



**Universidade Federal do Rio Grande
Instituto de Oceanografia
Núcleo de Gerenciamento Costeiro
Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro**



**A Violação das Áreas de preservação Permanente junto aos arroios urbanos
no Sistema Municipal do Meio Ambiente do Município do Rio Grande – RS.**

Paulo Sérgio Mansija Pinto

**Rio Grande-RS
2016**

Paulo Sérgio Mansija Pinto

**A Violação das Áreas de preservação Permanente junto aos arroios urbanos
no Sistema Municipal do Meio Ambiente do Município do Rio Grande – RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro do Instituto de Oceanografia da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gerenciamento Costeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André Hüning Birnfeld

**Rio Grande-RS
2016**

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela oportunidade de ter estudado na Universidade Federal do Rio Grandes e ter persistido até o fim para concluir o curso de Mestrado em Gerenciamento Costeiro. Por todas as oportunidades de aprendizagem, conhecimento, experiências e amadurecimento.

À Mogens Trap Friis, meu segundo pai e incentivador incansável *in memoriam*.

A todos os professores que me deram aula na no Curso de Mestrado em Gerenciamento Costeiro e contribuíram de maneira ímpar para a minha formação. Em especial aos professores Lúcia Anello; Paulo Roberto Tagliani; Marcelo Domingues, Rafael Sperb; João Luiz Nicolodi; Milton Asmus, Dione Kitzman; Tatiana Walter e Miguel Albuquerque.

Agradeço em especial ao Professor Doutor Carlos André Hüning Birnfeld que me orientou e disponibilizou seu tempo e conhecimento para que eu pudesse realizar este trabalho e efetuar minha dissertação. Pessoa amiga e competente pela qual sempre terei um grande carinho, um modelo de professor multi operacional ao qual seguirei em minha jornada acadêmica.

Ao secretário do Curso de Mestrado em Gerenciamento Costeiro Bel. Amandio Porciúncula, nosso anjo da guarda e exemplo de eficiência e competência no serviço público.

Aos meus colegas da turma 2014, que se envolveram neste trabalho e sem os quais não seria possível a realização do mesmo. Em especial agradecimentos a Miler; Bruna Barreto; Rafael Lobato vulgo Maranhão, Rafael “o baiano”; ao meus colegas da “embaixada de São Lourenço do Sul: Jéssica Fischer, Janaína, Tanize e Akauã.

A todos vocês, meu muito obrigado!

“Los seres humanos no nacen para siempre el día en que sus madres los alumbran, sino que la vida los obliga a parirse a sí mismos una y otra vez.”
Gabriel García Márquez en *El amor en los tiempos del cólera*.

Resumo

O presente escrito trata-se de um estudo de caso, que objetiva desvelar o procedimento de redução das áreas de preservação permanente pelo Governo Municipal da cidade do Rio Grande nos idos de 2011. O art. 3 da lei municipal 6.585/2008, Plano diretor, previa 50 metros (o mínimo) de área protegida nas margens do Arroio Bolaxa, Senandes, Martins, Vieira, das Barrancas e das Cabeças. Todavia, uma redução desse espaço especialmente protegido foi aprovado pelo Conselho do Plano Diretor Participativo Municipal, que tem somente caráter consultivo (parecerista), em detrimento do COMDEMA, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, órgão colegiado, de função deliberativa, normativa e fiscalizadora, instância superior do Sistema Municipal de Política Ambiental que foi ilegalmente preterido nessa deliberação. A deliberação do Colegiado urbanístico coincide com a reorganização territorial forçada em Rio Grande ocasionada pelos investimentos do Pólo Naval e de implantação de novos centros de comércio. Numa reação sem planejamento, os gestores urbanos municipais cederam a pressão da especulação imobiliária que por sua vez estava ávida pela massa de migrantes em instalação na cidade. Do incidente, resultou a lei 7.087/2011, que alterou a redação do inciso II, do parágrafo 1º do artigo 93 da Lei Municipal 6.585/2008 (Plano Diretor) determinando a redução das áreas de proteção permanente ao longo dos cursos d'água de até 10 metros de largura para 30 metros. Alguns conselheiros do CONDEMA, conforme constam em atas argumentaram que tal manobra de alteração normativa se operou as ocultas do plenário do Conselho Ambiental. Invocam que além do alijamento de tal instância superior do Sistema Municipal de Política Ambiental (o COMDEMA), tal processo de desproteção da tutela jurídica das APPs, contrariou as análises e trabalhos técnicos a respeito. Tentativas do Conselho Ambiental para reverter o quadro de restrição as áreas que deveriam ser permanentemente protegidas restaram infrutíferas, visto que por discricionariedade do Governo Municipal e sua Secretaria do Meio Ambiente as resoluções emitidas pelo colegiado ambiental foram decretas passíveis de ineficácia normativa. Nesse âmbito, através do método dialético, tendo por base uma pesquisa eminentemente documental (atas das reuniões dos colegiados dos órgãos municipais envolvidos, assim como das resoluções dos mesmos), conclui-se que a versão exarada e os argumentos utilizados pelo Governo Municipal, a época, para a redução das áreas protegidas não encontram fundamento tanto na disciplina legal, quanto no quadro organizacional da Administração Pública municipal.

Palavras-chave: redução; áreas de preservação permanente; conselho municipal; discricionariedade; administração pública.

Abstract

This written it is a case study, which aims to reveal the reduction procedure of permanent preservation areas by the Municipal Government of Rio Grande in 2011. Gone art. 3 of bylaw 6585/2008 Master Plan, provided 50 meters (minimum) protected area on the banks of Arroyo Bolaxa, Senandes, Martins Vieira, of Barrancas and Cabeças. However, a reduction of this specially protected area was approved by the Plan Director Municipal Participatory which has only advisory (referee), to the detriment of COMDEMA, Municipal Council of Defense of the Environment, collegiate body of deliberative function, regulatory and supervisory upper body of the Municipal System Environmental Policy which was unlawfully passed over this decision. The resolution of urban Board coincides with the forced territorial reorganization in Rio Grande caused by Naval Pole investments and implementation of new trade centers. In a reaction without planning, municipal urban management gave in to pressure from real estate speculation which in turn was eager for mass migrants facility in the city. The incident resulted in the Law 7,087 / 2011, which amended the wording of item II, paragraph 1 of Article 93 of the Municipal Law 6,585 / 2008 (Master Plan) determining the reduction of permanent protection areas along the watercourses of up to 10 meters wide to 30 meters. Some counselors CONDEMA as contained in the minutes argued that this change maneuver rules operated hidden plenary Environmental Council. Claim that in addition to the dumping of such higher court Municipal System for Environmental Policy (the COMDEMA), such a process of deprotection of the legal protection of the PPAs, bucked the analysis and technical work on it. Attempts Environmental Council to reverse the restriction table, the areas that should be permanently protected remained fruitless, as per discretion of the Municipal Government and its Department of the Environment resolutions issued by environmental collegiate decretas were subject to regulatory inefficiency. In this context, through the dialectical method, based on an eminently documentary research (minutes of meetings of the boards of municipal agencies involved, as well as the resolutions of the same), it is concluded that the exarada version and the arguments used by the Municipal Government, the time to reduce protected areas have no basis either in the legal discipline, and in the organizational framework of municipal public administration.

Key-words: reduction; permanent preservation areas; city Council; discretion; public administration.

Lista de Figuras

Figura 1	Planta da cidade do Rio Grande.....	42
Figura 2	Plataforma de petróleo em construção no estaleiro RG.....	46
Figura 3	Déficit de residência em Rio Grande.....	48
Figura 4	Zonas de Adensamento populacional.....	50
Figura 5	Sistemas de arroios urbanos.....	57
Figura 6	Curso do arroio Vieira.....	59
Figura 7	Zonas de Adensamento urbano ao longo do arroio Vieira.....	60
Figura 8	Expansão residencial –“Vazio Urbano”	60
Figura 9	APA da Lagoa Verde e Saco da Mangueira.....	63
Figura 10	APA da Lagoa Verde/Parque Urbano do Bolaxa.....	64
Figura 11	Plano Diretor “Antigo” (excerto) – Lei 7116/86.....	65

SUMÁRIO

1.		INTRODUÇÃO	09
		
1.1			11
	Problematização.....		14
...			14
1.2	Objetivos	de	15
	pesquisa.....		16
1.3			17
	Problema.....		18
...			18
1.4			20
	Hipóteses.....		21
...			24
1.5			
	Justificativa.....		
...			
1.6			
	Metodologia.....		
...			
1.6.1	Método	de	Abordagem
	Geral.....		–
1.6.2			Abordagem
	Específica.....		
1.7	Procedimento	Técnico	e
	Operacionalização	da	
	Pesquisa.....		
2.	Por	uma	Cidadania
	Ecológica		
2.1	A	(In)	gerência
	brasileira.....		ambiental
2.2	Por	uma	gestão
	compartilhada.....		25
2.3	Federalismo	cooperativo	em
			matéria
			28

ambiental.....							
2.4	Óbices	à	proibidade	administrativa	ambiental		31
	brasileira.....						
3.	O		Sistema		Nacional	do	Meio 34
	Ambiente.....						
3.1	A	SEMA	–	Secretaria	Estadual	do	Meio 35
	Ambiente.....						
3.2	A governança	local	ambiental:	o Sistema	Municipal	de	Meio 36
	Ambiente.....						
3.3	Disposições	gerais	para	o estabelecimento	de	um Colegiado	39
	Ambiental.....						
3.3.1	O Conselho	Municipal	de	Defesa	do Meio	Ambiente	em Rio 41
	Grande.....						
4.	A		Produção	do	espaço:	a	perspectiva 48
	desenvolvimentista.....						
4.1	A esperança	vem	do mar:	a conformação	de	uma indústria	naval no Rio 50
	Grande					do	
	Sul.....						
4.2	A produção	do	espaço:	o mercado	imobiliário	sob	os auspícios da 53
	geração			de	emprego	e	
	renda.....						
4.3	Obstáculos	à	expansão	urbana	da	cidade	de Rio 55
	Grande.....						
5.	O caso	da	redução	discricionária	das	Áreas	de Preservação
	Permanente	na	cidade	do	Rio	59	
	Grande.....						
5.1	Área	de	Preservação	Permanente	-	APP	em sentido 60
	estrito.....						
5.2	Áreas	de	Preservação	Ambiental	em	Rio	Grande: a proteção 63
	dos					arroyos	
	urbanos.....						
5.3	A redução	das	áreas	de	preservação	permanente:	“quem manda 70
	pode					mais,	
	mais”.....						
						
5.3.1	A versão	dos	Conselheiros	do	Conselho	Municipal	do Plano Diretor 70
	Participativo						
	(CMPD).....						
5.3.2	O outro	lado	da	estória:	a	versão	dos Conselheiros do Conselho

Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA).....	74
5.3.2.1 O CONDEMA em matéria de (des) organização.....	75
5.3.2.2 A Ineficácia Jurídica das resoluções do CONDEMA: a consequente redução das áreas de APPs.....	78
7. CONSIDERAÇÕES	83
FINAIS	
REFERÊNCIAS	86
.....	
ANEXOS	92
.....	
Anexo A - Atas do Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo.....	94
Anexo B – Ata do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.....	13
Anexo C – Resoluções do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.....	4
Anexo D – Lei nº 7.087/2011.....	15
Anexo E – Ofício enviado ao Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo – requisição de atas do Colegiado urbanístico.....	6
Anexo F - Ofício enviado ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – requisição de atas e Resoluções do Colegiado ambiental.....	15
	8

1. INTRODUÇÃO

Quando se busca na história informações sobre a ocupação da costa brasileira, aquelas relatam que foi no litoral que iniciou a formação territorial do País, pelo que se observa na existência de áreas de adensamento, como o caso das capitais localizadas no litoral. Por outro lado, ainda havia grandes espaços de terras sem uso e ocupação nesta zona, logo, o que está ocorrendo na região costeira é um processo contemporâneo.

Segundo dados do órgão estatístico oficial brasileiro (IBGE, 2012), a zona costeira brasileira abriga aproximadamente 40 milhões de pessoas, abrangendo em torno de 400 municípios, distribuídos em uma faixa de 8.698 (oito mil seiscentos e noventa e oito) Km. Inclui-se nesse cômputo o fato de que quase metade da população brasileira reside a não mais de duzentos quilômetros do mar, importando em um contingente populacional de mais de (70) setenta milhões de habitantes, cujas formas de socialização atingem diretamente os ambientes costeiros. Essa zona possui uma densidade de 87 hab./km², numa perspectiva de adensamento cinco vezes superior à média nacional, de 17 hab. Km². Concentrando essa faixa costeira, treze das dezessete capitais dos estados litorâneos. Sendo que a importância econômica dessa área é ressaltada devido à intensa atividade econômica advinda desse perímetro costeiro, onde 70 % do PIB nacional é produzido.

Existe nessa zona costeira uma variedade de ecossistemas distribuídos de primaz importância ecológica, ao sul do Brasil, em específico, temos cordões arenosos, com campos de dunas, planícies alagadas, falésias como na cidade de

Torres, baías, estuários, praias desertas, costões rochosos e até áreas de mangues. Esses matizes de sistemas e serviços ecológicos proporcionam a zona costeira intensa exploração econômica, incluindo-se a atividade pesqueira, a aquicultura, a agricultura, a exploração de recursos minerais, as atividades portuárias, de navegação e exploração turística.

Essa multiplicidade de serviços ecológicos espalhada pela zona costeira brasileira acaba por se tornar num ponto de convergência de intenso povoamento e urbanização. Assim, hodiernamente, praticamente em todo o litoral, especialmente próximo às áreas metropolitanas, estende-se uma faixa de urbanização ao longo da orla marítima. Restando pequenas porções territoriais mais isoladas, quer limitadas por elementos geofísicos ou quer distanciada dos núcleos urbanos, ficaram afastadas desse processo adensamento demográfico..

No intento de caracterizar os conceitos usados nessa dissertação, e levando em conta a multiplicidade de recortes bio-físicos, assim como de variantes políticos-institucionais da definição de Zona costeira, optou-se, dentro do objetivo do trabalho em exposição, um constructo composto de dispositivos do PNGC I (Lei 7.661/88) em seu art. 2º, parágrafo único; da Resolução nº 001/90 da CIRM e do PNGC II (aprovado pela CIRM, em sua resolução nº 005/97) e sua tabela anexo B. Por esse viés entende-se Zona Costeira como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre confrontante ou não com o mar numa área de influência de até 50 (cinquenta) km da linha de costa. Pelo exposto percebe-se uma preocupação com a gestão do espaço territorial costeiro.

A gestão integrada dessa região costeira, balizada por um ecossistema frágil e de forte pressão antrópica imobiliária, torna-se um desafio complexo para a elaboração e a implantação de políticas públicas para esse espaço.

Ressalta-se que a gestão costeira integrada compreende-se, numa concepção *lato sensu* de gestão territorial, com seus próprios modelos e parâmetros de gestão e de agentes de apropriação/modelação de território. Assim envolve um processo em que há a intersecção de componentes físicos, biológicos e sociais de um lado, e de segmentos de governabilidade e governança de outro. Num processo articulatório entre as esferas e organismos da União, dos Estados e dos Municípios,

com ampla participação comunitária na implementação programática para o trato da gestão costeira.

Nesse âmbito, e ao encontro do propósito dessa dissertação, a significação de gestão costeira integrada afere-se a um sentido muito mais político do que simplesmente técnico, pois se trata da apropriação da coisa pública.

Sob a mesma ótica, num espaço territorial mais aproximado e micro, a condução administrativa de áreas específicas dessa zona costeira multifacetada e de intensa troca de energia se faz questão relevante de análise. Nesse sentido, a expropriação de terras públicas costeiras ao longo de cursos d' água é tema de merecida análise acadêmica, vide que as ocupações humanas próximo aos cursos d'água trazem consigo uma série de imbricações socioambientais que perturbam o ecossistema local, assim degradam a qualidade da água, além de consequentemente subjugar a qualidade de vida das comunidades adjacentes.

Merece-se frisar que toda atividade humana executada no espaço da bacia hidrográfica costeira terá efeitos diretos no segmento litorâneo. De acordo com Nicolodi *et al* (2009), os efeitos urbanos sobre os ecossistemas costeiros podem causar perda de integridade e de sua resiliência, e dessa forma, demandam estratégias integradoras de gestão agregando fatores espaciais, temporais, intersetoriais, políticos, institucionais e interdisciplinares.

1.2. Problematização do Estudo

Consoante ao apresentado neste introdução a zona costeira é singular porque é a única a integrar os processos da atmosfera, da hidrosfera e da litosfera (céu; água e terra). Consistindo numa zona de transição entre esses processos, com trocas de matéria e informação. A região é igualmente valiosa por abrigar uma espetacular concentração energética, de matéria orgânica em disponibilidade ao ser humano. Dessa forma é atraente para o uso humano, estabelecendo-se uma competição por recursos e espaços, e estando presente essa concorrência há conflitos. A competição e o consequente conflito de interesses ameaçam esse território.

Nesse contexto litorâneo a cidade do Rio Grande esta situada na porção sudeste do Estado do Rio Grande do Sul, se assentando sob um relevo de planície

costeira. Nesse relevo existe uma forte dominância de ecossistemas de áreas úmidas (ou zonas úmidas), como conceituado pela convenção de Ramsar (1971). A convenção considera que zonas úmidas são áreas de pântano, charco, turfa ou água, naturais ou artificiais, permanentes ou temporárias, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa.

A relevância ecossistêmica da zona costeira impeliu as esferas da Federação brasileira à necessidade de se salvaguardar espaços ambientalmente protegido no município. Nesse contexto, a cidade de Rio Grande conta com espaços territoriais especialmente protegidos, incluindo uma unidade de conservação federal, a Estação Ecológica do Taim, de características de bioma pampa-planície sul costeira, dirigida pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio). A Estação Ecológica foi criada pelo Decreto 92.963 de 21 de julho de 1987, e sua área é de aproximadamente 100.000 ha.

Na esfera municipal há uma área de proteção ambiental (APA), denominada APA da Lagoa Verde, que compõe dentro do seu plano de manejo o chamado Parque Urbano do Bolaxa. A área protegida foi criada por intermédio do Decreto Municipal nº 11.110 de 08 de Junho de 2011, com a finalidade de Conservação, Educação Ambiental e Lazer.

O mais novo integrante desse sistema protetivo ambiental na cidade do Rio Grande foi criado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (SEMA), através do Decreto nº. 52.144, de 10 de dezembro de 2014, onde se estabeleceu a Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico, com 6.253 hectares, na zona sul do município do Rio Grande. Dessa forma, o Rio Grande do Sul passa a contar com 23 Unidades de Conservação (UCs). Tanto a Estação Ecológica do Taim, quanto a Área de Proteção Ambiental da Lagoa Verde, e a Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico se classificam na qualidade de espaços territoriais especialmente protegidos em sentido estrito, dentro do que se convencionou, em norma legal, chamar unidade de conservação.

Por outra banda, há outras áreas não menos importantes, mas também determinadas como espaços territoriais especialmente protegidos, que não se enquadram na caracterização de uma unidade de conservação. Essas áreas foram denominadas áreas de proteção permanente - espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo. Esses espaços contam com proteção federal, Código

Florestal - lei 12.651/2012, proteção estadual com a lei nº 11.520/2000 e proteção municipal, com o Plano Diretor/2012 (Lei nº 6.585/2008). Nesse âmbito mais micro, sob a lógica de atores municipais institucionais e econômicos específicos é que recai nosso objeto de estudo.

Nesse ambiente de banhados e/ou áreas úmidas nascem e correm os principais arroios (cursos d' água de pequenas amplitude territorial) riograndinos, que para fins de recorte de objeto de pesquisa focar-se-á nos seguintes: ao Norte, o Arroio das Barrancas, das Cabeças e Arroio Martins, que deságuam no Saco do Martins e ao Sul, os Arroios Bolaxa, Senandes e Vieira que deságuam no Saco da Mangueira. (PAM/RG, 2010; Plano Diretor, 2012)

Ao contrário do que se acreditou por muito tempo, atualmente reconhece-se que os ambientes costeiros e marinhos possuem uma capacidade limitada de absorção dos impactos humanos (resiliência) que incidem sobre eles, sendo que muitos já se encontram em situação de desequilíbrio (ASMUS; KITIZMANN, 2004). O reconhecimento da capacidade limitada de gestão dos ambientes marinhos e costeiros nas tentativas até então, durante a CNUMAD (Rio 92), e a necessidade de desenvolver ações baseadas na sustentabilidade e voltadas aos problemas específicos destas áreas levaram à concepção de um modelo próprio: o Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI).

Para gerir sustentavelmente esse espaço de potencial conflito, fez-se necessário se estabelecer um Plano de Gerenciamento Costeiro. No Brasil o PNGC foi constituído pela Lei 7.661, de 16/05/88, cujos detalhamentos e operacionalização foram objeto da Resolução no 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada após audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A elaboração de diretrizes nacionais para a gestão e desenvolvimento da zona costeira, somente foi efetivada em 1998, com o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil, que estabelece os princípios, os instrumentos, as competências e a área de abrangência geográfica para a gestão da zona costeira – PAF, atualmente em revisão. Ressaltando-se que a própria Lei já previa mecanismos de atualização do PNGC, por meio do Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro (COGERCO), que resultaram no PNGC II em 1999, o Plano ganha sua regulamentação com a edição do Decreto 5/300/2004, normativa que veio conferir maior exatidão conceitual e prescritiva ao PNGC.

Dentro do processo de Gerenciamento Costeiro Integrado, faz-se elemento dessa complexidade estrutural, a discussão sobre a governança costeira. Nesse patamar englobam-se dois fatores: o contexto político e as soluções administrativas e institucionais (governança propriamente dita), para a implementação e a execução desse processo. Com base nesse prisma, o autor do projeto em comento filia-se a linha de pesquisa: “Políticas Públicas e Governança Marinha e Costeira”.

O contexto político para a realização de planos e programas de GCI é dado pelo estabelecimento de políticas públicas governamentais voltadas às questões ambientais e aos ecossistemas marinhos e costeiros. Já as soluções administrativas e institucionais relacionam-se com o estabelecimento da governança para a gestão marinha e costeira, incluindo os arranjos institucionais e legais.

Nesse âmbito de governança, destacamos o SISMUMA (Sistema Municipal de Meio Ambiente) local, espaço no qual a pretensa análise de caso de caso versa-se. Nesse intento, o recorte tempo-espacial ocupa-se do procedimento da redução das áreas de apps (áreas de preservação permanente), pelo Governo Municipal da cidade do Rio Grande nos idos de 2011-2012. O art. 3 da lei municipal 6.585/2008 previa 50 metros (o mínimo) de área protegida nas margens do Arroio Bolaxa, Senandes, Martins, Vieira, das Barrancas e das Cabeças. Com o advento da lei 7087/2011, que alterou a redação do inciso II, do parágrafo 1º do artigo 93 da Lei Municipal 6.585/2008 (Plano Diretor) as áreas de app das margens dos cursos d’água enumerados acima foi reduzida para 30 (trinta) metros. Tal norma foi “sugerida e implementada” pelo Conselho do Plano Diretor “Participativo” municipal, que tem caráter consultivo (parecerista), ou seja, precisa ser provocado. Contudo no topo do SISMUMA riograndino figura o COMDEMA (Conselho Municipal de defesa do Meio Ambiente), único órgão colegiado que tem função deliberativa, normativa e fiscalizadora, instância superior do Sistema Municipal de Política Ambiental e que foi preterido na proposição da redução protetiva.

1.2 Objetivos de pesquisa

No afã de entender a restrição imposta àquelas APPs (área de proteção permanente) em arroios municipais, cunhou-se como objetivo desse trabalho

analisar o procedimento da redução das áreas de APPs, pelo Governo Municipal da cidade do Rio Grande nos idos de 2011-2012.

1.3 Problema de pesquisa

Nessa seara, cunhou-se como problema de pesquisa: qual o quadro conjuntural sócio-econômico-ambiental e administrativo que desencadeou em 2011 a redução das APPs ao longo das margens dos arroios urbanos na cidade de Rio Grande/RS?

Para fins de identificação e delimitação da variável central, entende-se conjuntura como determinadas circunstâncias ou ocasiões; situação. Assim, uma confluência de acontecimentos que ocorrem num determinado momento, ou seja, associação dos elementos que são capazes de determinar alguma coisa, num determinado momento.

1.4 Hipóteses

Como resposta preliminar ao inquirido, sustenta-se as seguintes hipóteses de pesquisa: a redução das áreas de proteção permanente ao longo dos arroios na cidade do Rio Grande se deu em virtude das seguintes circunstâncias:

a) A gestão compartilhada não é cultura comum na Administração Pública Brasileira, tanto que um federalismo cooperativo em material ambiental ainda soa forçoso, visto que a semântica de compartilhar é entendida como dividir. E tratando-se de meio ambiente, compartilham-se os custos de sua manutenção, não os dividendos dos recursos ambientais. Compartilhar a gestão com órgãos de representatividade comunitária ainda é um desafio, a legitimação da sociedade civil pela esfera da administração pública foi tergiversada.

b) As condições econômicas dinâmicas do País em 2006, infladas pela descoberta de gigantes jazidas de petróleo incitaram a uma retomada da indústria naval. O capital governamental através dos PACs era o fio condutor dessa nova investida. Rio Grande desfrutando de uma geografia singular e conseqüente posição estratégica por si só teve atrativo suficiente para que a região fosse elevada a condição de investimento prioritário governamental.

c) A concentração de investimentos atrai novos investimentos, por esse motivo aconteceu à instalação de um “Pólo” Naval, potencializando a vida de inúmeros empreendimentos periféricos. Assim como necessitou de uma massiva mão de obra para a construção da nova realidade industrial e comercial na cidade do Rio Grande. Situação que atraiu milhares de migrantes vindos das mais diversas regiões do País.

d) No rastro do capital, a especulação imobiliária dirigiu o desenvolvimento urbano do município. Diversos espaços vazios foram locados, sublocados, vendidos, permutados. O território da cidade foi fragmentado ao prazer da classe social disposta a pagar pelo espaço. As áreas afastadas do centro, mas perto ou no Balneário Cassino atraíram os mais abastados. Áreas centrais ou próximas se destinaram a classe média. Os demais indivíduos se amontoaram em alojamentos coletivos onde quer que fosse fornecido espaço. Importante frisar que o *plus* por desfrutar de uma bela paisagem natural entrou no cômputo imobiliário.

c) A forçada urbanização atingiu frontalmente uma cidade sem planejamento para um crescimento populacional acelerado. No auge da pressão imobiliária, o Plano Diretor do município do Rio Grande foi adequado, readequado e retalhado para responder as novas demandas urbanísticas. O Governo municipal preocupado com a fuga do capital moldou à cidade a situação que era requerida naquele momento, a especulação passou a ordenar o território do município.

d) A soma dos fatores exarados acima desagregou o frágil sistema administrativo municipal, então acostumado a anos de estagnação. Nesse turbilhão, as usurpações das competências do Colegiado Ambiental Municipal pelo Conselho do Plano Diretor e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente se fazem plenamente entendíveis. O Governo Municipal balizado por uma Câmara de Vereadores de maioria pró Executivo municipal e munido da ciência da desorganização orgânica do Colegiado ambiental sentiu-se a vontade em decretar a ineficácia das decisões do CONDEMA.

A partir desses fatores, impingir uma restrição ao meio ambiente, mesmo que seja para um espaço especialmente protegido por lei, como as áreas de proteção permanente, se revelou questão sem maiores entraves.

1.5 Justificativa

O presente trabalho justifica-se pela polemicidade da matéria, assim como pela significância de trazer à baila a suscetibilidade da administração pública ao poder econômico imobiliário. Partindo-se da premissa de que os recursos costeiros representam um patrimônio inestimável e de grande valor socioambiental. Essa constatação evidencia a necessidade de uma gestão adequada com articulação entre os órgãos administradores do uso e ocupação do território, que leve em conta o meio ambiente costeiro, a sensibilidade dos seus sistemas naturais e a comunidade local.

Por outra banda o escrito em tela firma-se como subsídio para ampliar o debate sobre o Gerenciamento Costeiro Integrado, pois se trata de um campo sob o qual a capacidade de análise pode contribuir para demonstrar a importância das relações sócio-espaciais e da estrutura de classe no entendimento da problemática ambiental.

1.6. Metodologia

Segundo Gil (2007, p.17) a pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso, realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos. Funcionaria como um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. Desenvolvendo-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados.

As razões que levam à realização de uma pesquisa científica podem ser agrupadas em razões intelectuais, ou seja, o desejo de conhecer pela própria satisfação de conhecer e razões práticas, ou seja, o desejo de conhecer com vistas a fazer algo de maneira mais eficaz. De acordo com Minayo (2009) para se fazer uma pesquisa científica, não basta o desejo do pesquisador em realizá-la, se faz fundamental ter o conhecimento do assunto a ser pesquisado, além de recursos humanos, materiais e financeiros.

Nesse sentido há a necessidade do planejamento, um passo a passo, de todos os processos que serão utilizados, faz parte da primeira fase da pesquisa científica, que envolve ainda a escolha do tema, a formulação do problema, a

especificação dos objetivos, a construção das hipóteses e a operacionalização dos métodos.

Contudo, para a realização de uma pesquisa há necessidade de uma metodologia, que estabeleça os caminhos daquela Ciência alvo. Nesse sentido Fonseca (2002) explicita que metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica. Dessa forma, a metodologia vai além da descrição dos procedimentos (métodos e técnicas a serem utilizados na pesquisa), indicando a escolha teórica realizada pelo pesquisador para abordar o objeto de estudo.

1.6.1 Método de Abordagem - Geral

Para realização desta pesquisa serão adotados alguns procedimentos metodológicos que possibilitem alcançar os objetivos propostos. A abordagem dialética dará a pesquisa à qualidade metódica necessária. A dialética é a ciência da lógica, a maneira pela qual podemos alcançar a realidade e a verdade como movimento interno da contradição. É o modo de pensarmos as contradições da realidade, a forma de compreendermos a mesma como essencialmente contraditória e em permanente transformação. A qualidade metódica crítica está na forma de ver, ler e conceber o Mundo. Se o período atual de nossa história ainda é marcado pelas fortes desigualdades sociais, econômicas e políticas o Método Dialético é uma possibilidade para a explicação do presente e do espaço geográfico.

Ressalta-se que se constituirá numa abordagem geral dialética de ação recíproca, ou seja, nenhuma coisa está acabada, mas tudo se encontra em constante mudança, transformação e desenvolvimento, todas as coisas estão interligadas e são interdependentes. Ela trata, com efeito, de uma compreensão do homem na natureza e na história e de sua constituição como ser social pensante, ético e agente, bem como de suas condições de existência como ser social. É o modo de pensarmos e compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação.

1.6.2 Abordagem Específica

Para a dissertação em tela foi necessário o desenvolvimento de uma pesquisa de predomínio qualitativo, ou seja, aquela que não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (KÖCHE, 1997, p. 58).

A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Para Minayo (2009), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências. (IBID., 2009)

Por outra banda, a preponderância de uma abordagem não exclui o outro viés de enfoque, há até mesmo uma complementação. Nesse sentido, o uso da abordagem quantitativa se faz presente em diversos momentos desse trabalho dissertativo, sendo que diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. *In casu* como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

Quanto à natureza da pesquisa, esse trabalho em pauta recorre-se a pesquisa de natureza aplicada que visa gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo conhecimentos e interesses locais. (MINAYO, 2009).

No que tange ao enfoque persecutório dos objetivos a pesquisa tem predominante caráter exploratório. Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Todavia a necessidade de se explicar ou em identificar fatores ou circunstâncias que determinam ou que contribuem para a ocorrência de determinados fenômenos evocam a necessidade de uma aproximação explicativa de pesquisa.

Segundo Gil (2007) para se analisar os fatos do ponto de vista empírico, como o que se planeja para essa dissertação, para confrontar a visão teórica com os dados da realidade, torna-se necessário traçar um modelo para a operação da pesquisa. Em outras palavras precisa-se do delineamento, ou seja, do procedimento a ser adotado para a coleta de dados.

1.7 Procedimento Técnico e Operacionalização da Pesquisa

Diante disso, o procedimento técnico utilizado que deu operação ao texto dissertativo em deslinde tomou a forma dual, assim bibliográfica e documental. Sendo que a pesquisa bibliográfica foi feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites e entre outros. Já a pesquisa documental recorreu-se de fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: mapas, estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, relatórios, atas de colegiado, portarias e outras séries de documentos normativos ou atos administrativos da esfera municipal governativa.

Por derradeiro, dentro da perspectiva metodológica proposta, a pesquisa assume a predominância de um estudo de caso. Que segundo Fonseca (2002, p. 33), decorre de uma perspectiva interpretativa, podendo ter foco em apenas um indivíduo, num pequeno grupo, em instituições ou eventos.

Contudo, cabe fazer uma ressalva, dentro da classificação de

operacionalização da pesquisa, pois a pesquisa em tela vem a classificar-se numa subdivisão da pesquisa de estudo de caso. Assim segundo Gil (2007), a pesquisa em comento compõe-se de uma análise de caso, essa, parte de um conjunto de informações acerca de um grupo, organização, comunidade, fato ou fenômeno que podem ser analisados com propósitos diferentes. Os dados já estão disponíveis, cabendo ao pesquisador conferir-lhe tratamento analítico. Já o estudo de caso, os dados precisam de maior operação de coleta, pois não estão disponíveis a primeira mão.

2. Por uma Cidadania Ecológica Democrática e Participativa

A acepção moderna de cidadania é legatária dos enciclopedistas iluministas e de seus ideais liberais políticos, assim como fruto das revoluções do século XVIII, na defesa radical da liberdade, da igualdade e da solidariedade. Marshall (1949) adita ainda que se pode falar em "cidadania democrática", a qual pressupõe, inarredavelmente, a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios na esfera pública.

Nesse ínterim democrático, precisa-se dar um passo atrás para se discutir a consciência de cidadania numa determinada sociedade. Primeiramente é necessário partir do reconhecimento da distância que separa, por um lado, leis e princípios, gerador de liberdades e direitos e, por outro lado, a própria consciência de tais direitos, além da existência (ou não) dos mecanismos institucionais e dos recursos para garantir a sua prática, ou a sua fruição. Estabelecendo-se assim uma pragmática da cidadania participativa.

A participação do cidadão leva ao estabelecimento de um referencial e a ampliação dos direitos conquistados. Torna-se evidente, portanto, que a ideia de cidadania, está sempre em processo de construção e de mudança. Isso significa que não podemos congelar num determinado período ou numa determinada sociedade, uma lista fechada de direitos específicos. Tal lista será sempre passível de transformação, e por outro lado sempre historicamente determinada. (BOBBIO, 1985)

Percebe-se, assim, como a relação entre cidadania e democracia explicita-se também no fato de que ambas são processos. Os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos, mas existe, em aberto, a

possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos.

O processo, portanto, não se dá num vazio. Lembra Chauí (2002) que a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação, órgãos dos poderes públicos e mecanismos de participação popular (como conselhos, orçamento participativo, consultas populares como referendos e plebiscitos e a prática da iniciativa popular legislativa).

Essa participação não se faz de maneira solitária; ao contrário, resultam de uma ação conjunta dos homens e mulheres num contexto determinado, num tempo determinado, marcado pelos valores criados por esses mesmos homens e mulheres.

A cidadania implica uma consciência de pertença a uma comunidade. Ela se estende a todos os indivíduos na sociedade, sem discriminação de raça, gênero, credo religioso, etc. Isso nos leva a reconhecer a verdadeira significação da cidadania: não se trata de considerá-la uma questão geográfica, como às vezes se pretende. Nascer num país não significa ser cidadão deste país (cidadania formal). A cidadania se caracteriza pelo acesso aos bens aí produzidos, pela possibilidade de livremente participar da configuração que cotidianamente se dá a esse país, pelo reconhecimento do direito de dizer sua voz e ser ouvido pelos outros. Logo, ela só tem condições de se efetivar num espaço de democracia participativa construída.

Trazendo a questão da cidadania democratizante compartilhada para o panorama unidimensional da autopreservação, e balizando-se pelas relações econômicas-comerciais, assim como pelo movimento continuo do intenso fluxo globalizador, faz-se necessário se pensar a construção de uma cidadania verde, ampliada em seu eixo axiológico. Segundo Birnfeld (2010) a ideia de coletivo é perpassada pela noção difusa e abrangente da dimensão ecológica.

Assumindo-se um contexto de pós-modernidade, polêmicas a parte dessa classificação civilizatória, a procura de um novo paradigma de cidadania se fez objetivo premente. Tendo em vista, muito mais do que um conteúdo altruístico, uma situação de preservação da espécie humana. Birnfeld (IBIDEM, p. 48) explicita que a solução para a crise do modelo de desenvolvimento passa pela percepção dos atores sociais: governamentais e não-governamentais dispostos a implementar

uma nova conformação valorativa da esfera social, os quais hoje configuram um movimento histórico de características e dimensões até então impensadas: ambiental, global e multissetorial. Culminando-se essa nova realidade emergencial, novos axiomas ambientais, numa conformação ampliada e inédita, em todas as esferas regulatórias.

Retomando a ideia de cidadania enquanto processo aberto, em dinâmica de ampliação. Com o cidadão moldando o Estado, condicionando os espaços de poder, os atores e seus limites. A cidadania, assim conceituada, desapega-se da convencional classificação estática de status, que segundo Birnfeld (2010) é correlata do modelo feudal, onde as prerrogativas individuais eram em regra estáticas, pré-estabelecidas e imutáveis.

Como corolário da “processualidade” abre-se azo a outro elemento da construção da cidadania ecológica, a dimensionalidade dessa. A dimensão agora incorpora elementos biofísicos, perpassando a noção de homem sujeito de direito centrado no eu. A não determinação e alcance das condições ecossistemáticas globais vem estabelecer novas dimensões, inclusive na seara normativa.

Consustancia Birnfeld (IDEM, p. 52) que a conjectura do momento civilizatório fornece um substrato fático e valorativo para ser formalizado em uma norma ambientalista. Assim o assenhoreamento dos desígnios políticos que representa a dimensão política da cidadania, com base numa vontade geral dos governados direciona-se para um apoderamento da esfera biofísica.

Em síntese, vale lembrar que:

Como consequência direta do processo de degradação do planeta, e assim em reação à este estado de coisas, que, pela primeira vez na história, pela sua gravidade, está a colocar a própria existência da humanidade em risco, contatou-se a emergência desta dimensão ecológica da cidadania, sinteticamente denominada *cidadania ecológica* e que configura, destarte, uma grande e necessária revisão do *projeto da modernidade* na sua face de *assenhoreamento da natureza*.(Birnfeld, 2010, p. 62)

Como consequência dessa ruptura paradigmática para a construção de uma nova cidadania houve a conformação de limites ao *establishment* de poder sedimentado, em sua variante tanto estatal, quanto societal. Influindo diretamente no *status* da criação normativa, seja no plano de orientação legislativa, seja na imperiosa formação de um costume, ou na busca de um novo modelo de desenvolvimento ecocêntrico numa sociedade já transnacionalizada.

A emergência de um novo patamar de cidadania traz consigo necessárias alterações no comportamento normativo e administrativo do Estado, incluindo o aspecto gerencial da *res publicae*. Nesse sentido passa-se a análise da relação Esfera Pública-meio ambiente na Administração Pública brasileira, tendo como vértice a Constituição Federal de 1988.

2.1 A in(gerência) ambiental brasileira

A Constituição Federal Brasileira de 1988 elenca o meio ambiente pátrio como bem de uso comum, sendo assim de domínio público, embora não seja propriedade do Poder Público, o que torna a gestão e a gerência deste último com papel insubstituível e inalienável.

A Lei Magna no seu art. 225 estabelece como responsabilidade comum e solidária do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações¹. É claro que o papel de cada qual, assim como a respectiva forma de atuação, devem ser condizentes com os respectivos agentes (Estado e sociedade).

Na qualidade de bem difuso e de uso coletivo, o meio ambiente é universal e não pode gerir-se por si mesmo, ele carece de proteção. A salvaguarda lhe vem do Poder Público, uma espécie de tutor qualificado, já que estamos tratando de patrimônio público. Não podemos olvidar que a tutela administrativa, em muitos casos, encontra ressonância e reforço na ética e na moral. Desde as mais remotas culturas e civilizações, exercer a tutela era uma forma de administrar a Justiça e velar pelos fracos e indefesos. (SIRVINSKAS, 2013).

Em se referindo ao meio ambiente, esta pontuação é plenamente aceitável, seja pela natureza do bem tutelado e sua fragilidade ecológica, seja em função do interesse e dos aspectos sociais que acompanham a ação tutelar.

Transparece patente que a tutela exercida sobre o meio ambiente difere da tutela exercida sobre pessoas incapazes ou incapacitadas. Todavia, vinga a analogia, permanecendo válidos os dispositivos sobre tutela de bens e direitos de outra ordem.

¹ Princípio da Equidade ou Solidariedade Intergeracional Ambiental

Dessa forma, o Estado, como entidade tutelar, pode ser responsabilizado por ações e omissões lesivas ao meio ambiente enquanto patrimônio da comunidade. Na posição jurídica de tutor, o Estado, ou o Poder Público, pode adotar e impor medidas de prevenção, de correção, de inspeção e substituição ou supletivas, não lhe assistindo o direito de omitir-se. (SIRVINSKAS, 2013).

A tutela administrativa do ambiente, a partir de um sistema jurídico e de um corpo de instrumentos legais, conduzirá a ação do Poder Público a um sistema de gestão ambiental, consoante estabelece o art. 225 da Constituição, complementado pelos dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios no que interessa ao meio ambiente. Assim, o Poder Público, nas três esferas de entes federados, não poderá eximir-se de sua responsabilidade legal.

Nesse panorama de deveres constitucionais e infraconstitucionais, se faz oportuno enfatizar a palavra gestão², como forma racional e ampla de praticar a tutela administrativa do ambiente através de sistemas organizacionais que associem e integrem, num amplo processo, a Administração Pública e a sociedade organizada, conferindo ao mesmo processo a marca participativa e democrática que é preconizada por nossos textos legais mais representativos. Pelo dissertado nota-se um arranjo institucional em que a política de gestão ambiental brasileira assinala, segundo as regras do jogo normativo, um agir compartilhado e participativo, em que a sociedade civil é instigada a exercer a sua cidadania ambiental. (MILARÉ, 2014)

2.2 Em direção a uma gestão compartilhada

Constitucionalmente considerado, o meio ambiente, como patrimônio da coletividade, deve ser preservado, administrado e incrementado em favor de todos os cidadãos que integram a sociedade nacional brasileira. Este escopo transcendental (que é fim) requer instrumentos adequados, como os diferentes recursos de gestão, métodos apropriados e outros (que são meios), para que seja preenchido o objetivo social. Os atores são como já se sabe: o Poder Público e a sociedade, esta, por intermédio dos seus segmentos organizados. Mas, para todos

² A gestão se diferenciaria do gerenciamento, sendo este tomado como sistema ou modalidade de administrar problemas e interesses relativos ao meio ambiente em escala operacional e no âmbito de assuntos específicos. A gestão ambiental, ao invés, se ocuparia da definição dos objetivos e políticas, assim como da chamada governança, da implementação de medidas concretas em casos particulares, valendo-se dos métodos e meios propiciados pelo planejamento que se pratica tanto no setor público, como na iniciativa privada, como se verá adiante. (MILARÉ, 2014, p. 87)

os efeitos, a incumbência é uma só, geral, compartilhada e inarredável, identificada com a própria razão de ser da sociedade: zelar por si mesma, pelos seus objetivos maiores e pelo seu patrimônio. (MILARÉ, 2014)

Nessa associação individual-coletivo, a ação ou relação entre órgãos estatais e a participação do cidadão deve estar num conjunto orgânico de ações praticadas, constituindo um processo único, articulado, vez que aquelas não podem ser desconexas ou descoordenadas. Tal processo, complexo e cientificamente encadeado segundo Freitas (2002), vem a ser a Administração do Meio Ambiente.

Nesse ínterim, o êxito da gestão e da política a se implementar provirá do grau de coesão dos seus atores, da lucidez das diretrizes e da boa condução das ações. Em vista disso, na condução do meio ambiente não pode haver ruptura entre poder público e sociedade que, por sua natureza, são entes convergentes e solidários. Pensa-se que esse é o quadro contextual mínimo para se desenvolver a Administração no Brasil.

Na mesma esteira, isto vale claramente para a Gestão Ambiental, porquanto muitos são os agentes coletivos que intervêm no processo. Como explicita Machado (2014) sendo eles não só de Direito Público como, ainda, de Direito Privado. Além disso, as pessoas físicas que tenham responsabilidade em ações de causa e efeito ambientais podem ser consideradas e tratadas da mesma forma.

Neste sentido, e vale reiterar, que a gestão ambiental seja balizada por políticas apropriadas, traduzidas essas em ações coordenadas em grande empenho participativo, seja do Poder Público, sejam de segmentos organizados da sociedade e do próprio cidadão, são fatores constitutivos da gestão. Conforme direciona Machado (2014) a gestão ambiental é responsabilidade compartilhada, não é questão exclusiva de indústrias e classes empresariais, como erroneamente muitos acreditam e propugnam. Cada cidadão, cada grupo, na medida das suas responsabilidades e competência, é, de fato, gestor ambiental.

Sopesando Administração Ambiental e a participação comunitária na gestão ambiental, podemos afirmar que ainda essa relação se encontra em processo de evolução. De acordo com Silva (2011) na primeira metade da década de 1980, com a reconstrução das liberdades democráticas, é que se começou a dar espaço para a participação comunitária e direito de expressarem suas reivindicações em favor da defesa do meio ambiente. Nessa época, espalhou-se na sociedade e no governo a

consciência de que as questões ambientais deviam ser tratadas em conjunto com as populações afetadas. Reforçaram-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos com amplos conhecimentos de sua realidade e com acesso à informação tinham melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessavam diretamente.

E em 1988 a Constituição Federal foi pródiga no realce dessas conquistas. Com efeito, consagrou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de todos e impôs não apenas ao Estado, como igualmente à coletividade, o dever de preservá-lo e protegê-lo. Vale lembrar que o princípio da participação comunitária, primariamente fundado no *caput* do art. 225 da Constituição Federal atual, que impõe à coletividade o dever de zelar pelo equilíbrio ecológico do Planeta, constitui um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental.

De acordo com Milaré (2014, p. 78):

Este princípio impõe o constante diálogo entre o Estado e a sociedade e entre os diversos segmentos sociais, no bojo dos processos decisórios e na formulação e execução das políticas públicas voltadas à conservação e à recuperação dos recursos que compõem o ambiente.

Na mesma banda, o Princípio 10 da Declaração do Rio, de 1992, a propósito da participação comunitária na tutela do meio ambiente, estabeleceu que "a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados". (ONU, 1992)

É primordial o envolvimento do cidadão na resolução e implementação da política ambiental, visto que a concretização desta supõe que todas as camadas da população e todas as forças sociais, conscientes de suas atribuições e responsabilidades, contribuam para a proteção e a melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos.

Neste passo, e consciente de que o monopólio da gestão e do poder de polícia ambiental em mãos do Poder Público não tem impedido o abuso ecológico, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe em seu texto mecanismos capazes de assegurar à cidadania o pleno exercício desses direitos relativos à qualidade do meio e aos recursos ambientais. (MILARÉ, 2014)

Variados são os recursos de garantias previstos para as hipóteses de dilapidação ao ambiente, clama-se, agora, a abertura de espaços e de canais aos

grupos sociais mediatos da sociedade, como as associações civis de defesa do meio ambiente, de moradores de bairro, sindicatos, entre outros. Para que assim, em constante mobilização, possa-se permitir a adequação necessária da ação dos detentores do Poder às exigências e necessidades populares.

De acordo com Milaré (2014) a comunidade através de instituições, movimentos populares e organizações intermediárias, envolvem-se cada vez mais com a problemática ambiental. Isto parece decorrer da tomada de consciência da situação, do amadurecimento político das instituições e das pessoas, assim como da estimulante solidariedade com a Terra, nossa casa. Em tempos hodiernos, não há processo político-administrativo aceitável sem que seja desencadeada a participação comunitária se quiser obter legitimidade e eficácia social. Assim, os governos eleitos devem incorporar as aspirações da sociedade, quer explícitas, quer implícitas, e para tanto são eles constituídos. Essa não seria outra a base de sustentação dos regimes democráticos. Aonde a consciência do meio ambiente como bem comum proporciona novos rumos na participação da comunidade para definir seus objetivos, implementar suas ações e alcançar seus resultados.

Por outra via, não se consideram mais como exclusivos e suficientes os órgãos de representação institucional, ou as estruturas oficiais, ainda que válidos e indispensáveis, como é o caso das instituições do poder público em suas várias modalidades.

A sociedade civil organizada, em conjunto com os segmentos específicos da comunidade, as organizações não governamentais parecem sempre mais atuantes que seu congênere governamental. O próprio modismo da "reengenharia do Estado", a tão falada terceirização na prestação de serviços e a busca de parcerias são de certa forma, impulsos para a gestão participativa. Num regime democrático, em Estado de Direito, o Poder Público é poder, mas, em sua essência, limitado pelo seu caráter público, ou seja, a ser exercido tão somente no interesse geral da população, particularmente em se tratando de interesses difusos e da tutela de bens indisponíveis.

2.3 Federalismo Cooperativo em matéria ambiental

Como se depreende até então, a proteção ambiental está sob os auspícios do princípio da natureza pública, que se traduz na consagração do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como patrimônio público, por ser bem de uso comum do povo, tendo como responsáveis o Estado e a sociedade.

Nesse intento, no que concernem ao Poder Público, as entidades e os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como as fundações instituídas pelos mesmos, são incumbidos da gestão e da administração dos recursos ambientais e da qualidade do meio. Os mesmos já eram designados a articular suas ações pela Lei 6.938/81 que estabeleceu a criação de uma Política Nacional do Meio Ambiente sistêmica, com a gênese de um Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Mais tarde, a Constituição Federal de 1988, ao proclamar a autonomia dos diversos entes da Federação (arts. 1º e 18), recepcionou a Lei 6.938/1981 e deixou claro que as entidades federativas, em consonância com a estrutura de federalismo cooperativo adotado pelo Estado brasileiro, deveriam compartilhar responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa concorrente/suplementar (arts. 24 e 30, inciso II), quanto ao que se refere à competência administrativa comum, também dita implementadora (art. 23), inscrevendo, no que é de interesse, que:

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

[...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional 53/2006).

Imbuído de uma filosofia sistêmica a atuação institucional estatal deve dar-se de forma cooperativa e harmônica, em atenção ao papel primordial que assumem na

missão de proteger o ambiente e de sempre garantir ou restaurar o equilíbrio dos ecossistemas. A atuação conferida pela Constituição Federal de 1988 ao Poder Público, como já exposto, lhe disponibilizou uma variedade de instrumentos, obrigando-o a adotarem as medidas mais adequadas e eficazes à consecução dos interesses da coletividade.

No entanto, o modelo de federalismo cooperativo ambiental, que a Constituição Federal de 1988 intencionou fomentar, criando uma competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a atuação em matéria ambiental, conforme o art. 23, III, VI e VII, reservava à lei complementar a fixação de normas de cooperação entre os mesmos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único). Tal reserva de matéria para disponibilização em lei complementar se transformou numa armadilha lacunar no ordenamento constitucional com reflexos imediatos na legislação ambiental infraconstitucional.

Nesse sentido, no exercício do poder de polícia administrativa, todos os entes federados, por intermédio de seus órgãos ambientais, estariam aptos a fiscalizar e licenciar atividades e empreendimentos, utilizadores de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, o que transformou uma responsabilidade comum, num caos de competência administrativa.

Assim, a falta de regulamentação do parágrafo único do art. 23 da CF/88 e a ausência de regras claras sobre a repartição de competências administrativas exalaram insegurança e geraram dúvidas quanto ao órgão ambiental competente para o exercício de determinadas ações, especialmente, no tocante as atividades de fiscalização e licenciamento.

Num esforço de regular a matéria e dirimir os intermináveis debates na doutrina e rurgas na práxis administrativa e nos Tribunais, a Resolução nº 237/97 do CONAMA fixou critérios e parâmetros para a repartição de competências entre os entes federativos para fins de licenciamento ambiental. Todavia, a normativa do colegiado federal, além de deixar de tratar de outros temas relativos à atuação administrativa ambiental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, disciplinou matéria reservada à lei complementar. Em consequência

desvelou-se a Resolução do CONAMA nº 237/97³, inconstitucional pela forma. Nesse propósito, editou-se a Lei Complementar nº 140 que veio a suprir uma importante e imensa lacuna legislativa existente no Brasil até então.

Como bem acentua Fiorillo (2013), após vinte e três anos, promulgou-se a Lei Complementar nº 140, de 08/12 de 2011, que fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Esta lei contém vinte e dois artigos e quatro capítulos, assim distribuídos: a) disposições gerais; b) instrumentos de cooperação; c) ações de cooperação; e d) disposições finais e transitórias.

Para cumprir os objetivos decorrentes da competência comum foram colocados os seguintes instrumentos de cooperação à disposição dos entes federados:

- a) consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; b) convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- c) Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- d) fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
- e) delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos na Lei Complementar; e f) delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos na Lei Complementar. (FIORILLO, 2013, p. 128)

São ainda instrumentos de cooperação institucional a Comissão Tripartite Nacional, e as Comissões Tripartites Estaduais ou Comissão Bipartite do Distrito Federal. Estas comissões poderão ser criadas com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos, os quais poderão delegar a execução de ações administrativas a eles atribuídas se preenchidos os requisitos do art. 5º da LC.

³ Estabelece uma revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente.

2.4 Óbices a probidade⁴ administrativa ambiental brasileira

O Relatório Brundtland de 1987, que oficializou a posição da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, já apontava uma relação complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global, frisando a ligação entre economia, tecnologia, sociedade e política, chamando a atenção para uma nova postura ética em face do meio ambiente. Alertas tão significativos e autorizados dirigem-se, sobretudo aos governos, às elites e classes dominantes que, regra geral, impõe rumos e tons à política. (CMMAD, 1991)

Na vida política nacional brasileira, nesse momento mais atual do que nunca, a ausência de propósitos e vontade política dos níveis mais altos de poder, ora na União, ora nos demais entes federados, é fator que ocorre com frequência, não permitindo a arrancada ou a continuidade de projetos e políticas governamentais em prol do desenvolvimento e do ambiente.

As regras do jogo são dadas por *lobbies* poderosos, incluindo os cartéis de empreiteiras, nos diversos setores econômicos que, para interesse próprio e exclusivo, avançam no caminho contrário ao da história e sabotam os pleitos e requerimentos ambientais, e às vezes os anulam mediante práticas de pressão.

Ciente desse quadro desagregador moralmente deve ficar patente que a moralidade administrativa não se restringe ao uso correto dos recursos públicos arrecadados por mecanismos tributários, não se baliza somente pelo "mal praticado" ou pelos "malfeitos", mas, ainda, pelo "bem omitido". No trato dos recursos naturais e dos bens ambientais podem igualmente ocorrer estas espécies de "pecados públicos" de comissão e omissão.

Na estrutura pública e no jogo político há uma forma sutil de imoralidade, que é o abuso do poder, seja para restringir, seja para favorecer. Isto parece soar muito distante da questão ambiental, porém o meio ambiente é uma das vítimas mais insuspeitas e, ao mesmo tempo, menos percebidas dessa desvirtuação. (MILARÉ, 2014)

⁴ Segundo inferência retirada da obra de Di Pietro (2012) probidade administrativa configura a não retidão no agir consoante aos valores consignados na principiologia do Direito Público, no agir perante uma dada atribuição.

Nesse âmbito, por consequência as normas jurídicas e gerenciais destinadas à preservação do meio ambiente, assim como à sua sustentabilidade enquanto fonte de recursos para o desenvolvimento, são muitas vezes preteridas ou declaradas sem eficácia normativa.

Surge nesse patamar um desafio para o Direito e para a gestão do meio ambiente: ironicamente pretensionam a norma ser obedecida por sua legitimidade e validade, compor-se com um instrumento indispensável e valioso para que o Poder Público e a coletividade cumpram suas respectivas incumbências, nos termos da nossa Lei Maior e dos alertas da ciência.

Contudo, questiona-se o que podemos receber de valioso de uma sociedade em que a consciência ecológica, assim como o direito de exercer a cidadania não faz parte da cultura política brasileira. Abre-se um terreno fértil para as manipulações contra o meio ambiente, onde os abusos antiecológicos do poder, a discricionariedade e favorecimentos ilícitos, a prepotência e a arrogância da administração pública se fazem lugar comum, e são chancelados com carimbos, poucos são os que questionam a necessidade de uma ética socioambiental.

A Consequência? Pagar o preço por ações abusivas e omissões da muito falível Administração Pública. Arcaremos com o fardo da degradação do meio ambiente, cujas consequências serão sentidas principalmente pelos mais vulneráveis e pela própria natureza, até que um dia as gerações de hoje e de amanhã sejam cobradas pela História. E não está descartado o dia fatal em que a natureza espoliada se rebele.

3. O Sistema Nacional do Meio Ambiente

O SISNAMA é formado por um conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público, incumbidos da proteção do ambiente, constituindo-se no grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil. (BESSA, 2014) Sendo esse sistema um suporte das atividades de gestão ambiental que está desenhada numa estrutura político-administrativa descrita no art. 6º da Lei 6.938/1981, estabelecida da Política Nacional do Meio Ambiente.

De acordo com Milaré (2014) o SISNAMA é, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberta à participação de instituições não governamentais e da sociedade, através dos canais competentes. Constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Brevemente vejamos como dispõe o art. 6º da Lei 6.938/91, que define o arcabouço de competências do SISNAMA:

Tem-se um órgão Superior, chamado, Conselho de Governo: [...] previsto como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, até o momento não teve qualquer atuação concreta na formulação de diretrizes da ação governamental relacionada ao meio ambiente. Na prática, seu lugar tem sido ocupado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA. Órgão consultivo e deliberativo, que tem a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, além de deliberar sobre padrões ambientais compatíveis. Há ainda um órgão central, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Por outra banda existem órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; Na esfera estadual encontram-se os Órgãos Seccionais ou Entidades Estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de

atividades capazes de provocar a degradação ambiental. E por derradeiro, temos os Órgãos Locais, os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Em síntese, esse Sistema existe e atua na medida em que existem e atuam os órgãos que o constituem. Sua alma é a comunicação que transmite e recebe estímulos, de alto a baixo, de um lado ao outro.

É desejável que os Estados instituem os seus Sistemas Estaduais de Meio Ambiente (SISEMAs) e da mesma forma os Municípios passem progressivamente a criar os seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente (SISMUMAs).

Milaré (2014) adverte que no âmbito do Município, seria aconselhável associar, nas estruturas administrativas e nos planos e programas, o meio ambiente e desenvolvimento urbano, a partir do princípio de que o Plano Diretor é o roteiro do desenvolvimento e da sustentabilidade do Município.

Enfim, devemos entender que o SISNAMA, por não constituir-se um ente personalizado, não tendo concretude em separado de suas partes, como tal, não pode exercer a tutela administrativa do ambiente. Contudo, através do fluxo de informações, em seu âmbito atuarão os órgãos com poder de polícia administrativa ambiental, notadamente o IBAMA, o Instituto Chico Mendes, os órgãos seccionais e locais, investidos de autoridade para praticar os atos tutelares necessários à gestão do meio ambiente.

3.1 A SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente

Devido à limitação do objeto de pesquisa tecem-se brevemente algumas características da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, órgão que não é objeto desse trabalho, mas integrante do Sistema Nacional do Meio ambiente.

Em 1990, através da Lei Estadual nº 9.077, foi criada a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM). E, em 1999, pela Lei Estadual nº 11.362, foi organizada a primeira secretaria com atribuições específicas para a área ambiental em nosso Estado, denominada Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), vindo a reunir o Departamento de Recursos Naturais Renováveis, da Secretaria da Agricultura e Abastecimento e a Divisão de Recursos Hídricos, da Secretaria de Obras. A Fundação Zoobotânica e a FEPAM foram vinculadas a SEMA

e, além disso, passaram a serem administrados pela nova Secretaria instituída os Programas Pró-Guaíba e Pró-Mar-de-Dentro. (RIO GRANDE DO SUL, 2009)

A Secretaria Estadual do Meio Ambiente é competente para atuar:

como órgão central do Sistema Ambiental do Estado, responsável pela política ambiental do Rio Grande do Sul. Pelo Anexo da Lei Estadual 12.697, de 04 de maio de 2007, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, são competências da Secretaria do Meio Ambiente: a) atuação como órgão central do Sistema de Proteção Ambiental do Estado; b) recuperação, proteção e preservação ambiental no âmbito das ações do Governo do Estado; c) monitoramento da qualidade do meio ambiente e gerenciamento adequado dos recursos ambientais; d) atuação como órgão de integração do Sistema de Recursos Hídricos do Estado; e) política estadual de saneamento ambiental, entendendo-se como tal o conjunto de ações que conservam e melhoram as condições do meio ambiente; f) políticas de preservação e conservação de biodiversidade e de valorização das comunidades tradicionais; g) normatização, fiscalização e licenciamento das atividades e/ou empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, de forma direta ou indireta; h) participação no desenvolvimento da política estadual de biotecnologia, engenharia genética e substâncias perigosas, com vista a evitar impactos ambientais; i) política de educação ambiental; j) política florestal do Estado, como órgão florestal; e k) desenvolvimento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 14-15)

Vale lembrar que há a participação da sociedade, que se dá por meio do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), do Conselho de Recursos Hídricos (CRH); da Conferência Estadual do Meio Ambiente, Caderno Técnico em Adesão ao Sistema Integrado de Gestão Ambiental, Sistema Integrado de Gestão Ambiental, Secretaria Estadual do Meio Ambiente (CONFEMA) e dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e dos Conselhos e Conferências Municipais de Meio Ambiente.

Isto posto, passamos para uma perspectiva da esfera municipal e a repercussão ambiental de sua administração.

3.2 A governança local ambiental: o Sistema Municipal do Meio Ambiente

O SISMUMA institucionalmente é componente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, portanto, representa a estrutura administrativa necessária para o exercício da gestão ambiental em âmbito local.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente deverá ter como atribuições o planejamento, implementação, execução e controle da Política Ambiental do Município, bem como o monitoramento e a fiscalização do meio ambiente, visando

preservar o seu equilíbrio e os atributos essenciais à sadia qualidade de vida, e promover o desenvolvimento sustentável. Junto a isso ter o objetivo imediato de organizar, coordenar e integrar as ações dos diferentes órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, observados os princípios e normas gerais expressas nas legislações pertinentes. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Segundo Goldmeier; Jablonski (2005), a Política Municipal do Meio Ambiente, organizada na forma de um Sistema Municipal, poderá contar com os seguintes instrumentos: o Conselho do Meio Ambiente; o Fundo Municipal do Meio Ambiente; a Legislação Municipal de Proteção Ambiental; o zoneamento das diversas atividades produtivas ou projetadas, conforme Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas; a avaliação de impactos ambientais; a análise de riscos; a fiscalização, controle e monitoramento; a pesquisa científica e capacitação tecnológica; a educação ambiental; o licenciamento ambiental em suas diferentes formas, bem como as autorizações e permissões; os acordos, convênios, consórcios e outros mecanismos associados de gerenciamento de recursos ambientais; as sanções; os estímulos e incentivos.

Salienta-se que não há uma institucionalização formal de um SISMUMA no município do Rio Grande, assim não possui uma existência jurídica, nem uma figura legal definida. Neste ponto, registra-se que atualmente, a legislação ambiental do Município em foco encontra-se esparsamente distribuída em leis municipais, resoluções do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e outros dispositivos legais e marcos normativos.

A disposição que impeliu levar o SISMUMA em consideração nesse estudo é a sua existência fática na prática da gestão ambiental no município do Rio Grande, o que pode ser corroborado através do funcionamento institucional dos seus órgãos constituintes, particularmente no que compete à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) e ao COMDEMA.

Outro componente deste Sistema Ambiental é a Agenda 21 Municipal, que deve funcionar através da composição de uma Comissão ou de um Fórum do qual participem a sociedade civil organizada, o poder público e os setores econômico-produtivos. (GOLMEIER; JABLONSK, 2005).

Conforme a Política Urbana do município são áreas básicas de atuação da Agenda 21 do município do Rio Grande: a) gestão de recursos naturais; b)

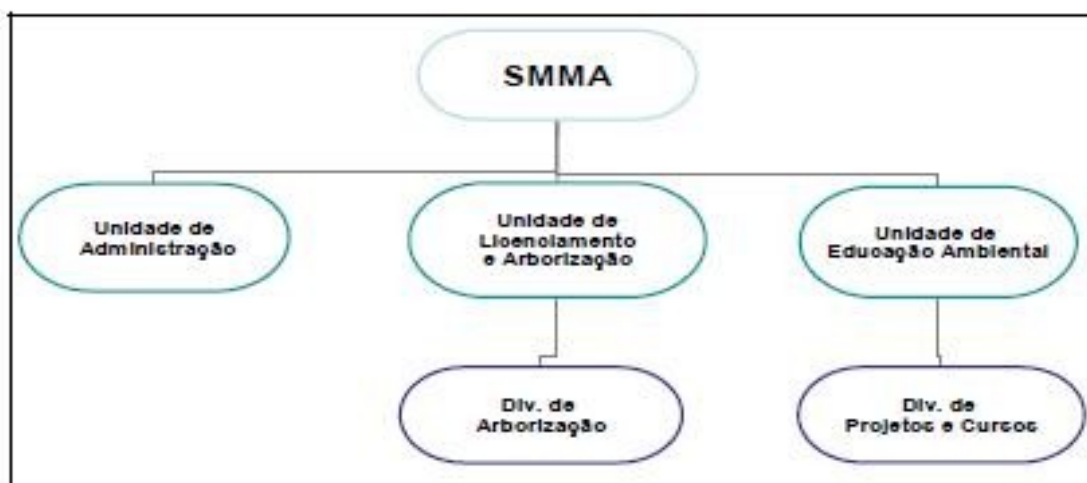
agricultura, pecuária e pesca sustentável; c) cidades sustentáveis, d) redução das desigualdades sociais; e) infraestrutura e integração regional; e, f) ciência e tecnologia (Art. 43, Lei Municipal nº 6.585). Sem olvidar da importância da Agenda 21 no âmbito do sistema de gestão ambiental do município, este elemento não foi tema de análise deste estudo.

No que tange a estrutura e a organização do SISMUMA do município do Rio Grande são dadas basicamente da seguinte forma:

Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), como órgão ambiental central de execução das atividades pertinentes à área, responsável pela gestão dos recursos ambientais, preservação e conservação do meio ambiente e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental também; **Secretarias Municipais e organismos da Administração pública, as instituições governamentais e não governamentais**, com atuação no município, cujas ações interferem na conformação da paisagem, nos padrões de apropriação e uso, conservação, preservação e pesquisa dos recursos ambientais, como órgãos de apoio; **Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)**, como órgão superior do Sistema, de caráter deliberativo e consultivo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Municipal de Meio e os demais planos afetos à área; (grifo nosso) (RIO GRANDE DO SUL, 2009.):

No tocante à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), esta se encontra organizada da seguinte forma:

Fig. 1 Estrutura organizacional da SMMA.



Fonte: Plano Ambiental Municipal. (2010)

Com base nas diretrizes do SISMUMA podemos adentrar para a ótica dos Colegiados Ambientais em escala municipal, sua competência e participação em face da temática ambiental de efeitos locais.

3.3. Disposições gerais para o estabelecimento de um Colegiado Ambiental

Como forma de orientar e estabelecer procedimentos com vista à criação de Conselhos Municipais do Meio Ambiente, atendendo ao disposto na Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, bem como na implementação das Políticas Municipais do Meio Ambiente, as seguintes orientações foram compiladas: os Conselhos Municipais de Meio Ambiente devem ser criados por Lei Municipal específica; nas competências do Conselho devem ser elencadas atividades deliberativas sobre as questões ambientais locais; sua constituição deve ser paritária, envolvendo o maior número de entidades representativas da sociedade civil organizada (ONG's, Associações de Classe, Entidades e/ou Instituições Científicas, Legislativo Municipal, Membros de outros Conselhos Municipais, Fundações, etc). (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

O Conselho Municipal ainda deve disciplinar que o tempo de mandato dos Conselheiros deverá ser de, no mínimo, dois anos; o número mínimo de Conselheiros para deliberações e/ou votações deverá ser estabelecido na lei de criação ou no regimento interno, considerando a realidade de cada município; a lei de criação do Conselho deverá prever a possibilidade de formar intercâmbios com instituições públicas e privadas visando o suporte técnico, sempre que necessário; na lei de criação do Conselho já poderá ser previsto o Fundo Municipal de Meio Ambiente, como forma de garantir a permanência dos recursos para aplicação em Programas e Projetos Ambientais da municipalidade e o Conselho, após sua instalação, deverá elaborar seu Regimento Interno. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Quanto às competências, o Conselho de Meio Ambiente poderá: propor a Política Municipal de Proteção ao Meio Ambiente, para homologação do Prefeito, bem como acompanhar sua implementação; estabelecer, com observância da legislação, normas, padrões, parâmetros e critérios de avaliação, controle, manutenção, recuperação e melhoria da qualidade do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, obedecidas as legislações estadual e federal; estabelecer diretrizes para a conservação e preservação dos recursos e ecossistemas naturais do município; deliberar sobre recursos em matéria ambiental, sobre os conflitos

entre valores ambientais diversos e aqueles resultados da ação dos órgãos públicos, das instituições privadas e dos indivíduos.

Ainda dentro das competências o CMMA deve colaborar na fixação das diretrizes para a pesquisa científica nas áreas de conservação, preservação e recuperação do meio ambiente e dos recursos naturais; estabelecer critérios para orientar as atividades educativas, de documentação, de divulgação e de discussão pública, no campo da conservação, preservação e melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais; estimular a participação da comunidade no processo de preservação, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental; apreciar e deliberar, na forma da legislação, sobre estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, por requerimento de qualquer um de seus membros e por derradeiro elaborar e aprovar seu regimento interno. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Quando a estruturação do Conselho Municipal do Meio Ambiente deverá ser feita conforme regulamento, observadas as normas de suporte técnico adequado as suas deliberações, podendo instituir Câmaras Técnicas, provisórias ou permanentes. As Câmaras Técnicas referidas terão por objetivo estudar, subsidiar e propor formas e medidas de harmonizar e integrar as normas, padrões, parâmetros, critérios e diretrizes, objeto das deliberações.

O Órgão Ambiental Municipal deverá proporcionar o necessário apoio técnico e administrativo ao desempenho das atividades do Conselho Municipal do Meio Ambiente e de seu órgão executivo (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Ressalta-se que a Prefeitura deve fornecer todas as condições para o funcionamento do Conselho Municipal do Meio Ambiente. Por isso, convém que antes da sua criação seja instalado o órgão ambiental municipal (Secretária Municipal do Meio Ambiente). Este órgão deverá ter capacidade técnica suficiente para dar apoio, inclusive administrativo, ao funcionamento do Conselho. Cabe ainda ao Executivo Municipal colocar em prática as decisões do Conselho para que este se torne um efetivo instrumento de promoção de qualidade ambiental no município.

Discorrido sobre o arcabouço e linhas gerais do estabelecimento e competências de um colegiado ambiental municipal passamos a nossa realidade local, ou seja, a instituição de um Conselho Municipal do Meio Ambiente em Rio Grande.

3.3.1 O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente em Rio Grande

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande (COMDEMA) foi criado pela Lei nº 5.463, de 29 de novembro de 2000, sendo um órgão colegiado, de função deliberativa, normativa e fiscalizadora, instância superior do Sistema Municipal da Política Ambiental, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, lei 6.938/81.

As atribuições do COMDEMA são, entre outras: gerenciar os recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, deliberar as diretrizes da Política Ambiental a ser executado pelo Poder Público Municipal, aprovar projetos de entidades públicas ou privadas, decidir em última instância administrativa em grau de recurso, homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas que objetivem a proteção e melhoria da qualidade ambiental, determinar ao Poder Público Municipal, no caso de omissão de autoridade, a aplicação de penalidades cabíveis á pessoas físicas ou jurídicas que não executem as medidas necessárias a preservação ou recuperação dos danos causados ao meio ambiente, suspender contratos para com o município que causem degradação ambiental. (art. 2º LEI MUNICIPAL, nº 5.463/2000)

O órgão em tela administra o Fundo Municipal do Meio Ambiente, constituído por recursos oriundos, por exemplo, de multas e outras penalidades impostas pelo Poder Público Municipal na Área Ambiental da Secretaria de Município do Meio Ambiente (SMMA).

Ainda no regimento Interno em análise, ou seja, Lei 5.463/2000, o seu art. 3º dispõe que para assegurar a preservação da qualidade de vida do Município, incumbe ao COMDEMA juntamente com o Poder Público Municipal: estabelecer normas, critérios e padrões de qualidade e preservação ambiental, supletiva e complementar, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA e o órgão estadual, CONSEMA; fiscalizar o Poder Público Municipal na execução da política ambiental.

O preceito em análise ainda visa propor, estimular e incentivar o Executivo na criação de unidades de conservação a serem mantidas pelo Poder Público ou iniciativa privada; promover e incentivar a educação ambiental, bem como o

intercâmbio entre entidades ligadas à defesa da qualidade e preservação do ambiente; incentivar as atividades que proporcionem a racionalização e preservação dos recursos naturais, de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável; zelar, juntamente com a comunidade e o Poder Público pelas obras e monumentos artísticos, históricos, paisagísticos e naturais; normatizar o Licenciamento Ambiental na esfera de competência municipal.

O COMDEMA é integrado por: 5 (cinco) representantes do Poder Público Municipal, Estadual, Federal; 3 (três) representantes das Organizações não governamentais ligadas diretamente a qualidade de vida do Município; 3 (três) representantes da sociedade civil organizada. Além das entidades convidadas que participam das reuniões. (art. 1º, *op. cit*)

As eleições dos componentes do conselho ocorrem de 2 (dois) em 2 (dois) anos, reunindo-se aqueles uma vez por mês, e em caso necessários, mais vezes. As sessões realizadas pelo conselho são públicas, sendo que os membros não recebem remuneração alguma.

Na gestão (2011-2012), identificamos os seguintes representantes do Poder Público: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, como representante e vice-presidente a secretária do Meio Ambiente: Mara Núbia Cezar de Oliveira; Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), como representante o veterinário Francisco Finger; Fundação Universidade do Rio Grande (FURG), como representante a Professora do Instituto de Oceanologia Lucia Anello/Marcelo Domingues; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como representante a arquiteta Rosane Nauderer; Patrulha Ambiental da Brigada Militar (PATRAM), como representante o Ten. Claudionor Bitello. Já os representantes das organizações não governamentais são: Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA), como representante e Presidente do Conselho o oceanólogo Kleber Grüber da Silva; Centro de Estudos Ambientais (CEA), como representante e Secretária do Conselho a Advogada Ieda Denise Nóbrega Elste (OAB e CEA); Ong. Amigos do Arroio Vieira (Pró-Vieira), como representante o geógrafo Carlos Seifert Jr.; Antonio Soler (CEA); Norton Gianunca (Câmara do Comércio).

E como representantes da sociedade civil organizada: em titularidade, representando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a advogada Katia Moreira,

e como suplente da OAB, o Centro de Indústrias do Rio Grande (CIRG), tendo como representante, o Engenheiro Mário Bender; em titularidade a Recicladora de Lixo (ASCALIXO), tendo como representante e tesoureiro do Conselho o Sr José Honorino Renon, como suplente o Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Rio Grande (SEEBRG), tendo como seu representante o Sr. Paulo Noronha; em titularidade a Câmara de Comércio Rio Grande, tendo como representante o Oceanólogo Norton Gianuca e como suplente a Sociedade de Engenheiros e Arquitetos de Rio Grande (SEARG), tendo como representante o engenheiro Geremias de Vargas Mello, entre outros professores, técnicos e leigos convidados.

Quanto à estrutura, o COMDEMA local é formado por: um plenário, uma mesa diretora, por câmaras técnicas, que podem ser permanentes ou temporárias e comissões especiais. Dentre os conselheiros titulares serão eleitos o presidente, o vice-presidente, o secretário e o tesoureiro, que terão mandato de dois anos. A eleição será realizada em sessão ordinária ou extraordinária convocada para esta finalidade; a escolha se dará por maioria simples dos votos, com quórum de dois terços dos conselheiros. Na ausência do Presidente e do vice-presidente, o Conselho será presidido pelo Secretário Executivo. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

As atribuições do Presidente são: dar posse e exercício aos Conselheiros; convocar e presidir as reuniões; aprovar a pauta das reuniões; encaminhar a votação de matéria submetida à decisão do Conselho; assinar as atas aprovadas nas reuniões; assinar as Resoluções do Conselho; conceder, negar e cassar a palavra, ou delimitar a duração das intervenções, desde que feito de modo justificado; convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões plenárias do COMDEMA, sem direito a voto; aplicar as normas do Regimento Interno; tomar as providências necessárias ao funcionamento do Conselho e determinar a execução de suas deliberações, através da Secretária Executiva; representar o Conselho e manifestar-se em seu nome.

Em relação aos trabalhos da Secretaria do COMDEMA, os mesmos serão dirigidos pelo secretário, este será eleito entre os membros efetivos do Conselho e auxiliado nos serviços burocráticos pelo secretário executivo, nesse caso também funcionário da prefeitura colocada a disposição.

Ao Secretário Executivo do COMDEMA compete: secretariar as sessões, lavrar atas e assiná-las com o presidente e demais membros; dar cumprimento às ordens do Presidente; receber correspondência, comunicações e processos encaminhados ao COMDEMA, protocolando-os; promover o rápido andamento dos processos; manter atualizada a grade de distribuição de processos apresentando-a ao presidente nas sessões ordinárias; manter em ordem e a disposição dos membros do COMDEMA o arquivo dos pareceres e resoluções; receber, conferir, guardar e distribuir o material destinado ao COMDEMA; responsabilizar-se pelos trabalhos documentais do COMDEMA; controlar a presença dos Conselheiros nas sessões, comunicando a situação ao presidente; reparar, para conhecimento público as notas oficiais das deliberações do COMDEMA, sempre encaminhando cópia ao Executivo; manter o mais acessível possível o serviço de recebimento de denúncias e reclamações. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

No que tange ao Tesoureiro, a este compete: controlar e fiscalizar a movimentação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, auditando os relatórios de utilização dos mesmos fornecidos pelo órgão gestor do FUNDO, nesse caso a SMMA, repassando as informações para o plenário quando solicitado.

O plenário, por sua vez, é o órgão deliberativo e soberano do Conselho, constituído pelos Conselheiros com as seguintes atribuições: comparecer às reuniões; debater e votar todas as matérias submetidas ao COMDEMA; requerer informações, providências e esclarecimentos ao Presidente; pedir vista de documentos. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Ainda compete ao Plenário do Conselho: solicitar ao Presidente a convocação de reunião extraordinária para apreciação de assunto relevante; propor a inclusão de matéria na ordem do dia, inclusive para reunião subsequente, bem como, justificadamente, a discussão prioritária de assuntos dela constante; apresentar as questões ambientais de suas respectivas áreas de atuação, especialmente aquelas que exigem a atuação integrada ou que se mostrem controvertidas; desenvolver, em suas respectivas áreas de atuação, todos os esforços no sentido de implementar as medidas assumidas pelo COMDEMA; propor e criar Câmaras Técnicas, provisórias ou permanentes; requerer votação nominal ou secreta; solicitar à Secretária Executiva que faça constar em Ata seu ponto de vista discordante, declaração de

voto ou outra observação que considerar pertinente. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Importante salientar que o desempenho da função de membro do Conselho será gratuito e considerado como prestação de relevante serviço ao Município. Sendo obrigatório o comparecimento dos membros as sessões tanto ordinárias quanto extraordinárias, cabendo ao suplente substituir o titular em seus impedimentos. No caso de impedimento o titular deverá avisar o suplente em tempo para que ocorra a substituição, passando ao mesmo os expedientes já estudados e em condições de serem apresentados.

As entidades representadas deverão ser informadas sempre que se verifique ausência da representação por três sessões consecutivas ou cinco intercaladas no período de um ano. Ainda sobre os Conselheiros, os mesmos ainda que no exercício da presidência possa após requerimento oral ou escrito aprovado pelo COMDEMA afastar-se ou licenciar-se de suas atribuições por um período de até sessenta dias sem que isto acarrete a perda do mandato. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

As licenças e afastamentos não superiores há trinta dias, bem como eventuais faltas, até três, independem de audiência prévia do Conselho, cabendo sua aprovação unicamente ao Presidente, salvo quando se tratar dele próprio. Entende-se por licença, a ausência por período previamente determinado, inclusive férias e por afastamento aquela relativa a período indeterminado.

Em relação às Câmaras Técnicas podemos dizer que são órgãos encarregados de examinar e relatar ao Plenário, assuntos específicos para as quais foram criadas e as reuniões serão convocadas por seus coordenadores com no mínimo cinco dias de antecedência. As Câmaras Técnicas podem ser provisórias ou permanentes, de acordo com a necessidade e decisão do plenário no ato de sua criação para exercer uma ou algumas das competências previstas no art. 1º do Regimento Interno. As mesmas serão constituídas de três membros, com mandato de dois anos, renovável por igual período, já as Câmaras Técnicas Provisórias, terão seu prazo de duração e seu número de membros fixados pelo plenário. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Cada entidade ou órgão representado somente poderá participar simultaneamente de até três Câmaras Técnicas Permanentes. Sendo assim, os relatórios, pareceres e propostas decorrentes dos trabalhos das CT's serão

apresentadas em reunião do Conselho pelo respectivo coordenador (a) para apreciação e decisão do Plenário. As Câmaras Técnicas serão instituídas pelo Plenário do COMDEMA e serão coordenadas por um de seus membros também eleito no plenário, mediante aprovação de seus membros. As decisões das Câmaras Técnicas serão tomadas por votação da maioria simples de seus membros, cabendo o voto de desempate à sua coordenação. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

O Coordenador da Câmara técnica poderá relatar matérias ou designar um relator a cada reunião. A ausência não justificada de membros de Câmara Técnica, por três reuniões consecutivas, ou por cinco alternadas, no decorrer de um biênio, implicará sua exclusão da mesma. Nas reuniões das CT's serão lavradas atas, aprovadas pelos seus membros e assinadas pelo coordenador.

Em relação aos atos do Conselho, salvo expressa determinação do presidente, é vedado ao secretário informar as partes interessadas ou ao público a distribuição e andamento dos processos.

Em relação às sessões do COMDEMA, somente poderá deliberar com a presença mínima da maioria simples de seus membros, sendo as deliberações tomadas por, no mínimo, dois terços dos membros presentes, cabendo ao presidente ou, na sua ausência, ao substituto o voto de desempate. A reunião ordinária será datada uma vez ao mês extraordinariamente quando convocado pelo presidente com antecedência mínima de cinco dias úteis. A pauta das reuniões, respectivos documentos e ata da reunião anterior serão mandadas aos Conselheiros, juntamente com a convocatória. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Ao chegarem à reunião os Conselheiros vão assinando o livro de presenças e logo após o Presidente declarará aberta reunião que se desenvolverá, salvo deliberação em contrário do Plenário, na seguinte ordem: Comunicações; Verificação de "quórum"; Leitura da Ata da reunião anterior; Votação da Ata da reunião anterior; Leitura e deliberação sobre a Ordem do Dia; Discussão e votação das matérias em pauta, constantes na Ordem do Dia; Encerramento.

Aos suplentes é permitido comparecer as reuniões e participar dos debates, sem direito a voto quando o titular estiver presente. Esgotada a ordem do dia, o Presidente concederá a palavra aos conselheiros que a solicitarem, para assuntos de interesse geral, podendo a seu critério, limitar o prazo em que deverão se manifestar.

Em relação à Ordem do Dia essa constará da discussão e votação da matéria em pauta, remetida previamente aos Conselheiros, bem como aos suplentes convocados. O presidente, por solicitação do Plenário, poderá determinar a inversão de pauta e votação das matérias constantes da Ordem do Dia. Caberá ao Secretário relatar as matérias que deverão ser submetidas à discussão e votação, que também poderá ser adiada por deliberação do plenário. Por consequente, os assuntos que por qualquer motivo não forem discutidos ou votados, poderão ser incluídos na próxima reunião. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Quanto aos votos, o Presidente colherá a partir do relator. Ao ser solicitado “vista” do processo, por qualquer um dos conselheiros, a matéria será retirada da pauta, considerando-se automaticamente incluída na reunião seguinte. Os Conselheiros usarão da palavra mediante inscrição junto ao secretário para prestar ou solicitar informações. Serão dados cinco minutos para o uso da palavra, podendo mediante consulta ao plenário, conceder aos oradores um período mais longo de tempo para manifestação.

Consequentemente, as deliberações do Conselho serão expressas através de Resoluções, Recomendações, Moções e Pareceres, numerados e devidamente assinados pelo Presidente e pelo Secretário.

Sendo o que se apresenta, o COMDEMA elabora uma vez por ano um relatório anual de suas atividades, devendo ser aprovado até a segunda reunião do ano subsequente. Após a aprovação, pelo plenário, caberá a Secretária Executiva dar publicidade dos relatórios. O regimento Interno poderá ser alterado, no todo ou em parte, mediante proposta encaminhada ao Presidente por, no mínimo, um quarto dos conselheiros, e aceita por, no mínimo, dois terços dos membros do Conselho. Nos casos omissos ou surgindo dúvidas de caráter interpretativo do Regimento Interno, os mesmo serão resolvidos pelo plenário. (GOLDMEIER; JABLONSKI, 2005).

Frisa-se, que o CONDEMA exerce suas atividades tendo por diretriz a Política Ambiental do município, sendo que a instrumentalização dessa política necessita de uma base física, ou seja, de um território que possibilite a sua implementação. Nesse sentido passamos a analisar os parâmetros do ordenamento urbano na cidade do Rio Grande

4. A Produção do espaço: a perspectiva desenvolvimentista.

A cidade do Rio Grande localizada no extremo sul do Brasil, ao sudeste do Estado do Rio Grande do Sul nasceu dotada de potencialidades marítimas, vide estar disposta na foz de uma das maiores lagoas do mundo, a Lagoa dos Patos. Esse corpo d'água se comunica com o mar através do canal do Rio Grande, com destino final desembocando nos molhes da Barra.

Estrategicamente setores das forças militares como o 6º GAC – Comando de Artilharia de Campanha, do Exército Brasileiro e o 5º Distrito Naval, da Marinha sediaram-se em terras riograndinas. O município pela sua localização apresenta-se como local privilegiado por sua potencialidade viária em relação aos demais municípios da região, pois conta com posição estratégica em relação ao mar, a Laguna e a penetração interiorana do território gaúcho. Fato que oportunizou ao município ser base de um complexo portuário marítimo, de importante valor para a região sul, o qual o projeta nos cenários estadual e nacional. Cabe destacar ainda que Rio Grande, juntamente com Pelotas, formam um importante polo regional, aglutinando em sua conurbação mais de 20 municípios da região sul/sudeste.

Rio Grande insere-se na Mesorregião Sudeste Riograndense, esta por sua vez, divide-se em quatro microrregiões. Dentro dessa especificidade, Rio Grande situa-se no que se denominou Microrregião Litoral Lagunar, juntamente com os municípios do Chuí, Santa Vitória do Palmar e São José do Norte. (FEE, 2015)

Figura 1 – Planta da cidade do Rio Grande



Fonte: Plano diretor da cidade do Rio Grande (2012)

A geografia do município foi um atributo indispensável para que na década de 1970 o município experimentasse os efeitos do milagre desenvolvimentista brasileiro, ainda mais, considerando sua condição de zona privilegiada de segurança nacional. Contudo, nas décadas de 1980 e 1990 a instabilidade financeira nacional atingiu Rio Grande, ocasionando a retração industrial e a perda de concorrência do seu parque industrial, ligado à indústria química, principalmente no ramo de fertilizantes. Essa estagnação se refletiu na cidade, tanto na sua estrutura urbana, quanto no seu planejamento.

Somente a partir da primeira década dos anos 2000, com políticas governamentais setoriais e estabilidade da moeda, que o município riograndino começa a se recuperar do longo período de estagnação. Atualmente a cidade já conta com um parque industrial diversificado, possuindo um Distrito Industrial composto por empresas que atuam no setor agrícola, alimentício, madeireiro, de energia, químico e metalúrgico. Há ainda instalações na área de energia eólica e de previsão de possíveis empreendimentos na área de gás natural liquefeito.

Como único porto marítimo gaúcho, a cidade sulina concentra intensa movimentação de cargas, transportada em containers ou a granel. Segundo dados do Jornal do Comércio (2015), apesar da crise econômica e da questão cambial, o porto do Rio Grande sustentou um crescimento maior que em 2014 até então, com mais 40 milhões de toneladas.

Com a descoberta de reservas petrolíferas e de gás natural ao longo da costa brasileira, numa região denominada de pré-sal, vislumbrou-se um recomeço para a

indústria naval brasileira. Margeado pelo reaquecimento da economia nacional e de novos projetos de Estado, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 2007, houve a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no País. Nessa perspectiva o governo federal envidou esforços para a implantação de um Polo Naval na cidade do Rio Grande, sopro de esperanças para uma terra há muito subdesenvolvida.

4.1 A esperança vem do mar: a conformação de uma indústria naval no Rio Grande do Sul

De acordo com Carvalho; Domingues (2010), historicamente, o município do Rio Grande caracteriza-se pelos ciclos exógenos⁵ de desenvolvimento econômico, sendo alvo de políticas do tipo *Top Down* (de cima para baixo), de interesse Federal ou Estadual, ficando à margem do processo de decisão. Assim, o polo naval⁶ é fruto de uma política nacional (Governo federal) de renascimento da indústria naval brasileira, que tem sua descentralização do centro do país como parte desse processo e, a partir desta política, Rio Grande começa a receber grandes atores da atividade petrolífera do país.

Além da causa imediata: a descoberta de reservas de petróleo na camada pré-sal, outras causas mais mediatas contribuíram para a formação do polo naval riograndino. Quais sejam: os altos custos com afretamentos por parte da Petrobras incidiu na renovação da frota da Transpetro, já que a descoberta de campos de petróleo em águas profundas demandava maior quantidade de embarcações de apoio e plataformas. Somam-se a essas causas, as mudanças na política de conteúdo nas rodadas de licitação da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Dessa forma, o Governo Federal decide dar novo impulso a indústria naval no Brasil, estagnada desde a década de 80. No mesmo período a Petrobras propõe uma nova política de compras, reservando aos estaleiros nacionais a preferência nas encomendas de navios e equipamentos para a exploração e produção de

⁵ O crescimento econômico exógeno é um crescimento econômico de longo-prazo, a uma taxa determinada por forças que são externas ao sistema econômico, ou seja, as forças produtivas e econômicas da cidade não tem ingerência sobre os desígnios do crescimento. (CARVALHO; DOMINGUES, 2010)

⁶ Segundo Domingues (2015) a nomenclatura Polo Naval não é a mais apropriada, pois o que existe é uma indústria motriz, central, mas não um complexo de indústrias em segmentos navais.

petróleo, sendo estabelecido um índice de nacionalização para suas demandas (SINAVAL, 2010).

Nesse âmbito, e estimulado pela política governamental de aceleração do crescimento – PAC. Inicia-se a implantação em 2006 do que seria o primeiro estaleiro que comporia o Polo Naval do Rio Grande. Na atualidade, o assim conhecido Polo Naval e *Offshore*⁷ do Rio Grande e entorno compõe-se dos estaleiros Rio Grande: ERG 1 e ERG 2; Honório Bicalho e Estaleiros do Brasil: EBR e sua cadeia de fornecedores, foram aportados como vetores na retomada da indústria naval brasileira. Os estaleiros ERG 1 e ERG 2, contam com cerca de 700 mil metros quadrados de área, um dique seco de grandes dimensões (350m x 133m), dois pórticos com capacidade de 600 e 2000 mil toneladas cada e têm por encomendas a construção de 8 cascos (P-66 a p-73), além de 3 Navios Sonda, totalizando cerca de 5,9 bilhões de dólares em contratos. (APL, 2015)

O Estaleiro Honório Bicalho conta com cerca de 125 mil metros quadrados e, sob a responsabilidade do consórcio QUIP⁸, entregou as plataformas P-53, P-58 e P-63. A QUIP ainda construiu a plataforma P-55 e os contratos das quatro plataformas totalizaram cerca de 3,6 bilhões de dólares. Estão ainda previstas neste estaleiro a realização da integração das plataformas P-75 e P-77, totalizando mais de 1,5 bilhões de dólares em contratos. No município vizinho de São José do Norte localiza-se o estaleiro EBR, com cerca de 1,5 milhões de metros quadrados, onde será realizada a integração da plataforma P-74 em um contrato de cerca de 740 milhões de dólares. (APL, 2015).

Os investimentos de mais de 10 (dez) bilhões de reais no Polo Naval do Rio Grande, a partir de 2006, geraram uma oferta superior a 30.000 empregos diretos e indiretos, demandando uma massa de trabalhadores migrantes a se estabelecer na cidade.

Se, por um lado, esses investimentos estimularam a economia do sul do Estado, por outro lado também trouxeram mudanças significativas na rotina dos governos municipais, causando alterações estruturais e sociais. Na cidade do Rio Grande aprofundaram-se os gargalos na sua infraestrutura, uma vez que, em função do aumento populacional, ocasionado pela migração em busca das oportunidades

⁷ Significa que se situa ou se localiza ao largo da costa. (tradução livre)

⁸ A crise econômica, assim como os desenlaces da crise política afetaram a gerência e condução dos estaleiros na cidade do Rio Grande e São José do Norte, inclusive com a saída de sócios importantes.

de emprego, o município começou a exibir déficits em alguns serviços. Pôde-se observar, de imediato, uma pressão e demanda por serviços habitacionais, o que acabou tornando a oferta de imóveis insuficiente, inflacionando, assim, o mercado imobiliário do Rio Grande.

Figura 2 – Plataforma de Petróleo em construção no estaleiro Rio Grande



Fonte: APL (2015)

Rio Grande, nesse período, tem um acréscimo de cerca de 30 mil moradores em três anos. Importante ressaltar que, a região passou a ocupar a segunda colocação na lista de maior concentração populacional do Estado, ficando atrás apenas de Porto Alegre (região metropolitana). (FEE, 2015)

Por outro lado, o município possui fatores geográficos e históricos, que dificultam a sua verticalização. E na contra mão, o Plano Diretor não planejou a expansão urbana do município, sua reação à pressão imobiliária foi a de concertar a vontade dos empreendedores e construtores imobiliários. O que, por sua vez, estimulou a concentração de imóveis em posse de especuladores. A cidade, que concentrou seu comércio e seus serviços na área central, encontrou dificuldades em atrair os investidores a construir em outros bairros periféricos. Nesse sentido

verificaremos como reagiram as forças urbanísticas na produção do espaço necessário e almejado.

4.2 A produção do espaço: o mercado imobiliário sob os auspícios da geração de emprego e renda.

De pronto, para fins de compreensão de como se deu a organização do espaço e território em Rio Grande, fez necessário estabelecer a diferença entre esses dois termos. Salienta-se que não há uma voz uníssona quando o assunto é a definição daquelas terminologias. Para esse trabalho nos utilizaremos da definição de Raffestin (1993), que estabelece que território refere-se a uma fração do espaço total, fruto de relações de poder, carregado de influências históricas e culturais, assim uma construção sócio-histórica. Para o mesmo autor o espaço pode ser herdado ou projetado. O primeiro é reflexo de uma construção histórica, que traduz a dinâmica sócio-histórica do lugar. Enquanto o segundo, já se pensando em assimetrias do poder, é pensado por técnicos e se superpõe a um espaço herdado, com simetria de poder político e econômico. Na cidade do Rio Grande parece claro que um território consolidado por uma influência multicultural de destino comercial, abriga os dois tipos de espaços, com predomínio franco do espaço projetado devido a geografia estratégica da cidade.

A projeção desse espaço em Rio Grande se dá nesse contexto de expansão e refluxo de investimentos. Há uma decisão de Estado, numa ação à distância (vertical), produto da planificação governamental em que há mobilização de mão de obra e indústrias num território, numa indução de migração e capital. Importante destacar que a escala de ação dos agentes decisores não corresponde à escala dos lugares e seus atores. Nesse jogo de poder devemos considerar as margens de autonomia local e os conflitos de uso (quem pode mais). (PUJADA; FONT, 2008)

Nesse âmbito, o Estado se configurou como um dínamo da indução do espaço local, promovendo investimentos de circulação de energia e comunicação, oportunizando um acesso de investimentos dos atores econômicos privados ao espaço produzido. Por outro lado parece patente que uma cidade sem planejamento ou desordenada territorialmente fica impossibilitada de reduzir as assimetrias causadas pela falta de planejamento.

Esse espaço, sob os auspícios de um crescimento econômico, estimulado diretamente pela indústria motriz naval e empreendimentos nos setores de gás e metal-mecânico demandou um contingente externo de mão de obra qualificada que a cidade não oferecia. Segundo Domingues:

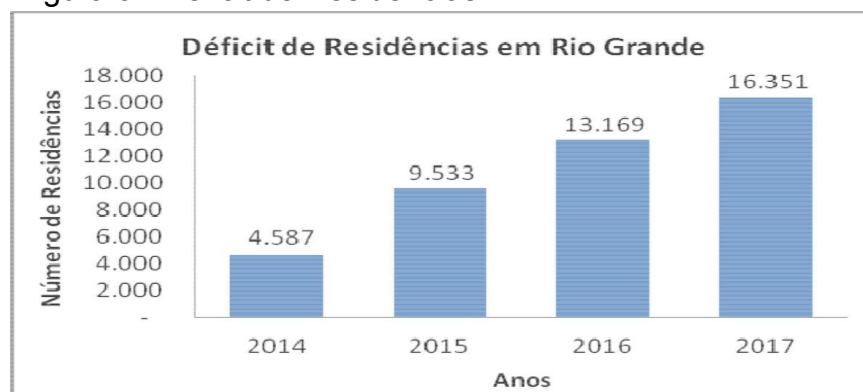
A qualificação profissional da mão de obra local e microrregional, que, se não for preparada adequadamente para ocupar a multifacetada oferta de postos de trabalho, assistirá a ocupação crescente dos mesmos pelos migrantes, como se verifica atualmente, onde 70% da mão de obra empregada no polo naval e offshore em gestação são de cariocas, baianos, paulistas, mineiros, capixabas e gaúchos oriundos da Serra e da região metropolitana de Porto Alegre, restando aos riograndinos os serviços de menor qualificação profissional e, por via de consequência, de menor remuneração. (DOMINGUES, 2009, p. 320).

Com uma projeção inicial de 30 mil vagas de empregos (20 mil diretos), onde cada emprego direto geraria três indiretos em serviços, comércio e construção civil, o município riograndino se tornou o desejo de muitos trabalhadores. A previsão seria a criação nesta década de ao menos 40 mil postos de trabalho, elevando a população para cerca de 300 mil habitantes em anos próximos, observemos que:

A maior parte dos novos moradores de Rio Grande virá das pouco mais e cem cidades da metade sul do estado. Quando a notícia que Rio Grande é o novo Eldorado da empregabilidade começar a correr a migração será potencializada em uma região com cerca de três milhões de habitantes, 2,4 milhões deles vivendo em um cenário de baixíssimo dinamismo econômico. (DOMINGUES, 2009, 4).

Nesse vagalhão migrante restou a interrogação em como absorver esses milhares de pessoas numa cidade que não se planejou para tal evento. Com um contingente populacional de 185 mil pessoas nos anos 2000, Rio Grande atualmente comporta 210 (duzentos e dez) mil pessoas. A situação se torna mais periclitante se formos adicionar ao problema migratório, o déficit de moradias na cidade do Rio Grande. Apesar dos esforços do Governo Federal com o programa “minha casa, minha vida” e outras ações custeadas pelo governo municipal, atualmente há carência de aproximadamente 10 mil residências, com projeções em alta para os próximos anos.

Figura 3 - Déficit de Residências



Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2015)

Em um cenário negativo, se não houvesse investimentos no mercado imobiliário nos próximos anos, a projeção do déficit habitacional seria cada vez mais crescente, podendo-se chegar em 2017 com um déficit de 16,3 mil residências. Levando-se em conta que a taxa média de crescimento do número de residências na área urbana do município do Rio Grande, de 2000 a 2013, é em torno de 2,2% a.a., o déficit projetado não será atenuado, sendo este um problema que a economia e a sociedade local serão forçadas a conviverem, ou seja, com um mercado imobiliário inflacionado. (FEE, 2015)

Nessa esteira efervesce o segmento da construção civil no município, do ponto de vista econômico, a construção civil é fundamental para o desenvolvimento, com destaque para o volume de atividades relacionadas em sua cadeia produtiva. Já do ponto de vista social, o setor tem grande relevância, tendo em vista sua capacidade de absorção de mão de obra e reprodução de empregos diretos e indiretos.

Nesse âmbito de ampla circulação de capital e mão de obra disponível na cidade do Rio Grande aconteceu uma explosão do mercado de imobiliárias. Segundo dados do CDL (2014), a cidade passou de 32 imobiliárias para um patamar de 167 estabelecimentos de corretagem, com predomínio de empreendimentos externos, ou seja, os estabelecimentos de corretagem de imóveis tiveram origem fora do contexto riograndino. Os empreendimentos que se seguiram quadruplicaram os números da construção civil em Rio Grande. (FEE, 2015)

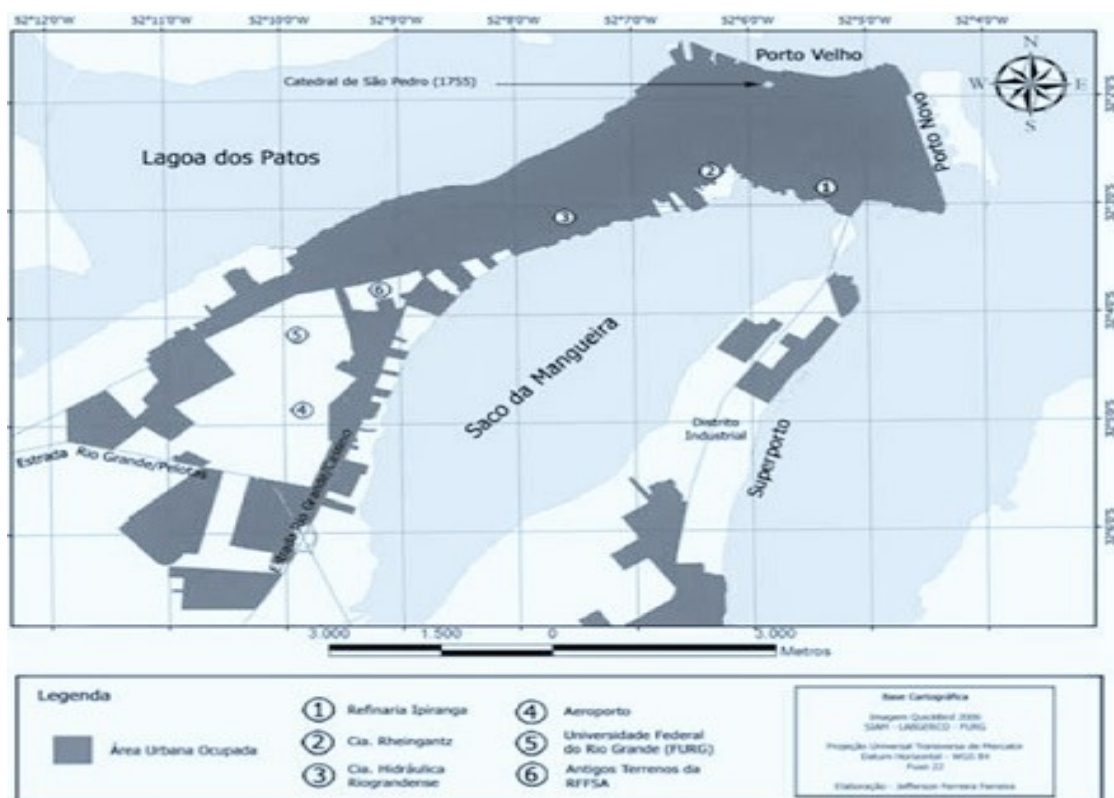
Entre 2002 e 2013 a indústria da construção civil em Rio Grande foi a que mais cresceu entre os municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes (16,54%

ao ano), mais do que o dobro da média estadual (7,9% a.a.), conforme dado da FEE (2015).

4.3 Obstáculos à expansão urbana da cidade do Rio Grande

Territorialmente há óbices naturais e estruturais para comportar um crescimento populacional vertiginoso. Atualmente, o pontal do Rio Grande encontra-se quase que totalmente ocupado. Apenas a oeste percebem-se vazios mais significativos onde a mancha urbana divide-se em duas ramificações que acompanham os dois principais acessos rodoviários a cidade, uma ao longo da Estrada Roberto Socoowski (antiga estrada dos carreiros), ao norte, e uma ramificação ao sul, ao longo da rodovia Rio Grande/Cassino, ambas caracterizadas por habitações de baixo padrão, salvo algumas poucas exceções. (PLAM, 2010)

Figura 4 – Zonas de Adensamento Populacional



Fonte: PLAM (2012)

Diante desse quadro, verifica-se que as condições do meio físico-natural (vide o pontal ser uma península) na área urbana do Rio Grande impõem uma série de

condições ao processo de urbanização. Por outro lado, incitou uma ocupação desordenada sobre áreas inadequadas e susceptíveis de insalubridade e de danos ambientais ao frágil ecossistema lacustre- oceânico do Rio Grande. Ocasionalmente tais ocupações desordenadas, áreas de segregação sócio-espacial, provenientes de um planejamento e ordenamento territorial deficiente.

Corroborando da ideia da complexidade e importância do ecossistema em que a cidade se insere, estudos do Plano Ambiental Municipal do Rio Grande (2010) explanam que a ocupação urbana na cidade do Rio Grande avançou com grandes aterros em áreas de banhados e/ou marismas, que são áreas extremamente planas e com baixa capacidade de drenagem.

Não devemos esquecer que o município é margeado pela Lagoa dos Patos, sendo assim o escoadouro natural de um sistema hidrográfico que abrange mais de metade do Estado do Rio Grande do Sul e onde o clima de ventos age paralelamente ao eixo lagunar controlando, juntamente com a descarga fluvial, a circulação estuarina e as trocas de águas com a região costeira adjacente. Assim, as condições naturais conferem a este sítio urbano uma alta susceptibilidade a eventos de inundações.

Por outra banda, a forte industrialização que marca as características socioeconômicas do município, se expressa por um impacto demográfico, que aliado à carência de habitações de interesse social acessíveis, gera um crescente avanço de ocupações irregulares, sem infraestrutura e muito vulneráveis a processos naturais.

Deve ficar claro, que pelo panorama apresentado pelo IBGE (2010) e FEE (2015) a situação para as classes de menor renda no município é de vulnerabilidade, onde a disponibilidade e oferta para a aquisição de moradias adequadas e lotes em áreas com infraestrutura completa são mínimas, pois as áreas adequadas se valorizam com muita rapidez em função da urbanização e pela especulação imobiliária. Desta forma para esta faixa social da população só restou à ocupação de áreas não aptas (áreas de risco, alagadiças e APP's), moradias implantadas por meio de invasão ou a compra de lotes em loteamentos irregulares ou clandestinos.

Deve-se salientar que a população de baixa renda depende exclusivamente da oferta de habitação propiciada pelos poderes públicos. Neste ínterim atualmente, o Governo Municipal petista do município, através de parcerias, público e privadas

vem trabalhando para reduzir o déficit habitacional e assegurar o acesso à moradia digna, evitando com isso o adensamento e a ocupação desordenada de áreas sem infraestrutura ou não aptas para moradia. Contudo, a demanda ainda é bem maior que a oferta pode suportar.

As questões ambientais principalmente referentes à ocupação do solo por assentamentos precários, localizados em áreas de preservação permanente (APP), merecem uma atenção criteriosa do poder público municipal, pois estas áreas poderão ou não, serem regularizadas para fins de moradia. Cabe ao poder público instituir ações em que a legislação habitacional e a legislação ambiental possam ser aplicadas de forma adequada e em consonância, assim atendendo às necessidades tanto do setor habitacional, quanto do setor ambiental. Em Rio Grande foram detectadas algumas áreas com estas características de ocupação irregular ou clandestina destacando-se as seguintes: Dom Bosquinho, Cassino, Querência⁹ e Loteamento Vila Isabel no Bolaxa. (APL, 2015).

⁹ Nessa área corre um conflito de uso na localidade Atlântico Sul onde pessoas ocupam áreas de preservação permanente e solicitam a regularização, ocorrendo uma discordância entre regularização fundiária e legislação ambiental.

5. O caso da redução discricionária das Áreas de Preservação permanente na cidade do Rio Grande

Para melhor ilustrar o caso em tela proposto, e com o objetivo de melhor delinear o objeto de estudo em análise faremos uma digressão da classificação classificatória e terminológica das áreas protegidas ambientalmente pela legislação brasileira.

Conforme Sirvinskas (2014) as áreas de proteção permanente estão classificadas dentro do que se denominou constitucionalmente de espaços territoriais especialmente protegidos. Espaço que designa uma área sob regime especial de administração, com o objetivo de proteger as características ambientais que justificam o seu reconhecimento e individualização pelo Poder Público.

Essa classificação suporta subclassificações, assim no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido estrito, tal qual enunciado na Constituição Federal de 1988, se incluem apenas as Unidades de Conservação típicas, isto é, previstas expressamente na Lei 9.985/2000 (norma que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza). Por outro lado, constituiriam espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido amplo, as demais áreas protegidas, como, por exemplo, as Áreas de Preservação Permanente, as Reservas Florestais Legais e Áreas de Uso Restrito (disciplinadas pela Lei 12.651/2012, novo Código Florestal) e as Áreas de Proteção Especial (previstas na Lei 6.766/1979, Parcelamento do Solo Urbano), que tenham fundamentos e finalidades próprias e distintas das Unidades de Conservação. (SIRVINSKAS, 2014)

Para melhor compreensão, poderíamos, resumidamente, assim enunciar a matéria:

Tabela 1 – Espaços Especialmente Protegidos

<p>I- ETEPs em sentido estrito</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>UCs típicas</i>, previstas na Lei 9.985/2000. • <i>UCs atípicas</i>, não arroladas na Lei 9.985/2000, mas cujo conceito se amolda ao enunciado do art. 2.º, I, da Lei 9.985/2000.
<p>II- ETEPs em sentido amplo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>APPs</i>, previstas nos arts. 3.º, II e 4.º da Lei 12.651/2012. • <i>RFLs</i>, previstas no art. 12 da Lei 12.651/2012. • Áreas de Uso Restrito, previstas nos arts. 10 e II da Lei 12.651/2012. • Todas as demais (p. ex., as <i>APEs</i>, previstas no art. 13, I, da Lei 6.766/1979), que tenham fundamentos e finalidades que não se subsumem ao enunciado do art. 2.0, I, da Lei 9.985/2000.

Fonte: Milaré (2014)

5.1 Área de Preservação Permanente - APP em sentido estrito

O novo Código Florestal, instituído pela Lei 12.651/2012, em seu art. 3º, inciso II, define área de preservação permanente como sendo aquela:

protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Percebe-se que as APPs têm um papel de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso água em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. (MILARÉ, 2014)

E mais, mantém relação direta com o bem-estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

Reitera-se o *status* das APPs como espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo, ou seja, elas podem admitir, em caráter excepcional, determinadas intervenções no seu meio, o que as faz diferir daquelas outras que

se acham sujeitas ao regime estrito de preservação, dada a sua característica de intocáveis.

Quanto ao que consiste o nascimento de uma APP, as áreas de preservação permanente podem ser instituídas por vontade do legislador ou por ato do Poder Público. (MILARÉ, 2014)

Áreas de preservação permanente instituídas por lei são as áreas enumeradas no art. 4.º do novo Código Florestal, são objeto de proteção pelo só fato de se enquadrarem nas condições previstas no aludido dispositivo legal. Assim dispõe a Lei 12.651/12, art. 4º *in verbis*:

Art. 4.º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100 (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

[...].¹⁰

¹⁰ As Resoluções do CONAMA nº 302 e nº 303, de 20.03.2002 tratavam a respeito de parâmetros, definições e limites das áreas de preservação permanente. Contudo, tais normativas foi alvo de inúmeros incidentes processuais que questionavam a constitucionalidade das mesmas, já que tratavam de matéria reservada à lei. Sopesa ainda que o novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) já trata exaustivamente dos assuntos abordados naqueles regulamentos. Devemos recordar que a jurisprudência, em especial a do Tribunal Regional Federal da 4ª Região era bastante controversa, não havendo um posicionamento pacífico sobre a matéria. De fato, era possível se encontrar

Por outra banda as áreas de Preservação Permanente instituídas por ato do Poder Público estão previstas no art. 6º do novo Código Florestal, essas dependem de ato do Chefe do Poder Executivo para que assim sejam consideradas. O preceito em comento exara que ato do Chefe do Poder Executivo declarará, como tal, as áreas de preservação permanente que reúnam as condições arroladas no próprio texto legal. Dessa forma, no caso, o Chefe do Poder Executivo não exerce atividade criadora de APPs. Ele apenas identifica, demarca e declara como de preservação permanente uma determinada área, por meio de ato administrativo plenamente vinculado e não necessariamente uma lei em sentido estrito. Segue o que explana o art. 6º da Lei 12.651/2012:

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

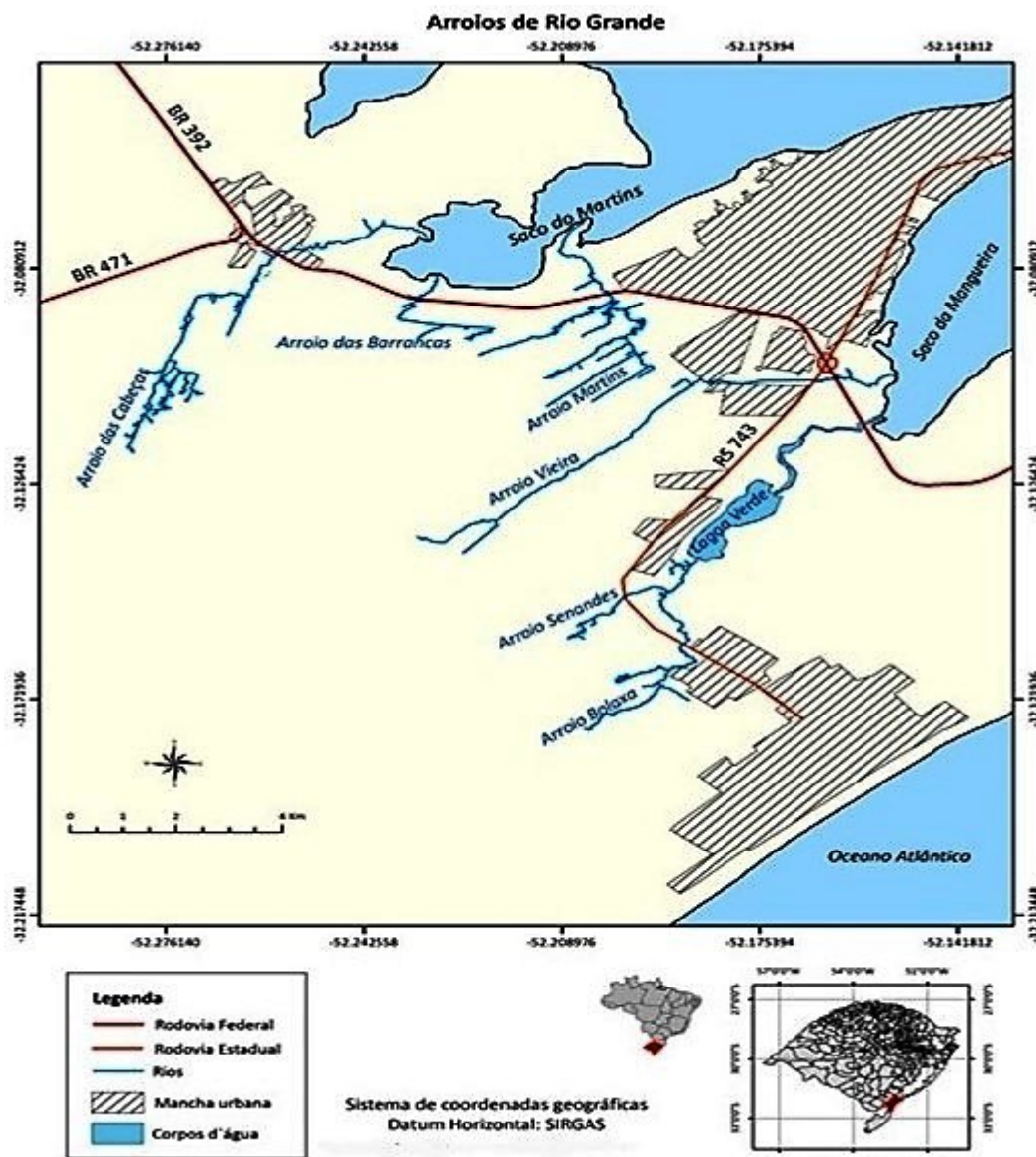
IX- proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Na seção vindoura delinearemos as áreas de proteção permanente ao longo dos arroios urbanos da cidade do Rio Grande, analisaremos brevemente a configuração dessas áreas e sua relevância para o ecossistema costeiro estuarino do município. Para essa análise foi necessário recorrer-se ao Plano Ambiental Municipal (2010).

decisões em ambos os sentidos, ora reconhecendo a eficácia das resoluções, ora declarando sua ilegalidade ou inconstitucionalidade.

5.2 Áreas de preservação Ambiental em Rio Grande: a proteção marginal dos “arrosios” urbanos

Figura 5 – Sistemas de Arroios Urbanos



Fonte: Bobadilho; Tagliani (2010)

De acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico Municipal (ZEEM, 2010), instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento do município do Rio Grande. Os arroios Bolaxa, Senandes, Martins, Vieira, das Barrancas e das Cabeças se encontram inseridos nas Zonas de Conservação Ambiental ou de Recuperação Ambiental. A inserção em uma ou outra zona levou em conta o grau de urbanização da área em que o arroio encontra-se localizado. Assim de acordo com o PLAM (2015) encontramos a seguinte disposição:

Zonas de Conservação Ambiental: São as áreas onde os usos devem sujeitar-se à conservação das funções ecológicas. Admitem, portanto um uso desde que não interfira nessas funções. Correspondem aos banhados temporários, as lagoas internas, as enseadas estuarinas: Saco da Mangueira, Saco do Arraial, Saco do Martins, Saco do Justino, Saco da Quitéria, Saco da Agulha, Saco da Tuna, Saco do Boto; **e todos os arroios que drenam o município**. Os usos permissíveis nessas enseadas é a pesca artesanal, desde que use artes de pesca não destrutiva e aquicultura de pequena escala, em cercados, com espécies nativas. (grifo nosso)

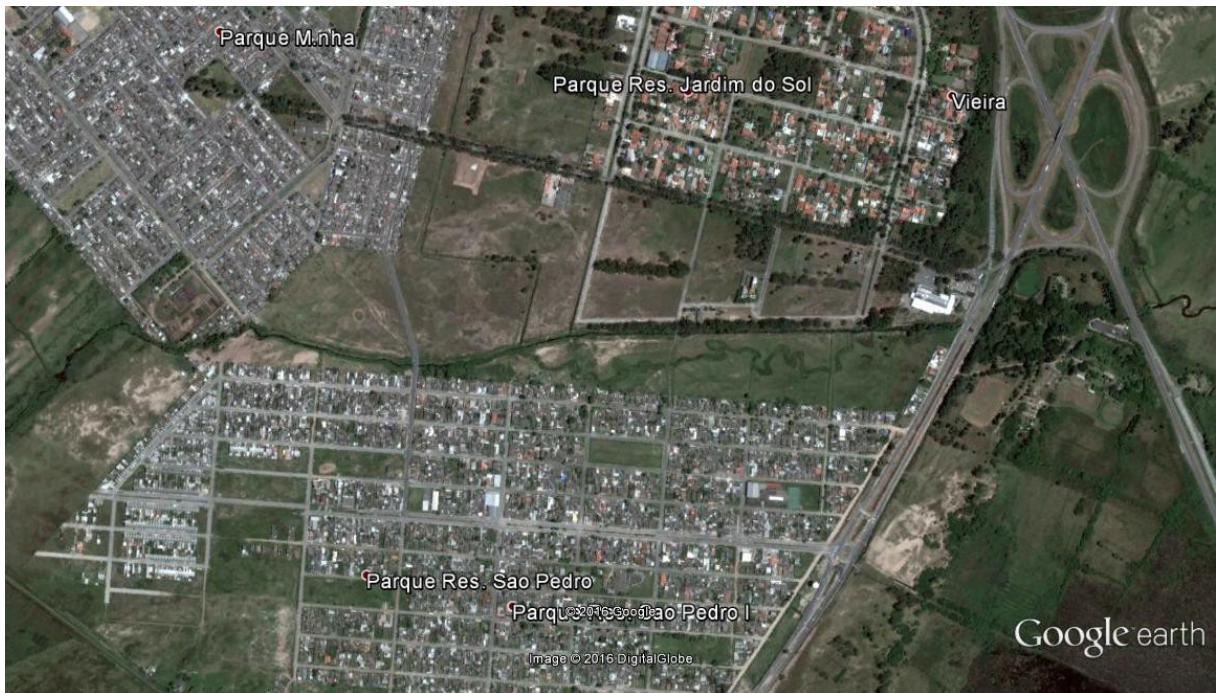
Zona de Recuperação Ambiental: São áreas ambientalmente degradadas que demandam um esforço por parte do município para recuperação de sua qualidade ambiental; São constituídas pela enseada Saco da Mangueira, incluindo a sua margem oeste, as dunas frontais do balneário Cassino, o Arroio Vieira, as Áreas de Proteção Permanente do Distrito Industrial identificadas no Plano de Manejo das APPs do Distrito Industrial, as áreas submetidas a processos erosivos nas margens do estuário na Ilha da Torotama, o depósito de lixo localizado no Bairro Carreiros, e todos os depósitos abandonados de lixo urbano localizados no município.

Conforme estudo da Secretária Estadual do Meio Ambiente RS (SEMA, 2010) sobre os corpos hídricos da planície sul costeira, do Estado do Rio Grande do Sul. Os arroios que correm no entorno da área urbana do Rio Grande tem sua origem ligada aos banhados das cavas dos cordões litorâneos.

Destaca-se ao norte da área urbana do município, o arroio das Cabeças e o arroio Martins. Ambos nascem na região dos banhados e deságuam no estuário da Lagoa dos Patos, mais especificamente no Saco do Martins. Ao sul da área urbana do município os principais cursos d'água são os arroios Bolaxa, Senandes e Vieira. Os arroios Bolaxa e Senandes nascem nos banhados próximo ao corredor da CORSAN e deságuam na lagoa Verde, também conhecida como lagoa do Bolaxa, que por sua vez é interligada ao Saco da Mangueira através do canal São Simão.

Dos arroios citados, somente o arroio Vieira, que cruza dois dos mais populosos bairros da cidade de Rio Grande e o arroio Bolaxa tem cuidado normativo específico. O arroio Vieira através da Lei 6.744 de 2009 tem estabelecido um regime urbanístico para a sua área funcional de interesse ambiental.

Figura 6 - Curso do Arroio Vieira



Fonte: autoral (2015)

Conforme pode se observar na imagem de satélite acima, a pesar das ressalvas da lei sobre as ocupações consolidadas¹¹. Diversas residências e condomínios foram construídos após a edição do Plano Diretor de 2008, num sistemático vilipêndio ao regime urbanístico protecionista. Tal fato se agrava, pois há um assentimento omissivo do Poder Público, a pesar do art. 3º da Lei municipal 6.744/ 2009 estabelecer uma exclusão de construção de 50 (cinquenta) metros:

Art. 3º Os novos parcelamentos serão tolerados, desde que atendam as seguintes diretrizes:

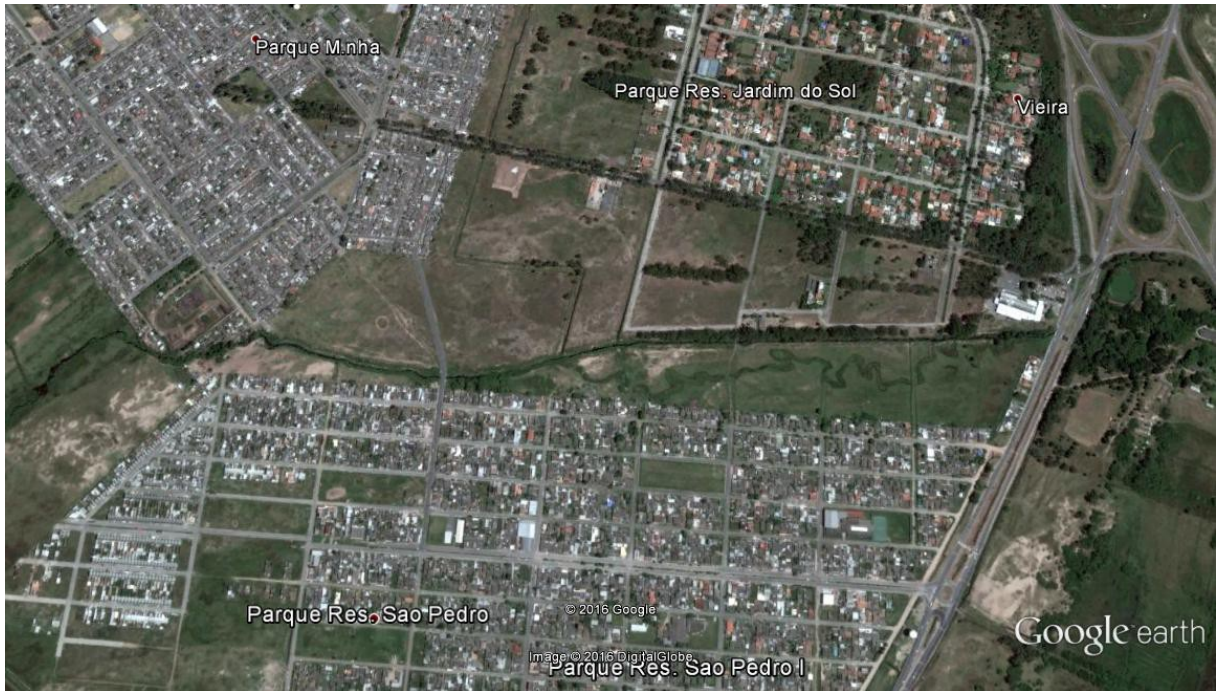
- I - Permitir o acesso de pessoas a toda a margem do Arroio Vieira, sem que a mesma seja seccionada;
- II - Deixar além da faixa de preservação de **50,00m** (cinquenta metros) do leito do Arroio Vieira [...] (grifo nosso).

A consequência da falta de fiscalização e aplicação da Lei municipal 6.744/ 2009 segundo Costa (2008), é que o arroio Vieira, por exemplo, passando por três populosos adensamentos populacionais (Bairros Parque São Pedro, Parque Marinha e Jardim do Sol) recebe grande quantidade de efluentes *in natura*, além de esgotos fluviais contaminados. Nesses dois quilômetros que passam pelos três bairros, o arroio em tela sofre outros impactos ambientais, como a colocação de lixo, a

¹¹ As ocupações consolidadas antes do plano Diretor de 1986 tem status irrevogável, ou seja, mesmo fixadas em área de APP não se tem o condão de retirá-las, segundo o Plano Diretor atual de 2008.

degradação da mata ciliar, com construções irregulares em suas margens e com a ocupação de trechos de sua APP, assim as águas do Vieira estão contaminadas, e a região de entorno, bastante degradada.

Figura 7 - Zona de adensamento urbano ao longo do arroio Vieira



Fonte: Autoral (2015)

Figura 8 - Expansão residencial – “Vazio Urbano”



Fonte: autoral (2015)

Ressalta-se ainda que a previsão feita pelo Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande em 2011 se concretizou, visto que há em andamento a construção de um conjunto residencial numa área de banhados com um total de 100 (cem) Hectares, vide figura acima.¹² Adita-se a essa urbanização, a previsão de construção de um conjunto habitacional com mais de 2000 (duas mil) residências, localizado entre os bairros Parque Marinha e Jardim do Sol, projeto de empreendimento urbanístico do grupo Arcádia Urbanismo e Scopel, denominado “Portal Novo Horizonte Rio Grande”.¹³

O empreendimento foi apresentado e reapresentado diversas vezes conforme se pode verificar das atas do CMPD nº 05, 06, 07, 08, 09 e 10 de 2011, tendo como ponto de discórdia a medida padrão de 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados para um lote, exarada no Plano Diretor Municipal/2008 e o padrão ofertado pela empresas Arcádia urbanismo e Scopel de 200 (duzentos) metros quadrados. O conselheiro Enoir de Aguiar Pereira, representante do Sindicato dos Corretores de Imóveis de Rio Grande (SINDIMOVEIS) afirma que deve haver a redução, pois assim os lotes serão vendáveis, e as empresas precisam de lucro (ATA N°006/2011, FL.02). Na mesma reunião ordinária, o presidente do Conselho começou a suscitar que deveria haver leis de parcelamento de solo diferenciadas para cada região do município. Ou então, que deveria se aprovar uma lei específica para esse empreendimento, como já havia ocorrido em outras oportunidades, não sendo necessário alterar o plano Diretor/2008 dessa forma. (ATA CMPD N°006/2011, FL.03)

Em 09 de novembro de 2011, o CMPD se reúne para deliberar entre outros assuntos sobre a implantação de um loteamento, situado no denominado “vazio urbano” entre os bairros Parque São Pedro e Parque Marinha. Desta feita os lotes seriam ainda menores, possuindo uma metragem de 150 (cento e cinquenta) metros quadrados. A empresa, auto apresentada como uma empresa “*green field*”, externa

¹² Segundo ata nº 03/2011, o presidente apresentou aos demais membros do conselho mais dois empreendimentos, *Shoppings Centers* a serem implantados no município. O primeiro (shopping Partage) anunciado à imprensa e do grupo Aquários Empreendimentos, de Porto Alegre, que para a implantação se associa ao Shopping Total. Empreendimento localizado na margem da RS-734, lado do Parque Residencial São Pedro e que será complementado com a urbanização de uma área total de 100 hectares, com a construção de conjuntos residenciais. (ATA CMPD, 03/2011)

¹³ A primeira apresentação do projeto de construção do Residencial entre os três bairros foi em 20/07 de 2011, contudo, o residencial previa lotes com dimensões inferiores as permitidas até então pelo Plano Diretor, ficando maiores deliberações do Conselho do Plano Diretor (CMPD) para uma pauta futura, na seguinte reunião do conselho. (ATA CMPD, N°005/2011)

que o lote por ser menor é mais acessível, causando menor impacto no bolso do consumidor. Contudo, a pesar do mote “green”, em nenhum momento das atas consta qualquer menção de proteção ao meio ambiente do entorno dos empreendimentos ou preocupação com a segurança da qualidade de vida da população que lá residirá. (ATA CMPD nº 008/2011)

A discussão sobre a dimensão dos lotes previstos no Plano Diretor/2008 serem maiores que os planejados pelas empresas construtoras, começa a ganhar a pauta frequente nas reuniões do CMPD. Vide que no mesmo mês de novembro de 2011, Cria-se uma nova Área Especial de Interesse Social (AEIS 13), perfazendo uma área de 174 hectares, localizada no local denominado de Campo Vieira (figura 08), na área urbana do Município, fazendo divisa com as seguintes áreas: ao nordeste com o loteamento Parque Marinha, ao sudeste com o loteamento Parque São Pedro, a sudoeste com o Canal Adutor da CORSAN e a noroeste com um propriedade particular, tendo como objetivo a implantação de habitações de interesse social. (ATA CMPD nº 011/2011)

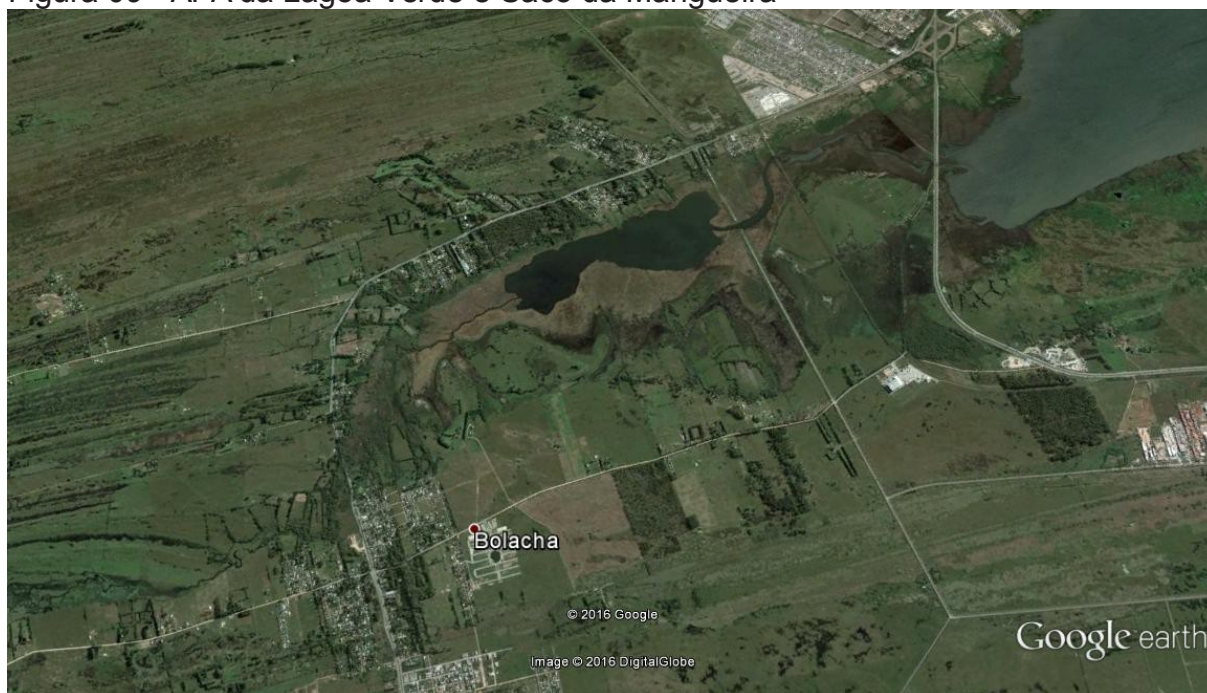
Eis que aos cinco dias do mês de junho de 2012, ocorre a alteração legal, na medida dos lotes, reduzindo-os, estando presentes os seguintes conselheiros e convidados:

[...] reuniu-se, ordinariamente, o Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo com a presença dos seguintes conselheiros: Paulo Renato Cuchiara (SMCP), Leticia Carneiro Estima (SMCP), Carlos Augusto dos Santos Silva (SMCP), Énida Azevedo Soares Cachapuz (SMCP), Fernando Signorini (SINDUSCON), Suzel Magali Leite (SEARG), Ellen Scott Hood (IABIRG), Roque Oliveira (CRECI-RG), Ricardo de Biasi Amaral (OABIRG), Henrique José Vieira da Fonseca (CIRG), Márcio Lontra: (CCCRG) e Flávio Bastos (CDL). (ATA CMPD Nº006/2012)

Nessa reunião de Junho de 2012, o então polêmico art.3º da norma que estabelece Parcelamentos¹⁴ Especiais de Glebas Urbanas no Município do Rio Grande foi alterado, reduzindo-se os lotes de 250 metros quadrados para 200 metros quadrados. Ou seja, de acordo com o almejado pelas construtoras e pelo representante dos sindicatos dos corretores imobiliários da cidade. Agora os lotes poderia ter uma testada (frente) inferior a 10 (dez) metros, assim caberiam mais unidades num mesmo espaço, conseqüentemente maior adensamento e maiores problemas de degradação ambiental, decorrentes e inerentes a tais adensamentos superpovoados.

¹⁴ Lei nº 6.587, de 20 de agosto de 2008.

Figura 09 - APA da Lagoa Verde e Saco da Mangueira



Fonte: autoral (2015)

Em abril de 2005, a Lei municipal 6.084 criou a área de proteção ambiental da Lagoa Verde. Já em 2011 essa área de proteção foi ampliada, pois por intermédio do Decreto Municipal nº 11.110 de 08 de Junho de 2011 foi criado o Parque Urbano do Bolaxa, com a finalidade de Conservação, Educação Ambiental e Lazer. De acordo com o dispositivo legal de criação da área, o Parque visa à otimização do uso das unidades presentes, observando suas vocações e finalidades, sob a responsabilidade das Secretarias Municipais do Meio Ambiente e da Educação e Cultura. Ressalta-se que o Parque Urbano do Bolaxa foi sugerido para abrigar a Sede Administrativa da APA da Lagoa Verde, de acordo com o Plano de Manejo da APA.

Ainda com relação à APA da Lagoa Verde, o seu Plano de Manejo foi concluído em março de 2011, o qual foi instituído pelo Decreto nº 11.899/12. A APA da Lagoa Verde situa-se entre o centro da cidade do Rio Grande e o balneário Cassino, compreendendo uma área de aproximadamente 510,00 hectares, que abrange o sistema formado pela Lagoa Verde Arroio Bolaxa, Arroio Senandes e o Canal São Simão que liga a Lagoa Verde ao Saco da Mangueira. (PLAM, 2010)

Apesar da inquestionável importância ecológica destes ambientes, os ecossistemas da APA da Lagoa Verde vêm sofrendo com a ação antrópica, desde a especulação imobiliária em função da expansão do eixo Rio Grande/Cassino, até a

exploração de espécies nativas para uso da madeira e comércio de espécies ornamentais e medicinais. Pode ser citada ainda a pressão antrópica decorrente do Distrito Industrial do Rio Grande (DIRG), sendo que futuras ampliações da área do DIRG possivelmente implicarão nos limites da APA. Desta forma, ressalta-se a necessidade e a importância de ser efetuada a delimitação de forma visível e informativa destes limites, conforme dispõe o Plano Ambiental Municipal (2010).

Figura 10 - APA Lagoa Verde/Parque Urbano do Bolaxa



Fonte: Plano Diretor (2008)

5.3 A Redução das áreas de preservação permanente: “quem manda mais, pode mais”.

5.3.1 A Versão dos Conselheiros do Conselho Municipal do Plano Diretor “Participativo” (CMPD)

No dia 06 de julho do ano de dois mil e onze (2011), sob os auspícios do governo municipal do Prefeito Fábio Branco (PMDB). O presidente do CMPD – João Marinônio Carneiro Lages, também representante da Associação de proprietários de imóveis do Rio Grande, pede a conselheira Enida que inicie a pauta da reunião. De imediato há a apresentação de um projeto de lei que altera a distância mínima de

preservação ao longo dos arroios¹⁵. A justificativa para proceder tal medida restritiva a proteção ambiental é de que anteriormente se utilizava a distância de 30m, tal como no Código Florestal e nas resoluções da CONAMA, mas que provavelmente por um **erro de digitação** no Plano Diretor de 2008, esta distância passou a ser de 50m. (ATA CMPD N°007/2011) (grifo nosso).

A afirmação em justificativa do CMPD para a redução protetiva carece de correção, haja vista que conforme as disposições do art. 47 da lei 4.116 de 1986 (Plano Diretor anterior) a área de preservação permanente era bem maior, ou seja, 150 (cento e cinquenta metros), conforme corrobora figura¹⁶ a seguir:

Figura 11 - Plano Diretor Antigo – Lei Municipal 7.116 de 1986



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
“ÁREA DE INTERESSE DA SEGURANÇA NACIONAL”
GABINETE DO PREFEITO

Art. 47 – As Áreas de Preservação Ambiental, localizam-se ao longo das margens do Saco da Mangueira, da Lagoa e Arroio Bolacha, Arroio Martins, Vieira, das Barrancas e das Cabeças, Saco do Martins, Lagoa da Quinta, Saco do Justino e Saco do Arraial, correspondendo a uma faixa limitada pela cota alimétrica de 1,00m (um metro), (referida ao Sistema Oficial de Referência de Nível adotado pelo Município) e com a largura mínima de 150,00m (cento e cinquenta metros), conforme plantas anexas.

Fonte: autoral (2015)

Quanto às resoluções do CONAMA nº 302 e 303, sob as mesmas pulularam arguições de inconstitucionalidade pela ofensa daquelas ao princípio da legalidade, já que as resoluções exorbitaram seu caráter regulamentador para disciplinar assunto que somente pode ser discutido por lei. Mesmo que os conselheiros não apelassem ao bom senso, a questão padece de critérios de legalidade, já que a essência normativa das resoluções estava eivada de incidentes de inconstitucionalidade. No que tange ao Código Florestal antigo, ou seja, Lei 4.771/1965, a área de preservação permanente era menor, da mesma forma não

¹⁵ A redução em exame refere-se a cursos d'água com largura inferior a 10 metros, vide que é a dimensão em que se encaixam os cursos de água encontrados na zona urbana da cidade do Rio Grande e que foram, nominalmente citados no plano Diretor, tanto o anterior, quanto o atual.

¹⁶ Para comprovar a veracidade da afirmação e por antiguidade do arquivo que contém o plano Diretor de 1986 (datilografado), optou-se por transplantar o artigo em comento em formato figura.

corroborando a afirmação do Conselho: que seria de 30 (trinta) metros. Vejamos o ar. 2º (original) da lei 4.771/1965:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura

[...]

Somente com o advento da Lei 7803/89 é que a redação do Código Florestal antigo passou a determinar 30 metros marginais para cursos d'água com largura de até 10 (dez) metros de largura.

O descabido retrocesso ambiental continua, sendo que a conselheira Enida Azevedo Soares Cachapuz, representante da então Secretária Municipal de Coordenação e Planejamento faz outras afirmações que não puderam ser confirmadas. A conselheira explana que:

a Secretaria Municipal do Meio Ambiente realizou um estudo nos arroios do município para verificar qual a necessidade de distância para proteção ambiental e foi concluído que 30m para arroios de largura inferior a 10m é suficiente, tal como descrito neste projeto de lei apresentado.

Na mesma reunião ordinária nº 7 de 2011 um conselheiro inquiriu aos demais que propõem a redução sobre o porquê da restrição se aplicar apenas aos arroios urbanos que possuem menos 10 metros de largura. Dando sequência a respostas ainda mais evasivas a conselheira Enida explicou que os outros recursos hídricos, tais como o Saco da Mangueira e o Canal do Norte, já possuem proteção de 30m em área urbana consolidada e 150m nas demais áreas. (ATA CMPD Nº007/2011) Vejamos o que diz o atual Plano Diretor – Lei 6585/2008:

Art. 93. São Áreas de Preservação Permanente, as instituídas legalmente na forma da lei vigente, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

[...]

I - As áreas que se localizam ao longo das margens do Saco da Mangueira, da Lagoa Saco do Martins, da Lagoa da Quinta, da Lagoa Mirim, Lagoa Verde, do Saco do Justino e Saco do Arraial, as margens das ilhas, correspondendo a uma faixa limitada pela cota altimétrica de + 1,00 m (um

metro), referida ao Sistema Oficial de Referência de Nível adotado pelo Município, e com a largura mínima de **150,00** m (cento e cinquenta metros), [...].

III - As áreas que se localizam às margens de canal adutor da Corsan, correspondendo a uma faixa de largura mínima de 50,00 m (cinquenta metros).

§ 2º. Na orla ao longo da Área Urbana de Ocupação Intensiva, poderão ser mantidas as áreas com **ocupações consolidadas** e as áreas de proteção ambiental existentes, indicadas no Mapa 06, sendo que somente serão admitidas obras e alterações que estejam previstas no Projeto Orla do Município do Rio Grande. (grifo nosso)

Refutam-se os argumentos da conselheira, mais uma vez, já que não há nenhum dispositivo do Plano Diretor/2008 que exare uma proteção de 30 (trinta) metros de área de proteção permanente em uma situação de ocupação consolidada. Ademais há um componente ilógico da ilação da conselheira, pois se a área já está consolidada, como proteger o que já está consumado?

As argumentações com premissas ilógicas seguem em detrimento da proteção das áreas de preservação permanente em Rio Grande. Reitera-se o quê a conselheira Enida explanou em reunião, ou seja, que a então área de preservação permanente constante no Plano Diretor de 2008 é um equívoco: “foi provavelmente um erro de digitação no Plano Diretor de 2008, que essa distância passou para 50 (cinquenta) metros.”. (ATA CMPD N°007/2011, FL2)

Por fim, encerrando as argumentações equivocadas da conselheira, a mesma informa que o procedimento de redução das áreas de proteção permanente ao longo dos cursos d'água com largura de até 10 (dez) metros foi substanciada por um estudo técnico da então Secretária Municipal do Meio Ambiente. Em dias hodiernos a Secretária Municipal do Meio Ambiente foi oficiada para fornecer atas, resoluções, moções e pareceres das reuniões do CONDEMA no período de 2011-2012, assim como disponibilizar uma cópia do estudo de viabilidade da redução alegado pela conselheira. Em resposta, a atual Secretária Municipal do Meio Ambiente forneceu¹⁷ as atas, resoluções, moções e pareceres do CONDEMA do período requerido, contudo informou que não há nos arquivos da Secretária Municipal do Meio Ambiente nenhum registro de estudo de viabilidade que verse sobre a redução de área de proteção permanente.

Em outra situação, a Conselheira Ieda Denise Elste questiona sobre quem foi o responsável pelo estudo técnico que viabilizava o recuo nas áreas de proteção

¹⁷ As atas e resoluções, tanto do Conselho do Plano Diretor, quanto do Conselho de Defesa do Meio Ambiente, encontram-se disponíveis nos anexos desse trabalho de conclusão.

permanente (APP), obtendo como resposta do Presidente do CMPD que o estudo foi elaborado por uma equipe técnica da SMCP e da SMMA. (ATA CMPD N°010/2011, FL2).

Em julho de 2012, reunidos os conselheiros do Plano Diretor da cidade do Rio Grande, a Conselheira Enida novamente é questionada, pela representante da OAB/RG e Agenda 21, leda Denise Elste, sobre a apresentação dos estudos que repercutiram na restrição das áreas de proteção permanente ao longo dos cursos d'água com largura de até 10 (dez) metros. Obtendo a conselheira leda Denise como resposta da sr^a Enida o seguinte: “de que não pode disponibilizar os documentos resultantes dos estudos técnicos, porque não os possui, mas podem os mesmos ser vistos na SMMA”. (ATA CMPD N°003/2012, FL2). Todavia, como já se averiguou tal estudo não foi encontrado na Secretária Municipal do Meio Ambiente.

Registra-se que a única conselheira que se opôs a redução, e assim seu voto confirma a negativa, foi leda Denise Elste, representante da OAB/RG e Agenda 21. A conselheira expõe que: “na opinião dela a redução de 50m para 30m implicaria em perda de qualidade de vida.”. (ATA CMPD N°007/2011).

De imediato a conselheira Mara Núbia César de Oliveira, conselheira no Conselho do Plano Diretor, Presidente do CONDEMA e também a época, Secretária Municipal do Meio Ambiente, reitera as defesas anteriores “de que a lei apenas adequará à legislação municipal às leis estadual e federal” (ATA CMPD N°007/2011).

A reunião ordinária número 04 de 2011 se encerrou com um placar de 13 (treze) votos a favor da redução e um contrário. O assunto ainda ficou reverberando com menos intensidade em outras reuniões do Conselho do Plano Diretor.

5.3.2 O outro lado da estória: a versão dos Conselheiros do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)

Para melhor compreensão do nosso objeto, e com o fito de constituir subsídios para a nossa conclusão explanaremos na sequência dois assuntos que merecem tratamento específico. O primeiro trata da questão a cerca da organização interna e externa do CONDEMA. Já o segundo mote versará sobre a eficácia do poder deliberativo do CONDEMA, incluindo nesse segmento: as resoluções, moções e pareceres desse Conselho.

5.3.2.1 O CONDEMA em matéria de (des) organização

Pela leitura das atas, período 2011-2012, do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, percebe-se uma burocrática estrutura, aquém dos moldes weberianos, permeada de membros displicentes e sem conhecimento técnico para algumas matérias, como por exemplo, o campo jurídico. Nesse sentido um dos óbices ao desenvolvimento das atividades do Conselho é a centralização das decisões do mesmo na figura múltipla da Presidente do CONDEMA, sendo que a mesma pessoa foi igualmente secretária municipal do meio ambiente e conselheira no conselho municipal do plano diretor.

Aprofundando-se na composição do CMPD verificou-se que, no período pesquisado, não houve indicação de membros do CONDEMA para ocupar uma vaga de conselheiro no CMPD. O então presidente do CONDEMA¹⁸ esclarece em ata que “[...] ratifica à Plenária do COMDEMA que sua participação no Conselho do Plano Diretor é como representante da SMMA. Pois a vaga é da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e não do COMDEMA.” (ATA CONDEMA N°001/2012). A personalização e personificação das decisões foram fatores de desagregação do Conselho Ambiental, fato que se verifica na solicitação do Sr. Ronaldo Costa¹⁹ em pedido de exoneração do cargo de secretário do Conselho. Na mesma oportunidade o conselheiro expõe os motivos da sua decisão:

devido à impossibilidade de executar plenamente as funções do cargo de secretário-executivo- previstas principalmente no inciso XI do artigo 10 do regimento interno do COMDEMA, que prevê, como competência do secretário-executivo, "manter o mais acessível possível o serviço de denúncias e reclamações". Enfatiza ainda que nos atuais moldes do COMDEMA, com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente ocupando a Presidência e sendo o próprio orçamento do Conselho diluído dentro das atividades da SMMA, torna-se impossível ao conselho cumprir de maneira independente o seu papel de controle social frente aos atos da Prefeitura Municipal, além de atuar como um braço do executivo. Sugere que isso deve ser mudado, não por uma cláusula do regimento interno, mas com o interesse dos outros conselheiros em assumir a presidência e fortalecer o COMDEMA. (ATA CONDEMA N°005/2011)

Por diversas vezes em atas o princípio da participação comunitária é invocado, também diversos autores foram os que clamaram por maior envolvimento da comunidade, fato que o CONDEMA até então não vinha oportunizando. Podemos

¹⁸ A Presidente do CONDEMA referia é Mara Núbia César de Oliveira, secretária do Meio Ambiente e conselheira do Plano Diretor.

¹⁹ Representante da ONG “Amigos do Arroio Vieira”.

ilustrar a assertiva com algumas passagens constante em atas nesse sentido. Ronaldo Costa explana que: “a comunidade do entorno do Parque urbano do Bolaxa deve ser ouvida”. Na mesma oportunidade o fiscal da SEC (Secretaria Especial do Cassino), Sr. João Max reafirma a: “importância da participação e envolvimento da comunidade do entorno, já que aquele é o local de convivência dos residentes”. (ATA CONDEMA N°006/2011)

Convidados do Conselho (presidentes de associação de bairros, professores universitário, técnicos e etc.) são uníssonos de que mesmo quando o assunto é pertinente as comunidades, não há comunicação do CONDEMA com a comunidade afetada. (ATAS CONDEMA N°006; 007; 008; 009 e 010/2011; 001; 004; 006, 007,010, 011 e 012/2012).

O comportamento organizativo do CONDEMA em compor a sua mesa diretora transparece bastante omissivo, fato que pode ser corroborado pela demora em se votar um novo secretário para o Conselho, permanecendo o colegiado sem um secretário por mais de 4 (quatro) meses. Na reunião ordinária nº04/2012 a presidente do conselho explana no seguinte sentido:

“na reunião imediatamente seguinte o tema foi trazido para a Plenária com a finalidade de completar a composição da mesa diretora. Porém como foi visto, que naquela e nas reuniões posteriores que nenhum membro da plenária manifestou tal interesse”. (ATA CONDEMA N°004/2012).

Na mesma reunião ordinária nº 04/2012, a desagregação, desconfiança e incapacidade parece serem os sentimentos do grupo de conselheiros. Situação que fica patente quando em reunião a presidente do CONDEMA vocifera:

sobre suposta troca de *e-mails* com manifestações maldosas e tendenciosas que circularam através de e-mails, cobrando a postura do COMDEMA, a Mesa Diretora se reuniu e trouxe mais uma vez a situação para a Plenária, informando a disponibilidade da vaga de “secretário a quem tiver interesse em preenche-la até a próxima eleição do COMDEMA”.

[...]

A Presidente informa que toda e que qualquer manifestação deste Conselho é deliberada em Plenária e registrada em Ata, nesse sentido, qualquer assunto tratado em nome do COMDEMA por e-mail, sem aprovação da plenária, não tem **legitimidade**. (grifo nosso) (ATA CONDEMA N°004/2012).

A importante ressalva da presidente do CONDEMA sobre a “legitimidade” dos trabalhos vai de encontro às decisões tomadas pela mesma, tal afirmação baseia-se no fato de que a tônica desse trabalho escrito foi motivada pela não avaliação da redução das APPs pelo colegiado do Conselho Municipal de Defesa do Meio

Ambiente. Já que a Secretária avocou pra si tal responsabilidade, assunto que debateremos adiante.

O ambiente de insatisfação pela não colocação em pauta do assunto sobre a redução das APPs se espraia entre os conselheiros, havendo veladas moções de desconfiança perante a atitude de não se ter trazido a plenário assunto de fundamental importância a comunidade riograndina. Vejamos a argumentação da presidente do conselho e na sequência estabeleceremos a possível contra-argumentação: “A sra. Presidente esclarece a Plenária que em nenhum momento a Mesa Diretora omitiu ou a Secretária do Meio Ambiente teria omitido a situação [...]”. (ATA CONDEMA Nº004/2012). Todavia, a deliberação do Conselho do Plano Diretor para reduzir a dimensão das Apps se deu em Julho de 2011(ATA CMPD Nº004/2011), e a manifestação de pró-atividade e transparência da Presidente do CONDEMA foi em abril de 2012, conforme comprova ata da reunião ordinária nº 04/2011, restando inequívoca a omissão e displicência da presidência do CONDEMA na condução dos assuntos pertinentes a política ambiental da cidade.

Para finalizar, porém sem esgotar a matéria aqui debatida, vale lembrar que os conselheiros por diversas vezes reclamaram do sumiço de documentos físicos, assim como do arquivamento irregular de atas, resoluções, pareceres e moções concertadas pelo CONDEMA. Assim como de reuniões irregulares, convocadas sem tempo hábil para a análise do assunto em pauta e de sessões realizadas sem um *quórum* mínimo. Segue excerto que comprova tais situações:

A representante do Pró-Vieira, Sra. Jeniffer Vieira, na qualidade de coordenadora da CTAJ, complementa dizendo que não foram localizadas seis Resoluções, entre estas a 01/2003, 02/2003, 01/2009, 02/2009 e 03/2009. Recomendações 01/2009, 02/2009, e 03/2009. A Secretária do COMDEMA refere que todos os documentos, a rigor, deveriam ter sido consignados em sua íntegra no corpo das atas e sugere o aprofundamento da busca [...]. (ATA CONDEMA Nº012/2012).

A sra. Jeniffer Vieira²⁰ em outra ocasião já havia feito uma pesquisa nos arquivos do CONDEMA, ocasião em que constatou o seguinte quadro:

[...] no período pesquisado, entre 2001 e 2012, foram localizadas onze resoluções do COMDEMA, quando o número total deveria ser dezessete, portanto, não foram encontradas seis destas normas. Que existem onze

²⁰ Jeniffer Bianchi Machado, então representante da ONG “Pró Vieira”, foi eleita secretaria do CONDEMA na reunião ordinária nº004/2012. A ora secretaria foi a única conselheira a se candidatar ao cargo, tendo imediato reconhecimento de seus pares de conselho através de assentimento unanime dos mesmos por votação.

Pareceres, sete Moções, treze Recomendações, enquanto a numeração indica que deveriam ser localizadas dezesseis, e ainda um parecer da PJM sobre Resolução n°. 05/2011[...]. (ATA CONDEMA N°012/2012).

Pelo exposto, percebemos a dificuldade organizativa do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, onde a falta de publicidade e transparência dos seus atos, o desestímulo ao envolvimento da comunidade, o descrédito entre os pares do conselho, as picuinhas pessoais partidárias e ideológicas, comprometeram o desenvolvimento das atividades fundamentais de tão relevante Conselho Municipal.

O descrédito em fiscalizar, deliberar e normatizar a política ambiental do município em virtude de uma organização deficitária aparenta repercutir no desabono e desdém que as normativas do CONDEMA foram recebidas pelo Governo Municipal a época pesquisada.

5.3.2.2 A Ineficácia Jurídica das resoluções do CONDEMA: a consequente redução das áreas de APPS.

A redução de 50 (cinquenta) metros para 30 (trinta) metros para áreas de proteção permanente ao longo dos cursos d'água com largura de até 10 (dez) metros, no caso da cidade do Rio Grande, revelou o quanto o poder normativo do CONDEMA foi desprezado pela Secretária Municipal do Meio Ambiente e pelo Executivo Municipal no período 2011-2012. Para ilustrar a ineficácia jurídica das decisões do CONDEMA local passamos a descrever “o caso da redução” propriamente dito, quando noticiado no Conselho.

O caso chegou ao conhecimento do CONDEMA um mês depois da decisão do CMPD, assim na reunião ordinária n°07/2011 a srt^a Ieda Denise Elst deixa registrada a sua preocupação com a alteração do Plano Diretor relativa à diminuição dos limites de APPs ao longo dos cursos d'água, de 50m para 30 m. Na mesma ocasião o secretário do colegiado ambiental pede que esse assunto seja retomado ao final da reunião. (ATA CONDEMA N°007/2011). Em flagrante descontentamento com a restrição imposta pelo CMPD, o sr. Kleber Grüber da Silva igualmente manifesta sua preocupação:

com a alteração dos limites das APP's dos cursos d'água no Plano Diretor sem que o COMDEMA seja consultado ou que haja a participação popular no processo. O mesmo afirma que é inadmissível que a alteração não passe pelo COMDEMA e que mesma não deverá ser votada pela Câmara de Vereadores sem que seja dado o parecer do Conselho. Fica estabelecido o encaminhamento de correspondência do COMDEMA à Câmara Municipal

de Vereadores, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, ao Conselho Municipal do Plano Diretor, ao Gabinete do Prefeito e ao Ministério Público Estadual. (ATA CONDEMA Nº007/2011)

A previsão de retomada do assunto da restrição das APPs na mesma pauta do dia não foi confirmada, e a discussão se prolongou para a outra reunião ordinária do Conselho. Contudo na reunião 008/2011, o tema das APPs e a sua redução não foram o alvo principal da pauta, nem sequer secundário, tendo mera menção ao final da reunião²¹.

Na reunião ordinária nº 09 de setembro de 2011, o sr. Mário Bender apresentou a minuta da resolução 004/2011 que trata da proposição que qualquer mudança em leis municipais ambientais, deva ser submetida à avaliação do CONDEMA. A minuta em comento seria uma tentativa de frisar a competência legal do Conselho para normatizar assuntos ambientais, conforme dispõe Lei municipal nº 5.463/2000 e decreto nº 7.669/2001, já que até então as resoluções emitidas não eram acolhidas pelo Governo Municipal²².

O mesmo conselheiro, agora na reunião nº 10/2011, expõe que é necessário à realização de uma reunião do CONDEMA com a Câmara de Vereadores sobre as alterações realizadas no Plano Diretor sem o parecer do Conselho Ambiental. Com a devida vênia, o conselheiro em foco deveria dirigir-se primeiramente ao Governo Municipal, já que o mesmo tem poder de iniciativa legal, cabendo a Câmara de Vereadores, aceitar ou rejeitar a normativa. Contudo, como a composição do colegiado edil era composto em sua maioria por vereadores da bancada de sustentação do Executivo, em se reportando a Câmara de Vereadores, o conselheiro também estaria fadado a um trabalho inerte.

No mês de maio de 2012 realizou-se a primeira reunião de caráter extraordinário do ano, face aos reclames dos conselheiros. Essa plenária seria

²¹ Ainda em relação à redução das APPs, na reunião ordinária nº008/2011 o Sr. Kleber informa ter se comprometido a elaborar uma minuta de ofício, mas por equívoco encaminhou uma minuta de resolução e que a mesma não foi trazida a plenário por esse motivo. Seguiu-se uma discussão entre os conselheiros se o documento deveria ser elaborado em forma de ofício ou resolução, chegando-se ao consenso que a forma correta seria resolução. A proposta seria uma tentativa de reverter à redução através de uma normativa do CONDEMA, reafirmando o poder normativo do Conselho.

²² Até hoje a resolução do CONDEMA nº005/2011 carece de parecer favorável da PJMRG, tal resolução versa sobre a obrigatoriedade de cadastramento de todos os condutores de veículos de tração animal, residentes e domiciliados no município de Rio Grande. Conforme leitura da ata em tela a “chipagem” dos animais que resultaria em ônus ao erário público parece ser o fator principal de impugnação da resolução.

emblemática devido ao reconhecimento do erro de não levar ao colegiado do CONDEMA o assunto da redução das APPs.

E, comenta que as duas entidades, tanto SMMA, quanto OAB, que estão no COMDEMA e no Conselho do Plano Diretor, erraram em não sugerir ao Conselho do Plano Diretor que o Projeto de Lei tivesse a apreciação do COMDEMA. A Sra. Ieda Denise Elst observa que na reunião do Conselho do Plano Diretor a própria manifestou-se dizendo que o tal projeto de lei da redução das APPs deveria ser trazido ao debate e apreciação do COMDEMA, porém sua solicitação não foi considerada naquela ocasião. A Sra. Mara Nubia Cezar, reforça sua opinião de que o COMDEMA deve participar no Conselho do Plano Diretor. A Sra. Mara reconhece que foi um erro não ter comentado o assunto na reunião seguinte do COMDEMA. A Sra. Ieda Denise Elste sugere que deve ser feito algo para que se protejam os 50m previstos antes da alteração no Plano Diretor relativo às APP's. (ATA CONDEMA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA N°001/2012).

No mesmo mês de maio concretiza-se a proposição de consertar o erro, sendo que neste mês, foi feita uma minuta de resolução, encaminhada pelo NEMA (Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental), que versava sobre o reestabelecimento dos 50 metros das APPs ao longo dos cursos d'água na cidade do Rio Grande. Disposição votada e aprovada pelos membros do Conselho. (ATA CONDEMA N°005/2012)

Porém, o fantasma da ineficácia jurídica das normativas do CONDEMA ainda rondavam os conselheiros. A reunião n° 07/2012 deixou transparente o temor instalado, tal melindre se deve ao parecer²³ da Procuradoria Jurídica do Município do Rio Grande sobre a Resolução n°05/2011. No parecer, a procuradora Stella Simões esclarece que o conteúdo da resolução é inconstitucional.

Ante tal argumentação do órgão jurídico do Governo Municipal, a única reação do Conselho Ambiental foi uma réplica verbal²⁴ no plenário do Conselho. Nessa reunião n° 07/2012, os conselheiros transpassados de um temor quase reverencial, instituem um Grupo de Trabalho²⁵ para analisar a validade e legalidade das resoluções emitidas pelo CONDEMA. Por outra banda, o representante do NEMA deixa claro que as cautelas são válidas, mas lembra aos conselheiros que há muito tempo as resoluções do CONDEMA não são acolhidas pelo Executivo Municipal, e prossegue:

²³ O parecer sustentava a inconstitucionalidade da resolução do CONDEMA em normatizar os veículos de tração animal (carroças) no município do Rio Grande.

²⁴ A conselheira Ieda Denise Elste defendeu a constitucionalidade da edição da resolução do CONDEMA afirmando a afinidade da normativa com o Código Brasileiro de Trânsito. (ATA CONDEMA N°010/2012)

²⁵ O Grupo de Trabalho evoluiu para uma Câmara Técnica de Assunto Jurídicos, (CTAJ), coordenada pela sr^a. Jeniffer Bianchi Machado.

“o governo municipal alega que não há legalidade em tais resoluções”. (ATA CONDEMA N°007/2012)

A culminância da negativa da eficácia jurídica das normativas do CONDEMA se deu na reunião n° 12/2012, onde em resposta aos ofícios 09, 10 e 11 do CONDEMA/2012, a Secretária Municipal do Meio Ambiente manifestava-se inequivocamente em negar o acolhimento da produção normativa do CONDEMA, segundo o que consta em ata, vejamos:

fazendo referencia ao parecer da Procuradoria Jurídica do Município, a qual afirma a incompetência deste colegiado para a edição de normas, como se desconhecesse o caráter normativo e deliberativo do CONDEMA, previsto no seu regimento interno e na lei 5463/00. (ATA CONDEMA N°012/2012)

Na mesma reunião de dezembro de 2012, o Presidente Kleber²⁶ frisa o desconforto do COMDEMA pelo não acolhimento pelo governo anterior das Resoluções editadas. Na mesma ocasião o Professor convidado da FURG, Paulo Roberto Tagliani propõe uma reunião com o novo Executivo, o MP e o colegiado ambiental para acertar o compasso da política ambiental da cidade do Rio Grande. Por fim, a coordenadora da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos Srt^a Jeniffer Bianchi Machado exara que o COMDEMA aparenta desconhecer sua autoridade como órgão máximo da Política Ambiental do Município.

Do explanado até então em atas pesquisadas verificou-se que, a pesar das constantes tentativas de reunião entre os membros do CONDEMA e a Procuradoria Jurídica do Município, remessa de ofícios junto ao Conselho Municipal do Plano Diretor e ao gabinete do Prefeito Municipal, toda e qualquer tentativa de comunicação ou explicação do não acolhimento das normativas exaradas pelo CONDEMA foram frustradas. Ainda hoje a lei, 7087 de setembro de 2011, que alterou o inciso II do parágrafo primeiro do artigo 93 da lei municipal n° 6585/2008, (Plano Diretor) vige com toda a sua força:

O PREFEITO MUNICIPAL DO RIO GRANDE, usando das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica em seu artigo 51, III.

Faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterada a redação do inciso II do parágrafo 1º do artigo 93 da Lei

Municipal n° 6.585 de 20 de agosto de 2008, acrescentando alíneas que passam a vigor com a seguinte redação:

Art.93

§ 1º

I – [...]

²⁶ O Sr. Kleber Grubel assume em agosto de 2012 a presidência do Conselho de Defesa do Meio Ambiente de Rio Grande,

II - As áreas que se localizam ao longo das margens dos Arroios Bolaxa, Senandes, Martins, Vieira, das Barrancas e das Cabeças, correspondendo a uma faixa com largura mínima de:

- a) 30,00m (trinta metros) para o curso d'água com menos de 10,00 m (dez metros) de largura;
- b) 50,00m (cinquenta metros) para o curso d'água com 10,00 a 50,00 m (dez a cinquenta metros) de largura" (NR)

A pesar do empenho, da comunidade científica e leiga, para reestabelecer a proteção das áreas de proteção permanente ao longo dos arroios urbanos, a norma restritiva, imoral e ilegal permanece oportunizando investimentos e especulação imobiliária nas margens dos vitais arroios urbanos da cidade do Rio Grande.

Considerações Finais

Diante do explanado até então não restam dúvidas de que não basta apenas legislar. A norma não pode prescindir do dia a dia da realidade ambiental fática deste mundo, que ela pretende ordenar, assim ela deve imperiosamente voltar-se para a gestão ambiental.

Como bem de uso comum, o meio ambiente é de domínio público, embora não seja propriedade do Poder Público, assim estabelecendo um papel insubstituível e inalienável para a Gestão Ambiental. Não cabem mais considerações individualistas ou individualizadas sobre o meio, em época de aldeia global e interação virtual nossos direitos se espriam cada vez mais. A difusão não concebe um único titular, mas uma indeterminação de beneficiados. A partir da tomada de consciência sobre este fenômeno, passou-se a vislumbrar, em relevantes ângulos da vida moderna, um interesse geral, coletivo, não individuado, da tutela do bem ambiental. Que assim persista.

Em contra-ponto, todo direito implica em uma responsabilidade, essa conforme já exposto, implica numa responsabilização compartilhada na gestão do meio ambiente. Embora não possuidor da tutela imediata do bem ambiental, já que essa é feita pelo Poder Público, a concepção de cidadania moderna implica numa consciência ecológica, com responsabilidade comum e solidária sobre o meio ambiente.

Mostra-se evidente, pela leitura do texto constitucional e seus correspondentes preceitos sobre o meio ambiente, que a participação em matéria ambiental exige um esforço de cooperação das esferas da federação. A complexidade dos sistemas ecológicos não estabelece fronteiras entre os entes da federação, assim esforços comuns na gestão pública do meio ambiente são mais do que legalmente determinados, são vitais e necessários. Um pacto federativo para o meio ambiente foi estabelecido, a Lei complementar 40/2011, através de formas associativas e suas possíveis combinações entre os entes federativos (Municípios, Estado e União) indicou o caminho da cooperação, basta ter vontade política e a

consciência do bem comum, para começar a transformar a descompassada gestão ambiental pública brasileira. Oxalá seja alcançado o ideal republicano.

Nesse diapasão de atuação do Estado na área ambiental e sua responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, a força motriz dessa cooperação foi a Lei que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Norma que além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, mecanismos de aplicação e de formulação, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, órgão que representou o começo da descentralização na gestão ambiental. Nesse âmbito surgem os Conselhos Municipais de defesa do Meio Ambiente, numa tentativa de participação da sociedade na gestão dos assuntos ambientais do seu município. Pelo averiguado para esse trabalho em exposição o CONDEMA local, a época pesquisada, estava longe de se converter num canal efetivo de gestão de política pública ambientais. Em quase nenhum momento pode se perceber o seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas ambientais.

A política municipal para o meio ambiente municipal, tendo como instância final o Conselho de Defesa do Meio Ambiente deve igualmente estar atenta às questões do ordenamento territorial, situação que não ocorreu no município do Rio Grande. Além disso, a seara riograndina, contou com a pressão econômica de investimentos industriais e imobiliários, que reordenaram a ocupação do espaço citadino. Evidenciou-se que o crescimento econômico é uma necessidade, mas que deve ter limites preestabelecidos a partir da própria Administração Pública. Ao contrário ficam-se vulneráveis as investidas do capital especulativo, situação que se sucedeu em Rio Grande.

Quanto às hipóteses aventadas na introdução deste trabalho de conclusão, todas se mostraram corroboradas. A gestão compartilhada é expediente fora da contumácia da Administração Pública brasileira, repartir competências ganha o sentido de dividir o Poder. Nesse aspecto, e considerando a história da política brasileira, a qual a cidade do Rio Grande é circunstanciada, os padrões de mando fazem parte e corporificam-se em indivíduos. Fato que aconteceu na avocação de poderes pela figura tríplice da secretaria do meio ambiente á época dessa pesquisa em deslinde.

Por outro lado, a conjuntura econômica propícia nos idos de 2006-2011 estimulou as multifacetadas formas de exploração do capital. Impelidos por uma fonte substancial de capital, o petróleo, o País, passou a ser visto como centro de investimentos de boa parte do mundo financeiro. A cadeia produtiva petrolífera se espalhou com uma velocidade ímpar. Por decisão de Estado, ou seja, fora da vontade dos municípios, implantou-se um polo naval em Rio Grande. Prescindindo de maiores estudos urbanísticos, a decisão de investir numa cidade até então estagnada, gerou consequências múltiplas na sociedade riograndina: volume de empregos requer mão de obra, essa não sendo qualificada, as empresas do setor naval precisaram publicizar ofertas nos quatro cantos do País. Oferta gera demanda, uma massiva turba de migrantes se desloca para a cidade.

Os Serviços públicos não deram conta de absorver o novo contingente em pouco tempo. As habitações se tornaram caras e sub-habitáveis, na corrida por espaço, pesados empreendimentos imobiliários, como nunca antes visto, se deslocaram a procura de espaço no município.

Tendo o município limitações naturais, por ser uma península com uma laguna no meio, assim como limitações de ordenamento urbano, o interesse do capital especulativo imobiliário teve que pressionar o setor da Administração Pública municipal. As constantes investidas dos empreendedores remodelaram o Plano Diretor urbano do município ao sabor dos investimentos. Nessa onda de adequações, à moda do capital imobiliário, às áreas de preservação permanente foram redefinidas para meros espaços marginais ao longo dos cursos d'água.

Por derradeiro, podemos afirmar que apesar da norma reducionista continuar em vigor, outros ventos sopraram nas velas da cidade do Rio Grande em 2013. A mudança política no Governo Municipal, depois de 20 (vinte) anos de governo do PMDB, trouxe uma série de reformas nos Conselhos Municipais. A participação comunitária e paritária é perceptível. A transparência da atual administração petista é funcional. Novas normas de licenciamento ambiental, assim como medidas de fiscalização e execução da política ambiental municipal são implementadas com rigor. A nós, residentes das plagas riograndinas, fica o registro de uma história não contada.

REFERÊNCIAS

APL. Arranjo Produtivo Local do Rio Grande. 2015. Disponível em:<
<http://www.aplnavalriogrande.org/>> Acesso em: 20 set. 2015.

ASMUS, M.L. KITZMANN, D. 2004. **Gestão costeira do Brasil: estado atual e perspectivas** *In*: ECOPLATA – Programa de apoio a la gestión integrada em la Zona Costera Uruguaya. - Montevideo , Uruguai.

BESSA, Paulo Antunes. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2014.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira**. Volume II. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Contagem Populacional 2012. Disponível em:<
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>> Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Perfil dos Municípios 2010. Disponível em:<
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>> Acesso em: 20 abr. 2014.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm> Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. **Lei nº 7.661 de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm>. Acesso em: 14 Abr. 2015.

_____. **Lei nº 7.803 de 1989**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm#art4> Acesso em: 07 Out. 2015.

_____. **Resolução nº 005 da CIRM/97**. Disponível em:
<<https://gciufsc.files.wordpress.com/2011/10/resolucao-cirm-005-de-1997-aprova-o-pngc-ii.pdf>>. Acesso em: 20 Abr. 2015.

_____. **Decreto 5.300/2004**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm>.
Acesso em: 12 Mai. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 140 de 2011**. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm> Acesso em: 10 Mai. 2015.

_____. **Lei Ordinária 12.651 de 2012**. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em:
21 set. 2015.

_____. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 237/97**.
Estabelece a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>
Acesso em: 12 Mai. 2015

_____. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 302/2002**.
"Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>> Acesso em: 15 ag. 2015.

_____. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 303/2002**. Dispõe sobre as áreas de Preservação Permanente e outros espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse ambiental. Disponível em:<
<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>> Acesso em: 15 ag. 2015.

CDL – Câmara de Dirigente Lojistas do Rio Grande. **A pressão imobiliária em Rio Grande**. Disponível em:<http://www.cdl-rg.com.br/index.php?n_sistema=3026>
Acesso em: ag. 2015.

CARVALHO, Diogo Sá. CARVALHO, Andréa Bento. DOMINGUES, Marcelo Vinicius de La Rocha. **Polo Naval e Desenvolvimento Regional na Metade Sul do Rio Grande do Sul (2010)**. Disponível em: <www.fee.tche.br>. Acesso em: 10 out. 2015.

CINCIN-SAIN, B. e KNECHT, R. W. **Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices**. Washington, D.C.: Island Press, 1998.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONDEMA. **ATA COLEGIADO Nº 001/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 004/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 005/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 006/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 007/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 008/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 009/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 010/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 011/2011**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 01/2012**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 04/2012**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 06/2012**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 07/2012**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 010/2012**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 011/2012**. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 012/2012.** Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 04/2011.** Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 05/2011.** Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 01/2012.** Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande.

CMPD. **ATA COLEGIADO Nº 005/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 006/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 007/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 008/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 009/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 010/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 011/2011.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

_____. **ATA COLEGIADO Nº 06/2012.** Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo do Rio Grande.

CHAUÍ, Marilena. Brasil. **Mito fundador e sociedade autoritária.** São Paulo: 2000.

DOMINGUES, M. V. R. (Coord.). **Desenvolvimento e consolidação do polo naval e offshore de Rio Grande.** Rio Grande: Furg, 2009.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente.** Curitiba: Juruá, 2002.

Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - Anuários **Estatísticos do Rio Grande do Sul.**FEE: Porto Alegre., 2015.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2007.

GOLDMEIER, Valtemir Bruno; JABLONSKI, André. **Gestão Pública Municipal**. Rio Grande do Sul: Famurs, 2005.

KLEIN, Jeferson. Agronegócio contribui para movimentação recorde no porto do Rio Grande. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 11 de Fevereiro de 2016. Navegação. p. 04-05. Disponível em: <<http://edicao.jornaldocomercio.com.br/jornal/jcomercio/2016/02/11/1739/issue1441.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria e prática da pesquisa**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009. (Coleção temas sociais).

NICOLODI, J. L.; ZAMBONI, A.; BARROSO, G. F. Gestão integrada de bacias hidrográficas e zonas costeiras no Brasil: implicações para a região hidrográfica Amazônica. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 9, n. 2, p. 9-32, 2009.

(ONU) Organização das Nações Unidas. ECO/92: **Declaração do Rio**. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2007.

_____. **Convenção de Ramsar 1971**. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2007.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Síntesis, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. **Adesão ao Sistema Integrado de Gestão Ambiental**. Caderno Técnico. Secretaria Estadual do Meio Ambiente: Porto Alegre, 2009.

_____. **Adesão ao Sistema Integrado de Gestão Ambiental.** Caderno Técnico. Secretaria Estadual do Meio Ambiente: Porto Alegre, 2012.

_____. Secretária Estadual do Meio Ambiente- SEMA. 2010. Cadernos Técnicos: **relevo e geografia do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: SEMA, 2010.

RIO GRANDE. **Plano Ambiental Municipal- 2010.** Prefeitura Municipal do Rio Grande. Acesso em: < http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/arquivo/pmrg_4b6ab0baae70b-plano_ambiental.pdf> Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Plano Ambiental Municipal- 2012 (revisão).** Prefeitura Municipal do Rio Grande. Acesso em: < http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/arquivo/pmrg_4b6ab0baae70b-plano_ambiental.pdf> Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 7.116, de 03 de novembro de 1986.** Plano Diretor do Rio Grande. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/1986/411/4116/lei-ordinaria-n-4116-1986-cria-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-do-municipio-do-rio-grande>> . Disponível em: 12 out. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 5.463, de 29 de novembro de 2000.** Reestrutura o conselho de defesa do meio ambiente, revoga a lei nº 3.832/83 e suas alterações e dá outras providências. Disponível em: < <http://camara-municipal-de-rio-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/901175/lei-5463-00>> Acesso em: 08 jun. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 6.585, de 20 de agosto de 2008.** Dispõe sobre o plano diretor participativo do município do rio grande e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/secretaria_servico/plano_diretor/Leis_do_Plano_Diretor/Lei_6.585_Plano_Diretor.pdf> Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 7.087 de 09 de setembro de 2011.** Altera o inciso II do parágrafo primeiro do artigo 93 da lei municipal nº 6585/2008. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2011/708/7087/lei-ordinaria-n-7087-2011-altera-o-inciso-ii-do-paragrafo-1-do-artigo-93-da-lei-n-6585-de-20-de-agosto-de-2008-acrescentando-alineas>> Acesso em: 05 Dez. 2014.

_____. **Lei Municipal nº 6744, De 03 de setembro de 2009.** Estabelece regime urbanístico para a área funcional do arroio Vieira. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2009/675/6744/lei-ordinaria-n-6744-2009-estabelece-regime-urbanistico-para-a-area-funcional-de-interesse-ambiental-do-arroio-vieira>> Acesso em: 06 Out. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 6084 De 22 de abril de 2005.** Cria a APA da lagoa Verde. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/lei->

[ordinaria/2005/609/6084/lei-ordinaria-n-6084-2005-cria-a-area-de-protecao-ambiental-da-lagoa-verde](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2005/609/6084/lei-ordinaria-n-6084-2005-cria-a-area-de-protecao-ambiental-da-lagoa-verde)>. Acesso em: 05 nov. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SINAVAL. **O Crescimento do polo Naval do Rio Grande**. Disponível em:<
<http://sinaval.org.br/page/4/?s=rio+grande>> Acesso em: 05 set. 2015.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ANEXOS