Colônia de Pescadores Z-11 confiava então na responsabilidade do empreendedor e nos benefícios que o Projeto traria para a comunidade, alegando que a pesca não estava dando dinheiro e o projeto seria a salvação para os pescadores que estavam morrendo de fome. (Villasbôas, 2003).

Outro tipo de reação a esse projeto parece originar-se, ainda, a partir da hipótese de que a construção do Porto viria a inviabilizar as atividades dos laboratórios da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), instalados exatamente na Lagoa, principalmente por razões técnico-científicas, contidas nos autos do processo que envolve o caso em tela.

Atualmente, o Ministério Público Federal foi intimado a informar acerca da tentativa de solução conciliada, que justificou a paralisação do feito por vários anos.

À União foi determinado que informasse se havia ocorrido, de fato, o cancelamento da ocupação da área destinada à instalação do empreendimento objeto de discussão nos autos. O MPF informou que a conciliação não se realizou. Como não houve acordo e nem há prova concreta da desistência da pretensão do empreendedor, o MPF deu prosseguimento ao feito.

A União, por sua vez, esclareceu que eventual cancelamento da ocupação depende de um laudo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a respeito da característica da área e de preservação permanente. Em vista da informação trazida pelo MPF, intima-se o grupo Portobello para esclarecer se ainda persiste seu interesse na implantação do empreendimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente os recursos naturais estiveram ligados ao desenvolvimento econômico global, servindo de combustível para sustentar esse crescimento. É preciso equilibrar a relação entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico, para que as próximas gerações não paguem, até mesmo com a vida, pelos erros decorrentes do mau uso de tais recursos.



Como se pode constatar no caso estudado, a concepção de turismo considerada pelo empreendedor tem como objetivo a substituição gradativa da hegemonia da antiga população da Barra da Lagoa por outra hegemonia de uma camada mais rica, de classe alta ou pelo menos média alta, e também por um turista de consumo mais exigente, possuidor de embarcações de recreio, principal público-alvo do empreendimento do Porto da Barra. Assim, tornou-se importante que os efeitos e riscos do investimento sobre as populações locais fossem esclarecidos.

Verifica-se também que muitas alterações efetuadas posteriormente no Plano Diretor de Florianópolis beneficiaram diretamente grandes empreendimentos turísticos como o Condomínio Residencial Costão Golf do Grupo Costão do Santinho e o Resort Il Campanário Villaggio do grupo Habitasul.

O estudo do caso do Porto da Barra demonstra que embora exista uma lógica dominante do capital imobiliário que pretende garantir a efetivação de muitos empreendimentos turísticos promotores de impactos socioambientais e em detrimento do cumprimento da legislação ambiental, a evolução do debate acerca do projetado empreendimento do grupo Portobello se mostrou uma exceção frente a essa lógica.

No caso em questão, tem sido fundamental a atuação do Ministério Público Federal, que utiliza a Lei da Ação Civil Pública como importante instrumento de controle dos impactos socioambientais, forçando o empreendimento em tela a adequar-se a uma lógica inversa. Os interesses impactantes do empreendimento têm sido colocados em segundo plano, garantindo assim a eficácia da legislação que busca garantir a conservação socioambiental na escala local.

Fica evidenciada uma contradição entre a apropriação do capital e o domínio do espaço, em relação à preservação do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico da população local, que corre o risco também de ser explorada ainda como mão de obra barata. Tal contradição leva a temáticas mais gerais, como a relacionada à questão da impossibilidade de conciliar-se o desenvolvimento sustentável, que é um princípio do direito ambiental, com o desenvolvimento econômico orientado por fundamentos liberais e capitalistas. Contudo, realça-se que desvendar as ações danosas ao meio ambiente, provocadas pela falta de precaução e prevenção por parte dos grandes empreendimentos turísticos e do poder público, não é suficiente. Principalmente se esses dados não forem divulgados e discutidos amplamente junto a todas as comunidades envolvidas. Isso, para que, pela participação e pelo controle efetivo exercido pelas comunidades, seja possível aglutinarem-se forças suficientes para exigir responsabilidade do poder público na criação e no cumprimento das leis que têm por objetivo garantir a qualidade de vida da população.

Pretende-se, com o aprofundamento da pesquisa, contribuir com os debates sobre os rumos socioambientais da ocupação territorial de uma cidade como Florianópolis, em uma ilha como a de Santa Catarina, exemplos típicos do modo atual de urbanização do litoral brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, A.F. *Políticas de resolução de conflitos socioambientais no Brasil*. Blumenau: Edifurb, 2003.
- ANTUNES, P.B. *Direito ambiental*. 11.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- BASTOS, J.M. *Urbanização, comércio e pequena produção mercantil pesqueira na ilha de Santa Catarina: ensaios sobre a ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2000.
- BRASIL. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 jul. 1980. p.1.
- BRASIL. Lei nº 9.638, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2 set. 1981. p.16509.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1985. p.10649.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 jul. 2001. p.1.
- ESTUDO de Impacto Ambiental. Relatório de Impacto ao Meio Ambiente. *Estudo de impacto ambiental para implantação do Porto da Barra*: Distrito da Barra da Lagoa. Florianópolis: Portobello e Engevix, 1995.
- FIORILLO, C.A.P. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MACHADO, P.A.L. *Direito ambiental brasileiro*. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Ação Civil Pública nº 97.0000001-0/SC*. Justiça Federal — Seção Judiciária de Santa Catarina/TRF4. Dezembro de 1996. Brasília: Ministério Público, 1996.
- PEREIRA, E.M. Planejamento urbano em Florianópolis e cidade contemporânea. In: PEREIRA, E.M.; DIAS, L.C.D. (Org.). *As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro*. Florianópolis: Insular 2011. p.277-294.
- PEREIRA, R.M.F.A. A particularidade do quadro urbano do litoral catarinense no processo de urbanização do sul do Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 10., 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007. p.1-17.
- PERES, L.F.B. Oficinas comunitárias de planejamento urbano: uma alternativa ao Plano Diretor — estudo de caso: Ingleses-Sul, Florianópolis. In: PEREIRA, E.M. *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008. v.1, p.267-305.
- ROLNIK, R. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como categoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, v.54, p.81-100, 1977.
- SÉGUIN, E. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- VEADO, R.W. *Geossistemas de Santa Catarina*. Rio Claro: Unesp, 1998.
- VILLASBÔAS, P.P. *A importância da participação pública no processo de avaliação de impacto ambiental: estudo de caso do Porto da Barra*. 2003. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.



Recebido em  
18/4/2013,  
reapresentado em  
18/9/2013 e aceito  
para publicação em  
18/11/2013.

**GABRIEL BERTIMES DI BERNARDI LOPES** Universidade do Estado de Santa Catarina | Departamento de Geografia | Av. Madre Benvenuta, 2007, Itacorubi, 88035-001, Florianópolis, SC, Brasil | Correspondência para/*Correspondence to*: G.B.B. LOPES | *E-mail*: <gabrielibernardi@hotmail.com>.

**JULIANA CIDRÃO CARIONI** Universidade Federal de Santa Catarina | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade | Florianópolis, SC, Brasil.

**NELSON POPINI VAZ** Universidade Federal de Santa Catarina | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade | Florianópolis, SC, Brasil.