GOVERNANÇA SISTÊMICA ECOLÓGICA E CAUSALIDADE NO CASO DA LAGOA DA CONCEIÇÃO

José Rubens Morato Leite⁷

⁷ Professor Titular dos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Pós- Doutor pela Unversidade Alicante, Espanha 2013/4; Pós-Doutor pelo Centre of Environmental Law, Macquarie University - Sydney - Austrália 2005/6; Doutor em Direito Ambiental pela UFSC, com estágio de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; mestre em Direito pela University College London; Membro e Consultor da IUCN - The World Conservation Union - Commission on Environmental Law (Steering Committee); Ex Presidente do Instituto "O Direito por um Planeta Verde (2013-2018); Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, do CNPq. Publicou e organizou várias obras e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros. É membro do Conselho Científico da Revista de Direito Ambiental da Editora Revista dos Tribunais, além de ser sócio-fundador da Aprodab - Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Foi tutor do PET/MEC. Bolsista e Consultor Ad Hoc do CNPq e Fapescc. Prêmio Pesquisador Destaque da Universidade Federal de Santa Catarina. 2011. Membro Eleito do Governing Board (Conselho Administrativo) da IUCN Academy of Environmental Law (2015 a 2018). Prêmio Tese Capes 2019, categoria orientador, Capes. Prêmio Medalha Professor João David Ferreira Lima da Câmara Municipal de Florianópolis, 2020.

1. Resumo Introdutório

O caos ecológico (advindo de uma racionalidade exploratória da natureza para atender às demandas ilimitadas de um tipo de desenvolvimento cego e economicista), aliado ao modelo jurídico clássico cartesiano, fragmentado e utilitarista estão levando o mundo a um desequilíbrio ecológico catastrófico e mudanças climáticas.

O art. 225 da CF/88 tem como objeto a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado (visto como macrobem), concretizado pela proteção da função de todos os elementos bióticos e abióticos (microbens). O mesmo dispositivo, ao considerar o ambiente como bem de uso comum do povo (difuso e indisponível), atribui a todos, Poder Público e coletividade, o direito e o dever de o manterem e preservarem para as atuais e futuras gerações.

O meio ambiente, por integrar a vida em todas as suas modalidades, fatores ligações e conexões, reflete a complexidade que lhe é natural. Como tal, é um sistema vivo e se caracteriza por suas influências endógenas e exógenas com os elementos, de difícil determinação e sujeitas a mutabilidades que justificam uma abordagem sistêmica, multidisciplinar, aliados a uma governança ecológica dos bens comuns.

Ademais, a crise ecológica e a globalização fomentam uma nova abordagem do Direito Ambiental porque tem-se constatado que as normas criadas pelo Direito vigente não conseguem reverter as consequências das catástrofes ambientais. Surge a necessidade de uma nova hermenêutica jurídica, inclusive, um aprofundamento da própria Teoria do Direito e da funcionalidade do Estado, em busca de uma nova ética ecológica.

A possibilidade de intervenção judicial para controlar/reestruturar políticas públicas, decorrente do modelo de máxima proteção dos direitos fundamentais, com vedação de proteção insuficiente, recomenda a utilização de modelo de atuação judicial que viabilize ordens que não apenas indiquem o resultado a ser alcançado, mas que igualmente demonstrem o modo de fazê-lo, ainda que “em ondas” (ou “em cascata”, é dizer, através de provimentos sucessivos, após aferição das consequências/resultados dos provimentos anteriores).

Nessa ordem de ideias, sendo indispensável implementar a Ecologização do Direito Ambiental, portanto, afeito a ideia de um Estado de Direito Ecológico, resta discutir a potencial utilidade do modelo de processo estrutural e uma governança sistêmica e ecológica.

Assim, a pesquisa tem a seguinte pergunta de partida: Como e em que medida a utilização do modelo de processo estrutural potencializa a proteção ao meio ambiente, contribuindo para a efetiva implantação uma governança sistêmica ecológica diferenciada, no caso da Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição, no Município de Florianópolis, no Estado de Santa Catarina?

A pesquisa tem natureza exploratória e qualitativa, com fontes bibliográficas e, por meio do método indutivo, efetua o estudo da Ação Civil Pública

Estrutural da Lagoa da Conceição, no Município de Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, no sul do Brasil, com o escopo de analisar a efetivação do Estado de Direito Ecológico, da governança e da justiça ecológicas.

Considerando o nexo de causalidade amplo nos casos de degradação ecológica entende-se que as questões relacionadas com a Lagoa da Conceição por ser uma área sensível do ponto de vista ecológico e também por abranger faixa de marinha, dunas, restingas e áreas de proteção ambiental são importantes para uma abordagem sistêmica, interdependente e interconectada com as mudanças climáticas, equilíbrio ecológico dinâmico, macrobem ambiental, necessitando de uma governança ecológica sistêmica diferenciada de uma Laguna.

Para uma visão mais alargada do desta apresentação indica-se o texto publicado na Revista Direito Ambiental e Sociedade⁸.

2. Ecologização do Direito: pontos essenciais

A crise ecológica e a globalização desafiam a abordagem do Direito Ambiental, dos elementos da justiça ambiental, do sistema de governança atual e do próprio Estado. Todas as normas criadas pelo Direito vigente não conseguem reverter as consequências das catástrofes ambientais, emergindo a necessidade de uma nova hermenêutica jurídica e de implementação de ações efetivas pro natura. Um aprofundamento da própria Teoria do Direito e da funcionalidade do Estado merecem ser abordados sob uma nova ética ecológica em prol da justiça e da governança ecológicas.

O modelo tradicional (caracterizado pelo pensamento cartesiano, fragmentado e utilitarista do Direito Ambiental) tolera danos e reflete a ideia da Sociedade de Risco (BECK, 2011) da era do Antropoceno (CRUTZEN, 2002), na qual o homem é tido como centro das necessidades.

A mera reforma do Direito Ambiental não é suficiente. Na realidade, não há necessidade de mais normas, mas sim de uma nova hermenêutica, menos antropocêntrica e mais interconectada, porque constata-se clara discrepância entre o ideal do Direito Ambiental (estabelecimento de uma retórica política e legislações ambientais) e a sua realidade.

Os novos desafios da crise ecológica (mudanças climáticas, efeito estufa, Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 13, n. 8 02, mai./ago. 2023 contaminação da água e do solo, alterações da biodiversidade, zoonoses causadoras de pandemias, proliferação de doenças) requerem novos pensamentos sobre sustentabilidade local e global (ROCKSTRÖM, 2009).

Nessa perspectiva, fala-se em ruptura de um marco jurídico antropocêntrico e passagem do campo da promessa para o campo da implementação e da possibilidade da justiciabilidade de questões ainda não aceitas pelo Direito tra-

⁸ LEITE, J. R. M.; VIANA, Iasna Chaves . A ação civil pública estrutural da lagoa da conceição: Perspectivas de governança ecológica sistêmica. REVISTA DIREITO AMBIENTAL E SOCIEDADE, v. 13, p. 1-25, 2023.

dicional, como é caso dos direitos da natureza e dos animais, da preservação da biodiversidade, dos conceitos de saúde e de equilíbrio com a natureza.

Essa ruptura consiste na implementação de um Estado Global Ecológico fundamentado em uma ética ecocêntrica, que considere a resiliência dos processos naturais e se preocupe com as futuras gerações.

Essa ruptura consiste na implementação de um Estado Global Ecológico fundamentado em uma ética ecocêntrica, que considere a resiliência dos processos naturais e se preocupe com as futuras gerações.

O Estado de Direito Ecológico possui uma abordagem multidimensional, sistêmica, complexa e integrativa. Assim, a participação pública em decisões ambientais é particularmente importante. Ao mesmo tempo, o Estado de Direito Ecológico foca em deveres morais e éticos dos seres humanos para com as espécies e recursos não humanos, bem como na vida no perfil coletivo. Encontra, ademais, forte lastro teórico na tragédia dos comuns, pois não há bens e recursos naturais de forma ilimitada que suportem a racionalidade industrial e econômica atual.

O Direito Ecológico protege a autorregulação dos processos ecológicos essenciais, que são regidos por leis próprias, independentes da vontade humana. Sua implementação significa dar um passo para além da invisibilidade do dano e da incerteza científica, sair da visão da natureza como um valor instrumental (esta deve ser protegida em virtude de sua intangibilidade). O Direito Ambiental Ecológico necessita ser melhor representado nas lides e conflitos ambientais e precisa de uma visão sistêmica de governança ecológica.

3. O Caso da Lagoa da Conceição e a necessidade de Governança Sistêmica Ecológica

A Ação Civil Pública Estrutural da Lagoa da Conceição resultou de atividade de extensão universitária vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Equipe de docentes e de discentes (que também são advogados) interagiram com a representação da sociedade civil organizada e prestaram a assistência jurídica necessária à máxima proteção do meio ambiente.

A partir de abordagem inter e transdisciplinar, o PPGD da UFSC dialogou e contou com a colaboração de laboratórios e com emissão de laudos periciais por outros e de outras instituições de ensino superior.

Ao mesmo tempo, foi travado intenso diálogo com a sociedade civil organizada e com os moradores do entorno da Lagoa da Conceição, tudo na busca de uma visão não fragmentada e sistêmica da situação, de forma a ensejar melhor governança da integridade dos bens ecológicos da Lagoa.

Da articulação referida, desenvolvida com foco na participação dos diversos atores que compõem o cenário da Lagoa da Conceição, foi instaurada Ação Civil Pública (Processo nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, em curso perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC). Atuam em litisconsórcio ativo a ONG Costa

Legal; a Associação Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO) e a Associação Pachamama, protegendo os direitos difusos ambientais, bem como os direitos autônomos da Lagoa da Conceição, na perspectiva dos valores intrínsecos da natureza, bem como intergeracionais e imateriais. Posteriormente, juntaram-se aos autores o Ministério Público Federal (MPF) o Ministério Público Estadual de Santa Catarina (MPSC) e a Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB). A demanda foi instaurada em face de pessoas jurídicas de direito público interno, de órgãos da administração direta e indireta, todos responsáveis por maximizar a proteção ambiental. Figuram como réus o Município de Florianópolis, a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM), o Estado de Santa Catarina, o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC), a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), a Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC).

Ecoando abordagem sistêmica para a prática efetiva de relevante interesse do resgate do colapso da Lagoa, a petição inicial respectiva foi instruída com pareceres de juristas da vanguarda do Direito Ambiental brasileiro com o intuito de “fornecer subsídios técnico e teórico para o reconhecimento da Lagoa como sujeito de direitos”, bem como a importância da “formulação de uma nova governança socioecológica, onde os diversos sujeitos da comunidade atuem em conjunto com os órgãos ambientais, integrando os interesses da natureza com os da comunidade” humana (GPDA/UFSC, 2021).

A desídia/descaso/inércia continuados dos órgãos de monitoramento/fiscalização do entorno da Lagoa da Conceição deixam evidente a pouca preocupação com o futuro desse importante bioma, em face da reiterada irresponsabilidade organizada, caracterizada pela consciência de riscos existentes acompanhada de ausência de políticas de gestão local. A melhoria de um sistema de gestão proativa da Lagoa da Conceição almeja uma governança socioecológica sistêmica, “promovendo a integridade ecológica da área e dignidade da vida (justiça socioecológica) dos indivíduos e das comunidades que fazem parte desse sistema” (BONATTI et al, 2023).

A ACP foi protocolada no dia 19 de maio de 2021, objetivando a implantação de um sistema de governança socioecológica de gestão, proteção, controle e fiscalização dos impactos presentes e futuros vinculados à integridade ecológica da Lagoa da Conceição, bem como para assegurar e instrumentalizar a proteção de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I, da CF/88), protegendo, igualmente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, c/c 5º, § 2º, da CF/88).

A ACP parte de duas premissas essenciais: (1) o reconhecimento da Lagoa da Conceição como sujeito de direitos ecológicos, nos termos do art. 133 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis e da normativa prevista na Constituição Federal e (2) a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional, caracterizado pela irresponsabilidade organizada institucional vigente, implementada de forma fragmentada e não sistêmica, demonstrando a incapacidade de efetivar a proteção legal e regulatória federal, estadual e municipal em matéria ambiental e a

insuficiência para salvaguardar a integridade socioecológica da Lagoa.

Decisão de Governança Sistêmica Ecológica na Lagoa da Conceição

O Juiz Marcelo Krás Borges da Vara Federal de Florianópolis decidiu, recentemente, no dia 9 de outubro de 2024, medidas estruturais da governança sistêmica ecológica nos seguintes termos:

“Isto posto, defiro o pedido de antecipação de tutela para determinar; (i) A implantação do Projeto Lagoa Viva, com base nas soluções naturais propostas para a recuperação do ecossistema da Lagoa da Conceição, com o objetivo de promover ações de biorremediação, nos prazos propostos no documento (anexo).

(ii) A criação de um viveiro de mudas nativas como medida emergencial estruturante, a ser implementado em parceria com entidades públicas e privadas, e a comunidade local, visando à produção de mudas nativas da flora local para a restauração das áreas degradadas ao redor da Lagoa da Conceição, com prioridade para espécies que auxiliem na estabilização dos solos, melhoria da qualidade da água e controle do escoamento superficial, especialmente nas áreas de preservação permanente (APPs) e outras áreas sensíveis, no prazo de 30 (trinta) dias;

(iii) A renovação e imediata retomada do Programa TRATO PELA LAGOA, com a determinação para que a CASAN, em conjunto com as demais partes interessadas, restabeleça as atividades de fiscalização, regularização sanitária e conscientização ambiental na região da Lagoa da Conceição”.

Concedo o prazo de 60 dias para a implantação de tais programas, sob pena de aplicação de multa de R\$100.000,00, aos réus, que deverão atuar na medida de suas atribuições legais para a implementação das medidas estruturantes.