

IRRESPONSABILIDADE ORGANIZADA NA GESTÃO AMBIENTAL DO PODER PÚBLICO: LAGOA DA CONCEIÇÃO EM FLORIANÓPOLIS

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite *

Profa. Dra. Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho **

Bruno Teixeira Peixoto****

Trata o presente de Parecer, formulado por especialistas no direito ambiental e ecológico, que visa auxiliar na fundamentação jurídica do pedido expresso na inicial da presente Ação Civil Pública. O tema *Irresponsabilidade Organizada* é um conceito chave da *Teoria da Sociedade de Risco*¹ do sociólogo alemão Ulrich Beck, que muito influenciou e impactou várias áreas do direito, especialmente no direito ambiental e no direito penal².

No caso da Lagoa da Conceição se pretende trabalhar com os aspectos conceituais e práticos do significado de *Irresponsabilidade Organizada*, como um fio condutor da *Sociedade de Risco*, visando demonstrar a falência no modelo de Gestão Ambiental pelo Poder Público, o qual não considera uma visão ecossistêmica em sua abordagem, mas utiliza uma estratégia fragmentada do direito, dentro de uma tolerância social da degradação ambiental e, algumas vezes, aceitando fatos consumados em matéria de direito ambiental.

* José Rubens Morato Leite Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA–CNPq). Doutor em Direito pela UFSC. Pós-Doutor pela Universidade de Alicante (2013–4) e Macquarie University Sydney (2005–6). Membro da Academia de Direito Ambiental da IUCN. Pesquisador Bolsista CNPq 1 C e Pesquisador Destaque da UFSC 2011. Coordenador da equipe brasileira do Projeto Justiça e Sustentabilidade no Território através de Sistemas de Infraestruturas de Dados Espaciais – Rede JUST-Side (Cytel). Contato: moratoleite@gmail.com.

** Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC e Bolsista CAPES. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com estágio de doutoramento na Universidade de Coimbra. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA–UFSC–CNPq) e da Rede JUST-Side. Recebeu o Prêmio JUST Side 2019 pela Universidade de Coimbra. Advogada. Contato: marialeonorf@hotmail.com.

¹ A sua obra de referência é: BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011, 368 p. Vide ainda: GUIVANT, J. S. Ulrich Beck Legacy. In *Ambiente & Sociedade*. v. 19, p. 229-240, 2016.

² RODRIGUES, Otávio Luiz. *Morre Ulrich Beck, um sociólogo influente na área do Direito*. Revista Consultor Jurídico, 21 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jan-21/direito-comparado-morre-ulrich-beck-sociologo-influente-area-direito>>. Acesso em 10 de março de 2021.

Objetivando dar maior coerência e praticidade metodológica ao parecer, levantaremos alguns questionamentos para na sequência reponde-los, são eles:

1. Quais são os elementos necessários para entender o significado de *Irresponsabilidade Organizada* no Direito Ambiental no contexto sociológico da *Teoria da Sociedade de Risco*?
2. Como se pode demonstrar com casos práticos jurídicos a *Irresponsabilidade Organizada* por inação, omissão, na proliferação de fatos consumados, na confusão administrativa e sobreposição e falta de coordenação na Gestão Ambiental Pública da Lagoa da Conceição?
3. A visão ecossistêmica da natureza exige uma gestão do Poder Público interconectada, integrativa e holística da Lagoa da Conceição? E quais são os novos elementos necessários para uma boa gestão e governança da Lagoa da Conceição?

Como opção metodológica, a fim de atender aos questionamentos formulados e levando-se em consideração os problemas estruturantes suscitados, as respostas às questões foram agrupadas em três partes.

1. Teoria da Sociedade de Risco e Irresponsabilidade Organizada: Aspectos Conceituais

Pretende-se introduzir a teoria da sociedade de risco e a sua influência no Estado e, mais especificamente, no direito da natureza. A justificativa para a escolha desse tema – abrangente – tem o sentido de demonstrar ao público que a racionalidade jurídica na esfera do ambiente e natureza ultrapassa um olhar técnico, dogmático e *monodisciplinar*, havendo a necessidade de compreender a crise ecológica por uma visão transdisciplinar e de um enfoque mais sociológico do risco.

Acredita-se que, escapando da técnica e da racionalidade jurídica tradicional, estar-se-á examinando temas jurídicos de uma forma mais completa, considerando-se principalmente as novas tendências trazidas pelas peculiaridades dos bens ecológicos a serem protegidos pelo Estado, direito e sociedade.

O surgimento da sociedade de risco³ designa um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial. A teoria da sociedade de risco, característica da fase seguinte ao período industrial clássico, representa a tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção, sendo esta marcada pelo risco permanente de

³ BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997. p. 6-135.
desastres e catástrofes. Acrescente-se o uso do bem ambiental de forma ilimitada, pela apropriação, a expansão demográfica, a mercantilização, o capitalismo predatório – alguns dos elementos que conduzem a sociedade atual a situações de periculosidade⁴e

de crise ecológica

A sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental. Nota-se, portanto, a evolução e o agravamento dos problemas, seguidos de uma evolução da sociedade (da sociedade industrial para a sociedade de risco), sem, contudo, uma adequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade.⁵ Há consciência da existência dos riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado de irresponsabilidade organizada.⁶

O que se discute, nesse novo contexto, é a maneira pela qual podem ser distribuídos os malefícios que acompanham a produção de bens, ou seja, verifica-se a autolimitação desse tipo de desenvolvimento e a necessidade de estabelecer novos padrões de responsabilidade, segurança, controle, limitação e consequências do dano. A isso tudo, porém, somam-se os limites do conhecimento de previsibilidade, quantificação, determinação da lesão e da gestão de riscos.

Dessa forma, é certo que toda essa difusão subjetiva, temporal e espacial das situações de risco, perigo e dano, conduzem a pensar o meio ambiente de forma diferente, superando o modelo jurídico tradicional. Nesse sentido, o risco, atualmente, é um dos maiores problemas enfrentados, quando se objetiva uma efetiva proteção jurídica do meio ambiente e especialmente a responsabilização, em temas como mudança climática, perda da biodiversidade, poluição difusas, gestão de resíduos e limites planetários.

O fenômeno da *Irresponsabilidade Organizada* representa com clareza, a ineficácia da produção e proliferação normativa em matéria da proteção do meio ambiente, como instrumento para o enfrentamento da crise ecológica, e dos desafios postos ao Direito do Ambiente, nas sociedades de risco.

⁴ LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de direito ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi S.; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês V. Prado (orgs.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁵ Idem.

⁶ BECK, Ulrich. *A ciência é causa dos principais problemas da sociedade industrial*. Disponível em: <<http://www.sj.univali.br/agenda21/contribuicoes-externas/ciencia-e-causa-dos-principais-problemas.html>>. Acesso em 28 ago .2002.

Um dos elementos essenciais da *Teoria da Sociedade de Risco* é a racionalidade da irresponsabilidade organizada, fenômeno que legitima a *não imputabilidade sistêmica* das ameaças, e consolida a *legalização das contaminações*, a partir do controle das políticas de conhecimento e produção do saber sobre os riscos,

sonogando o acesso à informação, e gerando em seu lugar, o silêncio, falta de percepção e o ocultamento institucionalizados.

Ainda na visão de Ulrich Beck, a Teoria da Sociedade de Risco começa a impingir ao planeta uma involuntária metamorfose sobre estar e ver o mundo, cujo fator principal é justamente a produção de riscos que, por sua vez, alteram a realidade social, política e jurídica até então existentes. Beck assim alerta para a Irresponsabilidade Organizada, acionada no complexo de relações de definição dos riscos, a partir das quais os responsáveis escapam das punições por desastres e danos causados, de forma que as antigas relações de poder de definição e produção desses riscos tornam-se relações de poder de dominação, pois a práxis política detrás de tal metamorfose, além de produzir os riscos, dá conta de sua definição e ainda de sua invisibilidade⁷.

É dizer, a Irresponsabilidade Organizada manifesta-se, por excelência, quando os especialistas que definem os riscos são ao mesmo tempo criadores e avaliadores do risco que criam, sob uma política de invisibilidade de tais riscos permanentemente invisível⁸.

Os sistemas de segurança são anulados e os riscos legitimados pela negação de sua existência, procedimentos dependentes da composição de *relações de definição* que subtraem a periculosidade da ameaça, contribuindo para a reprodução de um *irresistível estado de invisibilidade* (social, institucional, e sobretudo, político), que *impede a exposição social das relações de imputação, inviabilizando que causas e responsáveis venham a público*.

De acordo com Goldblatt⁹, o termo irresponsabilidade organizada é utilizado por Beck para descrever os meios pelos quais os sistemas político e judicial das sociedades de risco, intencional ou involuntariamente, tornam invisíveis as origens e consequências sociais dos perigos ecológicos em grande escala. Agindo dessa forma,

⁷ BECK, Ulrich. A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica Maria Claudia Coelho. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. ⁸ BECK, Ulrich. 2018, p. 141/142.

⁹ GOLDBLATT, David. Teoria social e ambiente. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p 243.

as instituições típicas da sociedade industrial buscam alcançar dois objetivos principais: a) eximir-se da culpa e da responsabilidade diante da produção de riscos e de seus possíveis efeitos secundários; b) desviar e controlar os protestos que poderiam advir do conhecimento da realidade da catástrofe¹⁰.

De acordo com Marchesan, os órgãos de fiscalização, quando se levam em

conta as situações de degradação ambiental que se formam em contrariedade à lei, são incapazes de fiscalizar, vistoriar e conter os avanços dessas investidas contra o bem ambiental. Em outros casos são incapazes de tomar medidas uniformes relativamente a elas¹¹. Cria-se, então, o paradoxo a que Benjamin qualifica de “Estado teatral de Direito Ambiental¹²”, em que o “o Estado finge que dá segurança, que protege, mas, na verdade, quase nada faz”.

Percebe-se, portanto, evidente crise na efetividade e legitimidade das decisões das instâncias políticas e sobretudo jurídicas, exigindo da Ciência Jurídica, como alerta José Esteve Pardo, substancial ênfase em três atribuições: primeiro, decidir sobre os riscos permitidos; segundo, gestá-los e controlá-los; terceiro, estabelecer critérios de responsabilidade pelos danos que poderiam produzir as decisões adotadas¹³.

A gestão ambiental da Lagoa da Conceição se enquadra firmemente conceitos expressos acima de *Irresponsabilidade Organizada e Sociedade de Risco*, pois o Poder Público deixa de fazer um controle e fiscalização necessários, sabendo da complexidade ambiental, promovendo de forma constante inações, omissões de informações, omissões, agindo sem a devida clareza e com irresponsabilidade face ao bem comum do povo.

O direito ambiental deve evitar sua função meramente simbólica e se pautar nos deveres constitucionais ecológicos, dentro de Estado de Direito Ecológico.

¹⁰ FERREIRA, Helene Sivini. *A sociedade de risco e o princípio da precaução no direito ambiental brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. p. 49.

¹¹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *O fato consumado e o dever de preservação do meio ambiente como bem fundamental: novos fundamentos ecojurídicos para análise do fato consumado em matéria ambiental*. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

¹² BENJAMIN, Antonio Herman V. *O estado teatral e a implementação do direito ambiental*. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

¹³ PARDO, José Esteve. O desconcerto do Leviatã: política e direito perante as incertezas da ciência. coord. [da série] José Rubens Morato Leite; tradutoras: Flávia França Dinnebier, Giorgia Sena Martins. – São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2015, p. 6/7.

Precisamos sair do Estado Teatral, promovendo ações de execuções das leis ambientais vigentes.

O Poder Público, como um todo, que exerce a gestão ambiental da Lagoa dever agir de forma interconectada e sistêmica, com efetivas e ampliadas transparência e publicidade acerca dos riscos e danos à sociedade e ao meio ambiente, como se verá mais adiante no parecer. No próximo item, mostraremos casos práticos

jurídicos da inação, omissão e fatos consumados por parte dos gestores públicos da Lagoa da Conceição.

2. Irresponsabilidade Organizada e casos práticos no âmbito da Lagoa da Conceição

O Estado de Direito Ecológico para sair do papel precisará necessariamente do cumprimento das regras que o protegem o meio ambiente. Muito embora todos os países tenham atualmente ao menos uma lei ambiental ou uma regulação ambiental¹⁴, o desafio consiste no cumprimento e eficácia dessas normas. Nesse sentido, Bobbio já destacava, em sua clássica obra “A era dos Direitos”, que “o problema fundamental dos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los”, não se tratando, segundo o autor, de um problema filosófico, mas político¹⁵.

Quando as sanções penais, civis e administrativas deixam de ser impostas, está-se claramente diante do fenômeno da *irresponsabilidade organizada*, já que aquele que infringiu a regra de proteção ao meio ambiente não arca com nenhum tipo de responsabilização. Essa não responsabilização pode acontecer por diversos fatores como por exemplo em virtude da prescrição administrativa, o que infelizmente vem ocorrendo no Estado de Santa Catarina, já que o Instituto do Meio Ambiente (IMA) decidiu prorrogar a investigação para apurar prejuízo de mais de R\$ 100 milhões em multas ambientais prescritas. A apuração interna foi determinada após decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina. A prorrogação se deu pela Portaria 33/2021.

Nesse sentido, a irresponsabilidade organizada é constatada já que a Portaria assinada pelo IMA e publicada na edição do dia 16 de março de 2021 fez referência a uma auditoria do TCE-SC iniciada em 2017 que demonstrou a total *falta de controle*

¹⁴ PNUMA - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE. *Environmental Rule of Law. First Global Report*, 2019. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_rule_of_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 abr. 2020. p. 1.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 24.
*dos processos administrativos do órgão ambiental estadual para cobrança de multas aplicadas e de reparação de danos ambientais*¹⁶.

Outro caso que ilustra bem a irresponsabilidade organizada a partir da omissão do Poder Público diz respeito a ausência de criação do Plano de Manejo do Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição¹⁷. De acordo com dados produzidos por pesquisadores da UFSC, O Parque concentra um dos ambientes mais frágeis da Ilha de Santa Catarina, a restinga. Embora tenha sido concluído o corte das

espécies invasoras de *pinus*, sempre há novos pinheiros nascendo a partir do transporte aéreo de sementes de árvores fora da Unidade de Conservação. Outro problema do Parque é o avanço da urbanização na região da Lagoa, de forma que a última modificação nos limites, em 2018, procurou excluir zonas urbanas consolidadas e proteger as áreas remanescente, aumentando também a área da unidade que foi estendida para a porção sudeste da Ilha de SC.

Ademais, outro exemplo prático da evidente *irresponsabilidade organizada* no âmbito específico da gestão ambiental da Lagoa da Conceição está na atuação da Companhia de Águas e Saneamento (CASAN), concessionária de serviço público estadual, a qual, segundo alerta o IMA, possuía conhecimento desde 2017 acerca de concreto e premente risco de vazamento na lagoa artificial de infiltração que se rompeu em 25 de janeiro de 2021, na Lagoa da Conceição, em Florianópolis. A informação é do Instituto de Meio Ambiente (IMA), e consta no plano de contingência e emergência feito pela Casan, que é um condicionante para o licenciamento junto ao órgão ambiental¹⁸.

Cabe dar destaque ao maior desastre ambiental da história de Florianópolis/SC, o extravasamento da lagoa de evapoinfiltração de efluentes tratados gerida pela Casan e licenciada pelo IMA, ocorrido em 25 de janeiro de 2021, que causou perdas materiais em desfavor de mais de 30 famílias. A tragédia era anunciada

¹⁶ IMA prorroga investigação sobre multas prescritas em mais de 100 milhões. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica-brasileira/ima-prorroga-investigacao-sobre-multas-prescritas-em-mais-de-100-milhoes/>. Acesso em: 20 de mar. 2021.

¹⁷ OBSERVA. Parque Natural Municipal das Dunas da Lagoa da Conceição Disponível em: <https://observa.ufsc.br/2018/05/08/parque-municipal-das-dunas-da-lagoa-da-conceicao/>. Acesso em: 21 de mar. 2021.

¹⁸ Casan sabia do risco de vazamento em lagoa de infiltração desde 2017. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/casan-sabia-do-risco-de-vazamento-em-lagoa-de-infiltracao-desde-2017> Acesso em 23 mar. 2021.

há anos pela comunidade e entidades¹⁹, desastre que não é surpresa. Foram inúmeras as vezes em que a sociedade denunciou e a imprensa noticiou a mortandade de peixes, manchas escuras, espuma, proliferação de algas, lançamento de esgoto irregular e condição imprópria para banho na Lagoa da Conceição.

A tragédia mobiliza a sociedade civil organizada, uma vez que a Associação Náutica Brasileira (ACATMAR) realizou várias edições, nos últimos anos, do projeto Limpeza dos Mares, junto a entidades e empresas parceiras, para recolher os resíduos do fundo da Lagoa da Conceição e do canal da Barra da Lagoa, a exemplo de outras

praias e costões do estado. Um trabalho para ao menos amenizar e, principalmente, conscientizar a população e o poder público sobre o ativo ambiental que o cartão postal importantíssimo da Ilha de Santa Catarina fosse finalmente respeitado.

O desastre causado pelo vazamento da lagoa de infiltração da CASAN já está causando danos ambientais inéditos para a Lagoa da Conceição, como surgimento de algas nunca antes registradas no seu ecossistema²⁰, confirmando a ineficácia, não só preventiva, como reparatória por parte dos atores públicos.

Esse contexto de ineficácia da governança ambiental da Lagoa da Conceição não é recente, inclusive é de conhecimento prévio da Casan, como visto, principalmente em razão de que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) há muito aponta série de reiteradas irregularidades na atuação da concessionária, como em relação a municípios do interior do estado catarinense ligadas à adoção de critérios ambientalmente adequados nas ações operacionais de captação, tratamento e distribuição de água e coleta, tratamento e destinação de esgoto sanitário²¹.

Não bastassem as questões irregulares nos municípios do interior do estado, no âmbito da Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC, o TCE/SC desde 2012 já havia ratificado irregularidades na Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) da Lagoa da Conceição, gerida pela Casan. Dentre as apurações, o Tribunal de Contas

¹⁹ Tragédia da Lagoa da Conceição é anunciada há anos e mobiliza entidades. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/tragedia-da-lagoa-da-conceicao-e-anunciada-ha-anos-e-mobiliza-entidades> Acesso em 24 mar. 2021.

²⁰ Alga tóxica registrada pela primeira vez em SC causa morte de peixes na Lagoa da Conceição, em Florianópolis. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/alga-toxica-primeira-vez-sc-causa-morte-peixes-lagoa-da-conceicao-em-florianopolis> Acesso em 24 mar. 2021.

²¹ TCE/SC multa ex-presidentes da Casan e aponta irregularidades em seis unidades da empresa. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-multa-ex-presidentes-da-casan-e-aponta-irregularidades-em-seis-unidades-da-empresa> Acesso em 23 mar. 2021.

catarinense apontou necessárias ações para o correto tratamento do esgoto da ETE da Lagoa da Conceição, de modo que o efluente, na saída do decantador, esteja de acordo com os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e pela legislação estadual; o monitoramento da qualidade da água do lençol freático; e a retirada do lodo excedente na periodicidade adequada, condições anteriormente já apuradas em auditoria operacional realizada em 2006²².

Esses fatos se somam a decisões judiciais – já transitadas em julgado – como o caso da Ação Civil Pública n. 2003.72.00.007539-1/SC, na qual sentença condenou o Município de Florianópolis/SC ao “*cumprimento total cumprimento, por seus*

órgãos e agentes, da legislação federal e estadual sobre a faixa de proteção ao redor do elemento hídrico, bem como a providenciar levantamento de todas as ocupações em faixa de marinha, no entorno da Lagoa da Conceição, identificando os responsáveis indicando quais obtiveram alvarás e qual a data dos mesmos e adotando as providências cabíveis para a abertura de acessos às margens da mesma”²³.

A aludida decisão foi confirmada por acórdão do TRF4, ~~pele~~ no qual se concluiu “*necessário o cumprimento da legislação federal por parte do Município de Florianópolis, de maneira que não autorize mais construções que causem danos ao meio ambiente, obedecendo, deste modo, normas infraconstitucionais e constitucionais a respeito, bem como adote as providências cabíveis a fim de possibilitar o acesso às margens da Lagoa e promova o levantamento dos ocupantes dessa área*”²⁴.

No âmbito específico da gestão da Lagoa da Conceição, acordo firmado entre o Município de Florianópolis, o MPF, a FATMA (atual IMA) e a CASAN (já em 10/01/2002!) definiu obrigações ao poder municipal, ao órgão estadual e à concessionária de serviços públicos estaduais uma série de medidas em um prazo de seis meses para a recuperação do sistema de tratamento de esgoto; levantamento de construções irregulares com adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para a sua

²² TCE/SC ratifica irregularidades na Estação de Tratamento de Esgotos da Lagoa da Conceição. Disponível em: <https://www.qa.tce.sc.gov.br/tcesc-ratifica-irregularidades-na-estacao-de-tratamento-de-esgotos-da-lagoa-da-conceicao> Acesso em 23 mar. 2021.

²³ JUSTIÇA FEDERAL DE SANTA CATARINA. ACP n. 2003.72.00.007539-1/SC, publicada em 05/11/2009. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa&seq=166%7C868²⁴ TRF4, AC n. 0007539-94.2003.404.7200, Rel. Des. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, j. 21/09/2010, DJe 27/09/2010.

alteração ou demolição; exigência de estudo prévio de impacto ambiental para todas as construções multifamiliares; e recuperação ambiental com o retorno de suas águas aos índices legalmente estabelecidos; a cessação da emissão de novas licenças para construção até a recuperação ou ampliação do sistema de tratamento de esgoto”²⁵.

Forçoso também reiterar que há ainda em vigor, salvo melhor juízo, dois Decretos estaduais que instituíram comitê de gestão da Lagoa da Conceição, são os Decretos n. 1.808, de 17 de novembro de 2000, o qual criou o Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição, e o Decreto n. 2.030, de 29 de janeiro de 2001, este que instituiu o regimento interno do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição.

Segundo o Decreto estadual n. 1.808/2000 ²⁶, o referido comitê seria integrado por representantes de usuários de água, da sociedade civil e órgãos governamentais, de modo que, pelo Decreto n. 2.030/2001, o art. 3º definiu, dentre os objetivos do comitê “*promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado da Lagoa da Conceição e seus tributários*”, além de “*propor ações de combate e prevenção às causas e efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos de água nas áreas urbanas e rurais*”²⁷.

Dentre as competências do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição, o art. 4º do Decreto estadual n. 2.030/2001 dispõe, entre outros: *I - promover o debate das questões relacionados ao meio ambiente e articular a atuação das entidades intervenientes; II - elaborar e aprovar a proposta do plano de desenvolvimento integrado da Lagoa da Conceição, acompanhar sua implementação e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; IX - realizar estudos, divulgar e debater, os programas prioritários de serviços e obras a serem realizados no interesse da coletividade, definindo objetivos, metas, benefícios, custos,*

²⁵ BARBOSA, Barbosa, Tereza Cristina Pereira Ecologia: um breve documento / Ana Cristina José, Juliana Rezende Torres. Florianópolis: Editora Gráfica Pallotti, 2003, p. 42.

²⁶ ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 1.808, de 17 de novembro de 2000. Disponível em: http://www.cadastro.aguas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289&idMenuPai=274 Acesso em 24 mar. 2021.

²⁷ ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 2.030, de 29 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.cadastro.aguas.sc.gov.br/sirhsc/conteudo_visualizar_dinamico.jsp?idEmpresa=29&idMenu=289&idMenuPai=274 Acesso em 24 mar. 2021.

riscos sociais e ambientais; X - fornecer subsídios para elaboração do relatório anual sobre a situação da Lagoa da Conceição”²⁸.

Fato sintomático de tal (des)governança ambiental pública da Lagoa da Conceição está na recente instituição de novo comitê de recuperação ambiental por decreto do Município de Florianópolis²⁹, sendo que há decisões judiciais, acordos extrajudiciais prevendo medidas há anos, assim como decretos estaduais (a princípio, ainda vigentes) prevendo comitê específico para o gerenciamento da Lagoa.

Para além disso, por auditorias operacionais recentes, o TCE/SC apurou necessárias e urgentes medidas de melhoramento na gestão dos processos ligados às fiscalizações executadas pelo IMA e demais destinadas à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente, tanto na fase administrativa, quanto na fase recursal, medidas exigidas para reverter a intensa prescrição de infrações

ambientais pelo órgão ambiental estadual³⁰.

No âmbito da gestão ambiental municipal, é de referir o estado de coisas na FLORAM (Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis/SC), na qual, recentemente, deflagrou-se suposto esquema onde empresários obtinham facilitação com esses servidores e agentes políticos para obtenção de alvarás para não fiscalização das obras. Então era um esquema de pagamento de propinas e benefícios que eles conseguiam junto a esses servidores para ~~conseguir~~ finalizar as obras e não ter a fiscalização devida nesses locais. Em síntese, articulou-se mecanismo de corrupção para viabilizar as construções irregulares e a ocupação desordenada do solo urbano em Florianópolis³¹.

Como visto, há decisões judiciais transitadas em julgado, acordos setoriais firmados, auditorias operacionais realizadas, recomendações legais e administrativas expedidas ~~indicadas~~, além de instituição legal de comitê, fatores que confirmam a edificação de um verdadeiro cenário de ~~o ápice da~~ *Irresponsabilidade Organizada*, na

²⁸ ESTADO DE SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 2.030, de 29 de janeiro de 2001. ²⁹ Decreto cria comitê de recuperação ambiental da Lagoa da Conceição. Disponível em: <http://floripamanha.org/2020/05/decreto-cria-comite-de-recuperacao-ambiental-da-lagoa-da-conceicao/> Acesso em 24 mar. 2021.

³⁰ TCE/SC. Auditoria Operacional para avaliar o fluxo processual administrativo destinado à apuração de infrações ambientais e atividades lesivas ao meio ambiente no Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina – IMA. 2018. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-02/Relat%C3%B3rio%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental.pdf> Acesso em 24 mar. 2021.

³¹ Servidores da Prefeitura de Florianópolis são alvo de operação contra construções irregulares. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/servidores-prefeitura-de-florianopolis-alvo-operacao-esquema-construcoes-irregulares> Acesso em 24 mar. 2021.

medida em que as degradações e os desastres ambientais permanecem ocorrendo no âmbito da Lagoa da Conceição, resultado da ineficácia da gestão e inexistência de governança ambiental efetiva e sistêmica pelos atores responsáveis.

Nada obstante as legislações brasileira, estadual e municipal no que tange às questões ambientais serem avançadas no papel, o problema é o não cumprimento do que está escrito em lei. Ou pior: a alteração de leis municipais em benefício da iniciativa privada, mesmo em desacordo com as leis federais e estaduais. Numa Ilha que está sendo mutilada pela especulação imobiliária, que privatiza o público e belo em detrimento do bem estar da população, só uma articulação das comunidades com os poderes públicos pode impedir a degradação que já se verifica em diversos pontos do litoral catarinense³².

Incontroverso, portanto, o ampliado “*estado de coisas desconformes e ilegais*”, cuja existência confirma a *Irresponsabilidade Organizada* por parte dos

atores públicos responsáveis pela gestão e governança ambiental ligada à Lagoa da Conceição em Florianópolis/SC.

3. Fragmentariedade do Direito Ambiental e urgência da construção de uma visão ecossistêmica dos problemas ambientais.

Ao lado da biologia, também os avanços da física quântica e da matemática da complexidade anunciam o fim do princípio causal, preconizando a vigência do acaso no mundo exterior. Conseqüentemente, não se pode afirmar, com segurança, quais os efeitos deverão advir de uma intervenção humana na natureza.

Todo esse cenário, tem desbancado a doutrina do causalismo, que anuncia que causas iguais produzem sempre as mesmas conseqüências. Ao revés, tem se compreendido que as mesmas causas não produzem, necessariamente, os mesmos efeitos e que existem ligações causais singulares, inaugurando-se um novo paradigma que tenta suplantar o paradigma antropocêntrico: o holismo.

³² BARBOSA, 2003, p. 77.

De acordo com a visão holista, existe uma interdependência entre todos os fenômenos e tanto os seres humanos quanto as sociedades fazem parte dos processos cíclicos da natureza³³.

Como desdobramento desta concepção, pode-se compreender que as interferências humanas na natureza apresentam traços peculiares, que o distanciam bastante dos danos convencionais. Várias características concorrem para esse entendimento, pois por conta da complexidade do meio ambiente, verifica-se que:

a) A incerteza é reconhecidamente um elemento inerente aos danos ambientais. Por conta disso, a atuação na proteção do meio ambiente deve ser prioritariamente preventiva e precaucional;

b) Por conta da interdependência entre os fatores que compõem o meio ambiente, um desequilíbrio que afete um elemento pode afetar qualquer outro

componente do sistema em que está integrado, gerando consequências em cadeia;

c) Além disso, a maior parte das lesões ambientais são irreversíveis, pois, uma vez degradado, é quase impossível que o ambiente retorne ao estado anterior e as medidas de recuperação ambiental são difíceis do ponto de vista técnico e apresentam um custo elevado para a realização;

Por outro lado, diferentemente dos danos clássicos, que se desenvolvem num plano intersubjetivo, os danos ambientais são supraindividuais por excelência. De fato, o dano ambiental afeta um bem considerado de uso comum do povo e, por isso, pertencente a uma coletividade indeterminada.

De modo diverso dos danos tradicionais, as perturbações ambientais exigem certo período de latência para se manifestar, apresentam propriedades cumulativas e sinérgicas e geram consequências, muitas vezes, em locais distantes do foco gerador.

Tanto a invisibilidade quanto as propriedades cumulativas e sinérgicas desses fenômenos apresentam-se como verdadeiros desafios para a ciência, impondo para a geração do presente o dever de cautela na tomada de decisões que possam resultar em impactos para o meio ambiente.

³³ PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas**: tempo, caos e as leis da natureza. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. p. 195.

Neste cenário, é fácil concluir que o pensamento ambiental necessita de uma perspectiva expansionista, que ultrapasse os limites políticos estabelecidos e que incorpore tanto uma dimensão ecossistêmica quanto precaucional³⁴.

Contudo, observa-se que a elaboração e a aprovação de projetos neste campo são marcadas por visões compartimentadas, que consideram os elementos que integram o meio ambiente de modo isolado, estanque³⁵.

Neste quadro, tanto a fragmentação legislativa como de governança, ao atuarem como força oposta à abordagem ecossistêmica, resultam em importantes déficits do Direito na salvaguarda do bem ambiental e terminam por facilitar o surgimento de riscos e danos ambientais, contribuindo para a sua perpetuação e falta de reparação³⁶.

De acordo com Marchesan³⁷, atualmente, tanto a legislação quanto a estruturação dos órgãos ambientais no Brasil são fragmentadas, mostrando-se

frequentemente inconsistentes e incoerentes e deixando de se amoldar às necessidades da complexidade ambiental.

Diversamente do que ocorre em países como Canadá, Reino Unido e Portugal, a edição de leis não é precedida de estudos que avaliem os impactos ou políticas públicas sobre a integridade dos ecossistemas.

Além disso, uma vez iniciada a conduta lesiva ao meio ambiente, os órgãos responsáveis pela fiscalização, em razão da sua estrutura deficiente e fragmentada, terminam atuando de maneira letárgica, o que muitas vezes impede a interrupção da ação danosa ou o desfazimento/reparação do dano³⁸.

³⁴ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³⁵ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

³⁶ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 209.

³⁷ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 209.

³⁸ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 209.

Por sua vez, na etapa da reparação, as perícias e decisões judiciais dificilmente extrapolam a visão focada em um pequeno objeto, desconsiderando ecossistemas, bacias hidrográficas e a unidade da paisagem, deixando, assim, escapar “a complexidade inerente aos danos cumulativos, sinérgicos e indiretos”³⁹.

Por isso, defende-se, neste parecer, o emprego da abordagem ecossistêmica, como a única capaz de guiar a elaboração legislativa assim como o planejamento das atividades, planos, projetos e empreendimentos que alterem as características do meio ambiente e que possam interferir de alguma forma nos processos ecológicos essenciais⁴⁰.

Vale ressaltar que o texto constitucional de 1988 reforça a visão ecossistêmica de modo substancial, ao inserir, dentre os deveres dirigidos ao Poder Público para a proteção do meio ambiente, a preservação e restauração

dos processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, abandonando, com isso, uma visão fragmentada dos bens ambientais e atribuindo absoluta prioridade a preservação da complexidade e a inter-relação de todos os sistemas vivos e não vivos⁴¹.

³⁹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 209-210.

⁴⁰ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

⁴¹ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A reinvenção da natureza e da realidade: a fragmentação como prática nociva à proteção Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato *et al.* **Direito Ambiental e Geografia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 204.