



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ALISSON FABRICIO DA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE DAS
AÇÕES DA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA PARA A
PRESERVAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA, DE
2017 A 2024**

FORTALEZA

2024

ALISSON FABRICIO DA SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES
DA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA PARA A PRESERVAÇÃO DA
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA, DE 2017 A 2024

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Gestão de Políticas Públicas da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra. Suely Salgueiro Chacon.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S578p Silva, Alisson Fabrício da.
Políticas públicas para sustentabilidade : uma análise das ações da agência de fiscalização de Fortaleza para a preservação da área de proteção ambiental da Sabaguaba, de 2017 a 2024 / Alisson Fabrício da Silva. – 2024.
70 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon.
1. Fiscalização. 2. Políticas públicas. 3. Meio ambiente. 4. Área de proteção ambiental. 5. Unidades de conservação. I. Título.

CDD 320.6

ALISSON FABRICIO DA SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES
DA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA PARA A PRESERVAÇÃO DA
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA, DE 2017 A 2024

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Gestão de Políticas Públicas da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Suely Salgueiro Chacon (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Helena Stela Sampaio
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Francisco Bruno Silva Lobo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Maria Costa Ribeiro Fabricio da Silva e Antônio Neto da Silva, e meu irmão, Daniel Costa Ribeiro Fabricio.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, em especial minha mãe, Maria Costa Ribeiro Fabricio, e meu irmão, Daniel Costa Ribeiro Fabricio, pelo apoio incondicional, paciência e incentivo ao longo de toda minha trajetória acadêmica e de vida. Sem seu apoio durante toda minha jornada, não teria conseguido caminhar até o momento de hoje.

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Suely Salgueiro Chacon, pela dedicação, paciência e ensinamentos ao longo deste processo. Seu conhecimento e suporte foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho, sou imensamente grato pela orientação e aprendizado.

Aos meus colegas de curso, que compartilharam comigo essa caminhada, seja nos momentos de estudo intenso ou nas horas de descontração. A troca de experiências e o apoio mútuo tornaram essa jornada muito mais leve e divertida, com momentos que me marcaram pra vida toda. Agradeço especialmente aos meus amigos mais próximos, com muito carinho, a Bianca Maria, Victor Soares, Nicolas Ferreira e Marília Menezes.

À minha amiga e irmã de coração Giovanna Luizi, que me acompanha em minha jornada estudantil desde o ensino médio, e que tem vivido e me motivado a crescer em todos os momentos mais importantes desde que o início de nossa amizade.

À Universidade Federal do Ceará e seus professores e demais profissionais que contribuíram para minha formação acadêmica, oferecendo conhecimento, estrutura e incentivo ao longo dessa trajetória.

À Agência de Fiscalização de Fortaleza, por ter proporcionado todo o conhecimento técnico e teórico para a construção deste trabalho, além de me transformarem no profissional que sou hoje, após uma jornada de dois anos de estágio.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte dessa conquista, meu muito obrigado!

“Quando a última árvore for cortada, o último peixe for pescado e o último rio for poluído, só então perceberemos que não se pode comer dinheiro”

Provérbio indígena”

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a política pública de fiscalização ambiental realizada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), com foco na Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba, no período de 2017 a 2024. A pesquisa adotou uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, para compreender o funcionamento das unidades de conservação em Fortaleza, especialmente a APA da Sabiaguaba, e avaliar a efetividade das ações de fiscalização. Foram analisados dados quantitativos sobre as demandas de fiscalização, infrações ambientais e a efetividade das ações realizadas pela AGEFIS. Além disso, foram realizadas entrevistas com fiscais de campo e agentes externos, para compreender as dificuldades operacionais, a percepção dos fiscais sobre seu trabalho e a relação com a comunidade. Os resultados indicam que as ações de fiscalização da AGEFIS têm sido eficazes em coibir parcialmente a degradação ambiental na APA da Sabiaguaba, com um aumento significativo no número de demandas atendidas ao longo dos anos. No entanto, foram identificados desafios estruturais, como a falta de recursos, capacitação e integração entre os órgãos responsáveis pela gestão ambiental. Além disso, os fiscais relataram situações de represália por parte da população durante as ações de fiscalização, destacando a necessidade de medidas que garantam a segurança dos agentes e promovam a conscientização ambiental. A pesquisa concluiu que, embora a AGEFIS desempenhe um papel crucial na proteção das unidades de conservação, é necessário aprimorar as estratégias de fiscalização, com maior investimento em capacitação, integração entre órgãos e ações educativas que promovam a sustentabilidade e a participação da comunidade. A proteção da APA da Sabiaguaba exige um esforço conjunto entre o poder público, a sociedade civil e os setores produtivos.

Palavras-chave: Fiscalização. Políticas Públicas. Meio Ambiente. Área de Proteção Ambiental. Unidades de Conservação

ABSTRACT

This study aims to analyze the public environmental inspection policy carried out by the Fortaleza Inspection Agency (AGEFIS), focusing on the Sabiaguaba Environmental Protection Area (APA) from 2017 to 2024. The research adopted a mixed approach, combining qualitative and quantitative methods to understand the functioning of conservation units in Fortaleza, especially the Sabiaguaba APA, and to assess the effectiveness of the inspection actions. Quantitative data on inspection demands, environmental violations, and the effectiveness of AGEFIS's actions were analyzed. Additionally, interviews with field inspectors and external agents were conducted to understand operational difficulties, the inspectors' perceptions of their work, and their relationship with the community. The results indicate that AGEFIS's inspection actions have been partially effective in curbing environmental degradation in the Sabiaguaba APA, with a significant increase in the number of demands addressed over the years. However, structural challenges were identified, such as a lack of resources, training, and integration between the bodies responsible for environmental management. Furthermore, inspectors reported situations of retaliation from the population during inspection actions, highlighting the need for measures that ensure the safety of agents and promote environmental awareness. The research concluded that, although AGEFIS plays a crucial role in protecting conservation units, it is necessary to improve inspection strategies, with greater investment in training, inter-agency integration, and educational actions that promote sustainability and community involvement. The protection of the Sabiaguaba APA requires a joint effort between the public sector, civil society, and productive sectors.

Keywords: Inspection. Public Policies. Environment. Environmental Protection Area. Conservation Units.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Gráfico 01	– Dados PRODES sobre o desmatamento na Amazônia Legal	29
Gráfico 02	– Demonstrativo do quantitativo de fiscais que acham que a AGEFIS traz incentivo a proteção do meio ambiente e garantia a sustentabilidade	42
Gráfico 03	– Demonstrativo do quantitativo de fiscais que consideram seu trabalho importante para a preservação da natureza	43
Gráfico 04	– Demonstrativo do quantitativo de fiscais em que o trabalho como Fiscal de Atividades Urbanas e Vigilância Sanitária é sua única fonte de renda	44
Gráfico 05	– Demonstrativo do quantitativo de fiscais que se sentem acolhidos pela comunidade pela prestação do serviço de fiscalização	45
Gráfico 06	– Demonstrativo do quantitativo de fiscais que já sofreram represálias por parte da população nas ações de fiscalização	45
Gráfico 07	– Quantitativo de Ordens de Serviço (demandas) geradas por ano	49
Gráfico 08	– Quantitativo de demandas fiscalizadas por ano	50
Gráfico 09	– Total de demandas por ano por fiscalização constatada e não constatada	52
Gráfico 10	– Incidência de infrações por base legal	53
Fluxograma 01	– Organograma da Agência de Fiscalização de Fortaleza	32
Fluxograma 02	– Fluxograma de demandas	33
Fluxograma 03	– Fluxograma de monitoramento de rotas de fiscalização ambiental	34
Figura 1	– Fotografia de operação realizada na APA da Sabiaguaba	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	AGEFIS Bernardo Manuel
ABS	Avaliação com Base na Sustentabilidade
AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza
AGM	AGEFIS Godofredo Maciel
AJF	AGEFIS Jovita Feitosa
ALC	AGEFIS Luciano Carneiro
AME	AGEFIS Messejana
APA	Área de Proteção Ambiental
ASA	AGEFIS Sebastião de Abreu
BPMA	Batalhão de Polícia do Meio Ambiente
CGS	Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba
GEPLAE	Gerência de Plantões e Atividades Especiais
GMF	Guarda Municipal de Fortaleza
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMDS	Plano de manejo do parque natural das dunas da Sabiaguaba
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPS	Secretaria de Proteção Social de Fortaleza
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	TRAJETÓRIA METODOLÓGICA	15
2.1	Tipo de pesquisa e procedimentos metodológicos	15
3	CONSTRUINDO O AS BASES DA PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE	18
3.1	Conceituação e abordagens de políticas públicas	18
3.2	Historicidade de políticas públicas ambientais no Brasil	20
4	ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E O TERRITÓRIO DA SABIAGUABA. 23	
4.1	Unidades de Conservação, Área de Proteção Ambiental e o território da Sabiaguaba	23
4.2	A Sabiaguaba e o surgimento de sua classificação como APA ...	26
4.3	Fiscalização e sua importância para preservação ambiental	28
5	A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA E SUA RESPONSABILIDADE LEGAL PERANTE A SABIAGUABA	31
6	POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: RELAÇÕES COM O SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	35
7	A AVALIAÇÃO COM BASE NA SUSTENTABILIDADE (ABS)	40
7.1	Avaliação a partir das Dimensões da Sustentabilidade	41
8	DEMONSTRAÇÃO QUANTITATIVA DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA	48
8.1	Quantidade de Ordens de Serviço geradas e demandas fiscalizadas por ano	49
8.2	Tipos de infrações.....	53
9	ANÁLISE DAS AÇÕES DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO NA APA DA SABIAGUABA	56
9.1	Entrevistas com os fiscais de campo.....	56
9.2	Agentes externos atuantes com a AGEFIS.....	60
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
	REFERÊNCIAS.....	64
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS PRESENCIAIS COM OS FISCAIS DE CAMPO	69
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO UTILIZADO NA ENTREVISTA COM O VEREADOR GABRIEL AGUIAR.....	70
	APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO DISTRIBUIDO PARA OS FISCAIS EM GERAL PELO GOOGLE FORMS	71

1 INTRODUÇÃO

Há uma crescente necessidade, nas últimas décadas, de intensificar as iniciativas de proteção ambiental, como resposta aos altos níveis de desmatamento observados no Brasil. Somente em 2021, o Brasil perdeu 16.557 km² de vegetação, o que representa um aumento de 20% em comparação com 2020. Além disso, foram gerados 69.796 alertas sobre desmatamento durante esse período, sendo que 98% deles indicavam irregularidades, de acordo com informações do Observatório do Clima (2022).

A Região Metropolitana de Fortaleza segue essa tendência, agravada pela expansão imobiliária, que leva a preocupação em relação a utilização indevida de territórios em demarcações de proteção ambiental pela construção civil. Nesse contexto, a pressão econômica sobre a Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba gera consequências negativas, como a degradação dos manguezais, a contaminação das fontes hídricas e o corte de áreas de vegetação nativa. Essa situação enfatiza a necessidade urgente de estratégias de monitoramento e administração eficazes por parte dos órgãos competentes.

Ressalta-se que a região da Sabiaguaba, além de representar um importante ecossistema, também desempenha o papel de sustentar muitas famílias que dependem do ecoturismo e da pesca tradicional. Portanto, uma gestão apropriada é essencial para equilibrar o uso dos recursos naturais com a necessidade de conservação, garantindo que as próximas gerações possam desfrutar desses benefícios.

Nesse sentido, a ausência de um controle adequado não apenas prejudica a conservação dos ecossistemas locais, mas também coloca em risco o bem-estar das comunidades que precisam desses recursos, sendo assim necessário verificar se as atuais ações de monitoramento e fiscalização dessas zonas estão ocorrendo de forma adequada, além de pôr em pauta a necessidade de debates no intuito de propor soluções para a preservação ambiental da APA da Sabiaguaba, com ênfase na fiscalização por parte do poder público. Além disso, entender os efeitos das ações de fiscalização para a comunidade local e para o meio ambiente é essencial para

compreender se a política pública tem realmente um impacto de contribuição positiva para a sociedade, e se há uma cooperação entre os agentes de intervenção e a população.

Justifica-se a escolha dessa problemática por um interesse pessoal antigo em relação a proteção ambiental, e vendo a crescente devastação ambiental decorrente nas últimas décadas me leva a elencar a evidente necessidade de ações estatais que minimizem os efeitos do desmatamento. Logo, tratar sobre essa temática vem de encontro com meus interesses pessoais em relação ao estudo sobre o meio ambiente e a forma em que o Estado exerce seu dever em proteger a natureza como um todo.

Por trabalhar em um órgão que exerce justamente a ação de fiscalização - A Agência de Fiscalização de Fortaleza - de uma das Áreas de Proteção Ambiental, instigou-se meu interesse em entender a atual situação dessa política pública na cidade de Fortaleza, fazendo-se uma análise na APA da Sabiaguaba, levando ao questionamento de buscar entender quais os efeitos das ações de fiscalização da AGEFIS na Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, além de compreender os aspectos impeditivos e recursos disponíveis para tais ações.

Essa pesquisa tem como intuito trazer propostas com base em estudos de como são realizadas as ações de fiscalização da AGEFIS na Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, mostrando a realidade dos agentes de fiscalização, suas condições de trabalho, as principais infrações e recomendações para tornar o monitoramento e fiscalização da APA um exemplo de administração ambiental eficaz e coesa, ao investigar os desafios presentes na área e propor alternativas práticas, buscando contribuir para o aprimoramento das políticas governamentais relacionadas à proteção e monitoramento ambiental, promovendo a sustentabilidade e a valorização dos recursos naturais e culturais da região.

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os efeitos da política de fiscalização da AGEFIS na Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba durante o período de 2017 a 2024. A partir dessa definição, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Compreender de que forma a AGEFIS exerce seu papel de órgão fiscalizador da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba;

- Verificar o envolvimento dos agentes de fiscalização perante a proteção ambiental e o envolvimento com a política pública e seu entendimento sobre sustentabilidade;
- Compreender o envolvimento de agentes públicos externos com a política de fiscalização ambiental.

A estrutura final do TCC está organizada em nove capítulos, que seguem uma sequência lógica para abordar a temática proposta. O trabalho inicia com a Introdução, onde são apresentados o contexto do problema, a justificativa, os objetivos gerais e específicos, e a relevância da pesquisa. Em seguida, no capítulo Trajetória Metodológica, são detalhados os métodos e procedimentos adotados, incluindo a abordagem mista (qualitativa e quantitativa), as técnicas de coleta de dados (entrevistas, questionários e análise documental) e a utilização da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), como forma de analisar a problemática proposta. O trabalho é finalizado com as Considerações Finais, onde são apresentadas as conclusões, as limitações da pesquisa e sugestões para futuros estudos. A estrutura é complementada por Referências e Apêndices, que incluem os questionários utilizados na pesquisa.

2 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Esse capítulo busca delinear a trajetória metodológica e o tipo de avaliação a ser utilizada para o desenvolvimento dos objetivos propostos. De maneira inicial, torna-se importante compreender como surgiu a delimitação do tema escolhido para ser dissertado neste trabalho.

A emergente crise climática, a degradação ambiental e os altos índices de poluição de forma crescente sempre foram o motivo para minha entrada dentro do conhecimento sobre políticas públicas, e que me levaram a ampliar meu interesse dentro do serviço público. Ao adentrar no curso de Gestão de Políticas Públicas, sempre busquei participar de pesquisas que envolvessem temáticas sobre meio ambiente e preservação ambiental, sempre urgindo a necessidade de ampliar meus conhecimentos sobre a causa e produzir academicamente trabalhos que ampliassem e colocassem em alta as pautas sobre o meio ambiente.

Em continuidade, ao entrar como colaborador na Agência de Fiscalização de Fortaleza, tomei conhecimento da sua responsabilidade de fiscalizar as Unidades de Conservação ou qualquer tipo de ato de degradação ambiental que ocorra no território da cidade e participei ativamente da rotina dos fiscais de campo. A partir daí, se tornou possível a realização de uma pesquisa que colocasse a público a ação pública da Prefeitura de Fortaleza no que se refere ao monitoramento e fiscalização das áreas verdes, de forma a expor os dados de demandas, compreender os procedimentos, a capacidade dos agentes públicos e a real efetividade das ações de proteção ambiental.

2.1 Tipo de pesquisa e procedimentos metodológicos

No que se refere ao caráter metodológico da pesquisa, foi utilizada a abordagem qualitativa, como forma de coleta dos dados empíricos necessários e compreender a realidade social do objeto a ser pesquisado. Segundo Medeiros (2011), esse tipo de abordagem encontra resultados que não partem de formas

quantificáveis, sendo possível compreender experiências, comportamentos, funcionamentos organizacionais e interações entre a população e as instituições.

Nesse sentido, foram realizadas também entrevistas semiestruturadas, com os fiscais designados para a ação de fiscalização da APA e com os gestores externos que tenham participação na defesa de causas ambientais, buscando compreender melhor a historicidade do progresso na proteção ao meio ambiente, a visão desses agentes e suas contribuições de como os procedimentos podem ser melhorados. A partir da abordagem qualitativa, pretende-se realizar a análise documental do Plano de Fiscalização da AGEFIS definido para o território delimitado, assim como outros documentos relevantes, como artigos, relatórios ou processos que foram encontrados no decorrer deste estudo.

Em conjunto, foram aplicados questionários estruturados, por meio da ferramenta Google Forms, a partir da proposta de Avaliação com Base na Sustentabilidade (Chacon e Nascimento, 2020), a partir das dimensões: social, ambiental, econômica e institucional-política, como forma de avaliar o entendimento dos agentes de fiscalização sobre políticas públicas e sustentabilidade. Justifica-se a escolha da ABS como abordagem metodológica por sua base estar vinculada nos pilares tanto econômico-sociais quanto ambientais e políticos, de forma a compreender de que forma a política pública a ser avaliada influencia em todas as esferas. Ademais, a crescente crise climática e degradação ambiental exigem respostas políticas que busquem o equilíbrio entre o desenvolvimento humano e preservação dos ecossistemas, sendo necessário o uso de metodologias que embarquem ambos os conceitos.

Outrossim, Para a coleta e análise de dados qualitativos, foi utilizada a abordagem de triangulação de dados, pois a abordagem, segundo Minayo apud Marcondes e Brisola (2014), permite que o pesquisador consiga utilizar de técnicas como grupos focais, entrevistas e aplicações de questionário, assim como permite a análise dos dados empíricos utilizados que permitem uma análise e discussão previa sobre as narrativas observadas na coleta, o diálogo com os autores com entendimento sobre a temática e a observação de toda a conjuntura, levando a articulação de todos esses três aspectos englobados.

Em continuidade, como forma de compor com os aspectos qualitativos desse estudo, fez-se necessária a utilização da abordagem quantitativa, como forma de mostrar indicadores de efetividade das ações de fiscalização ao longo dos anos. Dessa forma, esse procedimento metodológico fornece uma base objetiva que auxilia no processo de tomada de decisões, a partir da quantificação dos impactos como forma de observar quais políticas públicas estão sendo eficazes, como forma de verificar como os recursos públicos podem ser alocados e se devem ser investidos nessas ações (Ramos e Schabbach, 2012).

A pesquisa também buscou avaliar dados quantitativos com foco na mensuração numérica para verificar os efeitos da intervenção das políticas de fiscalização realizadas pela AGEFIS no local de estudo, a partir da análise do quantitativo de demandas realizadas de 2017 a 2024 no território da Sabiaguaba, no intuito de estabelecer relações entre causa e efeito das ações de fiscalização, assim como relacionar com os dados qualitativos obtidos a partir das entrevistas e análise de documentos necessários.

3 CONSTRUINDO O AS BASES DA PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE

Este capítulo busca abordar a relação entre políticas públicas e meio ambiente, partindo de uma análise inicial que visa compreender e definir os conceitos fundamentais de ambas as áreas, para estabelecer uma base histórica sólida, permitindo uma visão ampla sobre a evolução das políticas ambientais ao longo do tempo. Além disso, a construção dessa fundamentação teórica tem o objetivo de nortear o desenvolvimento das discussões subsequentes, que abordarão tanto os aspectos normativos e institucionais das políticas públicas voltadas para a proteção ambiental quanto a aplicação prática dessas diretrizes em diferentes contextos sociais ou econômicos. Dessa forma, o capítulo busca discutir sobre os conceitos, de maneira inicial, sobre a proposição de autores sobre políticas públicas e sobre o avanço de ações governamentais no âmbito do meio ambiente.

3.1 Conceituação e abordagens de políticas públicas

Conceituar política pública torna-se uma tarefa árdua dentro do ambiente do campo de públicas, devido a diversos fatores, dentre eles: o Estado ser o único responsável pela sua elaboração? A omissão se configura como Política pública?

Nesse sentido, há diversas divergências no âmbito acadêmico sobre a conceituação sobre como pode se definir política pública e quais os agentes responsáveis para sua realização. Segundo Secchi (2019), dentro do estudo no campo de públicas, existem duas perspectivas sobre os atores determinantes para conseguir se conceituar o termo e os responsáveis pela sua implementação, sendo estes: a perspectiva estatista e a visão multicêntrica.

No primeiro, considera-se a ação só pode ser considerada como política pública se vier determinadamente pela autoridade formal, sendo está o Estado. Ou seja, a política só pode ser considerada como pública caso venha de ações governamentais destinada a tal finalidade. Justifica-se essa abordagem a partir da superioridade estatal no âmbito da criação dos marcos legais e exigir que sejam cumpridos de forma efetiva, em conjunto com o poder intervencionista a partir do seu monopólio do uso da força legítima, sendo capaz de interferir em determinada situação

controladamente. Por fim, o estado possui, ao ter o maior controle dos recursos do país, tem maior capacidade de elaboração de políticas de maior duração e expansão territorial (Secchi, 2019).

Já a abordagem multicêntrica, segundo Lima (2012), determina que a problemática a ser enfrentada é a característica fundamental da política pública, em detrimento a quem está tentando a enfrentar, sendo esse qualquer ente social que busque a solução de determinado problema de origem pública relevante. Os principais atores que são responsáveis nessa abordagem são organizações privada e não governamentais. Segundo Heidemann (2010), justifica-se essa abordagem ao fato de que a estrutura administrativa governamental não se configura como a única a servir a comunidade, tendo outros entes plenos poderes de contribuir com a sociedade na resolução de problemas públicos.

Apesar da existência das duas abordagens as quais se diferem em qual os atores responsáveis pela realização das políticas públicas, ambas têm como ponto focal nítido: a busca em resolver um problema público. Sendo assim, políticas públicas podem ser definidas, de maneira geral, como a ação de determinado agente para a resolução de uma problemática de relevância pública.

Deste modo, Souza (2006) refere que “as políticas públicas consistem em decisões e ações do governo que buscam assegurar o direito e promover o bem-estar da população”. No âmbito ambiental, a elaboração de políticas públicas eficazes é fundamental para garantir a sobrevivência de ecossistemas e promover o uso sustentável de recursos naturais. Segundo Jacobi (2003), a gestão pública do ambiental só será eficiente por meio de sua abordagem integrada e participativa, de maneira que organize a sociedade civil para a ação socioambiental.

Outro fator importante são as políticas públicas que atuam na construção de uma sociedade menos desigual. Ao discorrer sobre o tema, Secchi (2013) afirma que políticas públicas bem planejadas podem garantir maior equidade na distribuição de recursos, desde que formuladas com base em indicadores precisos e com participação social, para que assim, estejam alinhadas com a real necessidade da população.

Na linhagem deste estudo, utilizaremos a perspectiva estadocêntrica para a análise sobre os efeitos da fiscalização por parte do serviço público na Área de

Proteção Ambiental da Sabiaguaba, devido a responsabilidade atribuída ao ente governamental para a execução da normativa legal que delimita o espaço a ser fiscalizado e protegido.

3.2 Historicidade de políticas públicas ambientais no Brasil

Ao se conceituar política pública, está também se divide em vertentes delimitadas ao seu foco de atuação, sendo o enfoque dessa pesquisa a delimitação a ação estatal no meio ambiente. Ao se tratar de políticas públicas que visem o desenvolvimento sustentável, trabalha-se intrinsecamente com a condição dos níveis de degradação ambiental. Nesse sentido, com base na extensão de diversidade ecológica do Brasil, faz-se compreender de que maneira o poder público tem implementado as ações de proteção ambiental, seu histórico e o arcabouço jurídico as quais se embasam.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2020):

“Viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todo brasileiro, garantido na Constituição Federal. Há muito o ser humano reconhece a necessidade de proteger áreas naturais com características específicas, salvaguardando fauna, flora, rios e mares, elementos que precisam coexistir para haver equilíbrio na natureza. No Brasil, país considerado megabiodiverso, essas áreas são delimitadas, denominadas Unidades de Conservação (UC) e reguladas por lei.” (Ministério do meio ambiente, 20--)

Logo, para garantir a delimitação das áreas que devem ser protegidas e fiscalizadas contra a degradação humana, criou-se a demarcação a partir de Unidades de Conservação (UCs). Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2020), as UCs são compostas de territórios jurisdicionais que possuam características naturais de relevância, visando sua preservação. Cada Unidade de conservação tem classificações diferentes de acordo com suas especificidades e o objetivo a ser alcançado com aquela demarcação.

Historicamente, o início da implementação de políticas ambientais no Brasil surge durante o século XVII, em 1605, quando surge a primeira lei nesse âmbito no

país, chamada de “O regimento do Pau-Brasil”, o qual tratava da proteção florestal. Já em 1850, promulga-se a lei 605/1850 (Lei de Terras do Brasil), que estabelece regras para a ocupação do solo dentre outros temas.

Durante o século XX, identificam-se as grandes ações no âmbito da preservação em larga escala dos ecossistemas brasileiros, a partir de 1911, com a expedição do decreto 8843, responsável por instituir a primeira reserva florestal do país, no Acre (JUSBRASIL, 2010). Por conseguinte, em 1934, surge-se um dos marcos que deram início a pavimentação da legislação ambiental no país: O Código Florestal Brasileiro (Decreto 23.793), que estabeleceu regras para a preservação de florestas, estabelece regras de exploração e penalidades para as transgressões, e o Código das Águas, que impõe diretrizes para a posse, aproveitamento e penalidades no uso dos recursos hídricos disponíveis. (JUSBRASIL, 2010).

Em continuidade, a primeira delimitação do que viria a surgir sistematicamente como Unidade de Conversação surgiu em 1937, em Itatiaia, no Rio de Janeiro, com a inauguração do primeiro Parque Nacional do País (Drummond, 2010). Ao longo dos anos 60 e 70, com o surgimento de novos parques em diferentes categorizações de proteção, começaram-se os primeiros debates para a construção de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Amaral et al, 2004).

Já em 1981, a partir da lei 6.938, foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que se caracteriza como uma estrutura de gestão ambiental conjuntiva de órgãos e entes federativos do Brasil, no intuito de ampliar a capacidade de proteção ambiental. (Ministério do Meio Ambiente, 2017).

Em continuidade, a partir da lei citada anteriormente, um dos maiores marcos para continuidade nas ações de preservação ambiental surge quando foi fundada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), auxiliando na regulamentação de qualquer atividade que envolva a natureza, conferindo que seja exigido a preservação de forma eficiente (Mendes, 2016). Esse marco garantiu a efetividade, em 1988, do artigo 225 da Constituição Federal, o qual assume:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Como próxima evolução ao gerenciamento e classificação ambiental, em 18 de junho de 2000, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que formalizou critérios a partir de normativas com o objetivo de adequar a criação, implementação e gestão de UCs entre os entes federativos, assim como suas respectivas definições (World Wide Fund for Nature, 20--).

Outro grande marco a ser ressaltado é a criação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01, o qual regulamenta o uso da propriedade urbana em benefício ao bem estar coletivo e ao equilíbrio do meio ambiente, assim como remediar conflitos de planejamento, propriedade, gestão e uso do solo nos centros urbanos (RODRIGUES, 2004).

Por fim, ressalta-se que ao compreender a relação entre políticas públicas e meio ambiente, torna-se possível fazer uma análise mais aprofundada sobre como as diretrizes abordadas anteriormente influenciam a preservação do meio ambiente e a gestão sustentável de Unidades de Proteção Ambiental, conforme a ser trabalhado no tópico a seguir.

4 ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E O TERRITÓRIO DA SABIAGUABA.

Este tópico tem como intuito abordar as conceituações da Área de Proteção Ambiental e fazer uma análise sobre essa delimitação com base na Unidade de Conservação (UC) do território da Sabiaguaba, assim como retratar suas definições, historicidade e retratar outros tipos de UCs, sendo discutido seus aspectos legais e administrativos e a relevância das políticas públicas para a conservação desse espaço.

4.1 Unidades de Conservação, Área de Proteção Ambiental e o território da Sabiaguaba

Por definição, a Área de Proteção Ambiental (APA), segundo o Governo do Distrito Federal (2020), classifica-se como:

A Área de Proteção Ambiental (APA) é definida como uma extensa área natural, com um certo nível de ocupação humana, que garante a proteção e conservação de atributos bióticos, abióticos, estéticos ou culturais importantes para a qualidade de vida da população. Ou seja, a APA preza pela conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, onde determinadas atividades são permitidas desde que não representem uma ameaça para os recursos ambientais renováveis e processos ecológicos.

O surgimento dessa classificação surge a partir da necessidade, nos anos 70, de setores que tinham interesse em realizar pesquisas no âmbito ambiental, mas que, no entanto, tentavam evitar a aquisição de novos territórios para classificar nos tipos Unidades de Conservação existentes no período, e na ideia de preservar ecossistemas em terras não pertencentes ao Estado.

Surgiu-se assim uma nova classificação, a Área de Proteção Ambiental, a partir da Lei nº 6.902 de 1981, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), responsável por determinar que, os territórios que forem delimitados com esse tipo de manejo, poderão haver a existência de um determinado nível de ocupação humana, regulamentando até que ponto poderá haver expansão dessa atividade ou não nessa unidade, Diferentemente das unidades de conservação de proteção integral, como os parques nacionais e as reservas biológicas, onde é proibida a intervenção humana (Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental, 2001).

As APAs podem ser criadas em áreas terrestres, costeiras ou marinhas e, geralmente, englobam territórios com significativa biodiversidade, nascentes de rios, matas ciliares e ecossistemas frágeis. Além disso, essas áreas desempenham um papel fundamental na regulação do clima, na proteção da fauna e flora e na manutenção da qualidade dos recursos hídricos (Medeiros et al, 2011). A gestão desses territórios envolve a elaboração de um plano de manejo, que é responsável por definir as diretrizes para o uso sustentável da área e estabelece restrições para atividades que possam comprometer o equilíbrio ambiental. A participação da sociedade e dos órgãos governamentais, segundo Diegues (2008), é essencial nesse processo, pois a conservação desses espaços depende de um esforço conjunto entre o poder público, as comunidades locais e os setores produtivos.

Ao entender sobre o que se trata as unidades de conservação, ressalta-se que elas possuem tipos de classificação, sendo subdivididas em dois grupos: Unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. Segundo a Lei Federal nº 9.985/2000, os objetivos de uma Unidade de Proteção Integral é preservar o ecossistema, usando-se de seus recursos somente de forma indireta, sem total interferência humana. Nesse grupo, existem subdivisões as quais devem ser citadas, sendo essas (Instituto Água e Terra, 2022):

- Estação ecológica: Área terrestre ou marítima com objetivo a preservação do meio ambiente, sendo autorizadas somente atividades educativas e científicas que se enquadrem no plano de manejo local.
- Reserva Biológica: Área natural com o objetivo de preservar o território integral a todo ser vivo que esteja integrado naquele território, sendo tão restritiva quanto a Estação Ecológica, e sua administração fica a cargo dos órgãos ambientais da esfera estadual e municipal.
- Parque Nacional: Área natural destinada a proteger integralmente um ou mais ecossistemas, proibindo a exploração ou ocupação do território, apenas liberando o uso do local para promover visitas educativas que não interfiram na fauna e flora local. Esta Unidade de Conservação é a mais utilizada dentro do território brasileiro.
- Monumento Natural: Área natural que tem como intuito a preservação de um elemento único, que seja extremamente raro e vista exuberante, como cachoeiras,

falésias entre outras, sendo proibida a intervenção humana a estrutura local, permitindo-se somente ações de turismo.

- Refúgio de Vida Silvestre: Delimitação de UCs que tem como intuito preservar as condições do ambiente natural garantindo as condições necessárias para existência e reprodução de espécies nativas ou migratórias.

Em continuidade, as unidades de conservação de uso sustentável, tem como objetivo conciliar a proteção do território delimitado com a exploração desse lugar, buscando garantir que os recursos utilizados sejam renováveis. Essa classificação, segundo o Instituto Água e Terra (2020), se subdivide em:

- Área de proteção ambiental: Extensa área natural em que se concentra determinado nível de ocupação humana, garantindo a preservação dos recursos ambientais locais e permitindo a existência da comunidade anteriormente instalada, garantindo leve intervenção humana.

- Área de Relevante Interesse Ecológico: Território de pequena extensão (menos de 5000 hectares) com zero ou com limitada ocupação humana, preservada por possuir características naturais diferentes de outros locais ou por possuir exemplos raros de fauna e flora na região.

- Floresta Nacional: Território de cobertura de zona florestal para espécies nativas com proteção do Estado, conciliando o uso sustentável dos recursos florestais e pesquisas científicas.

- Reserva Extrativista: Territórios delimitados cuja o intuito de proteção é voltado para a preservação do modo de vida e cultura de populações tradicionais, assim como dos recursos ecológicos da região, garantindo que a população nativa consiga sobreviver do extrativismo e da agricultura de subsistência.

- Reserva de Fauna: Área delimitada para a preservação conciliada com o estudo da fauna local para fins científicos, permitindo-se o aproveitamento econômico de forma sustentável.

- Reserva de Desenvolvimento Sustentável: Unidade de conservação responsável por abrigar a população nativa de forma sustentável aos recursos locais, garantindo que o povo local seja responsável pela manutenção e preservação do meio ambiente delimitado.

4.2 A Sabiaguaba e o surgimento de sua classificação como APA

O território da Sabiaguaba, localizado na cidade de Fortaleza, está na faixa litorânea do leste da capital, coordenado pela Regional VII, possui uma extensão total de 1.009,14 hectares, e nesta imensidão demarcada, encontram-se loteamentos populacionais, sítios arqueológicos, faixas de praia, dunas extensas e estruturas viárias. A região é conhecida por sua variedade de espécies e suas paisagens deslumbrantes, proporcionando atividades como caminhadas nos manguezais, apreciação do crepúsculo nas areias e vivências culinárias ao ar livre. Ademais, o Sabiaguaba, que abriga um Complexo Ambiental e Gastronômico, localizado às margens do Rio Cocó, tem como objetivo ensinar aos residentes sobre empreendedorismo, culinária comunitária, turismo ecológico e práticas sustentáveis (Complexo Ambiental e Gastronômico da Sabiaguaba - Instituto Dragão do Mar, 2024).

O surgimento da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, segundo Souza et al (s. d), vem do crescimento descontrolado de loteamentos e empreendimentos em Fortaleza, no início dos anos 40, a partir da ocupação de instalações de infraestrutura urbana no território, onde essas grandes obras começavam a se instalar devido ao valor econômico da faixa litorânea. Durante os anos de 1970 e 1980, deu-se o crescimento da especulação imobiliária, dando início a expansão desordenada de construções nas zonas costeiras sem o devido planejamento, degradando em massa os ecossistemas litorâneos existentes na região. Em 2002, percebeu-se os primeiros impactos ambientais negativos da degradação proporcionada pelo processo de ocupação urbana não planejada, a partir da construção da ponte do rio coco, que liga os pontos do Caça e Pesca a Praia da Sabiaguaba, em busca de ampliar o tráfego entre os dois pontos da cidade (SOUZA, SILVA E VASCONCELOS, 2011).

Entretanto, segundo ambientalistas, os impactos causados pela implantação dos pilares e a instalação da malha rodoviária causaria o assoreamento/soterramento dos manguezais, além de contaminar as nascentes responsáveis por alimentar o ecossistema local. Entretanto, ressalta-se a fragilidade dos manguezais às intervenções urbanas que são realizadas na região, visto que causam desequilíbrios nos processos químicos naturais, causando o surgimento de aguapés, cobrindo toda a superfície da água e impedindo a entrada de luz solar,

reduzindo a produção e concentração de oxigênio e contribuindo para a redução da diversidade biológica local (LIMA, 2007).

Ao perceber-se a devastação eminente do ecossistema da região, os moradores e ativistas ambientais entram na luta para demarcar o local como Unidade de conservação, divididas em duas diferentes UCs: Área de Proteção Ambiental e Parque Natural da Sabiaguaba a partir dos decretos 11.896/06 e 11.897/06 (Plano de Manejo do PNMDs e APA de Sabiaguaba, 2010). Com uma extensão de aproximadamente 1.009,74 hectares, a APA abrange ecossistemas diversos, incluindo manguezais, a Lagoa da Sapiranga e seus afluentes, além de uma faixa de praia.

A supervisão administrativa da APA é conduzida pelo Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (CGS), que tem a responsabilidade de gerenciar também o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, a partir do plano de manejo da região. O PNMDs foi estabelecido pelo Decreto Municipal nº 11.986/2006 e cobre uma extensão de 467,60 hectares, compreendendo áreas de dunas móveis, semifixas e fixas, além de lagoas que são costeiras e interdunares (Canal Urbanismo e Meio Ambiente - Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2015).

Segundo o Plano de Manejo da APA da Sabiaguaba, os principais problemas e danos ambientais de ação humana encontrados na região são:

1. Desmatamento da mata ciliar, afetando a qualidade e disponibilidade da Água no afluente da Lagoa da Sapiranga
2. Expansão de loteamentos e ocupações nas margens da lagoa, gerando desmatamento, contaminação e erosão do solo e da água, assim como pontos de lixo em local indevido.
3. Plantio indevido e utilização de agrotóxicos que geram risco de contaminação do lençol freático.
4. Impermeabilização do solo a partir das vias de acesso existentes dentro da área de proteção ambiental

A partir das observações realizadas anteriormente, urge a necessidade de compreender de que maneira o Estado realiza a fiscalização desse território, no intuito de evitar que os danos ambientais descritos se perpetuem dentro da APA, garantindo-

se assim o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente e do artigo 225 da Constituição Federal.

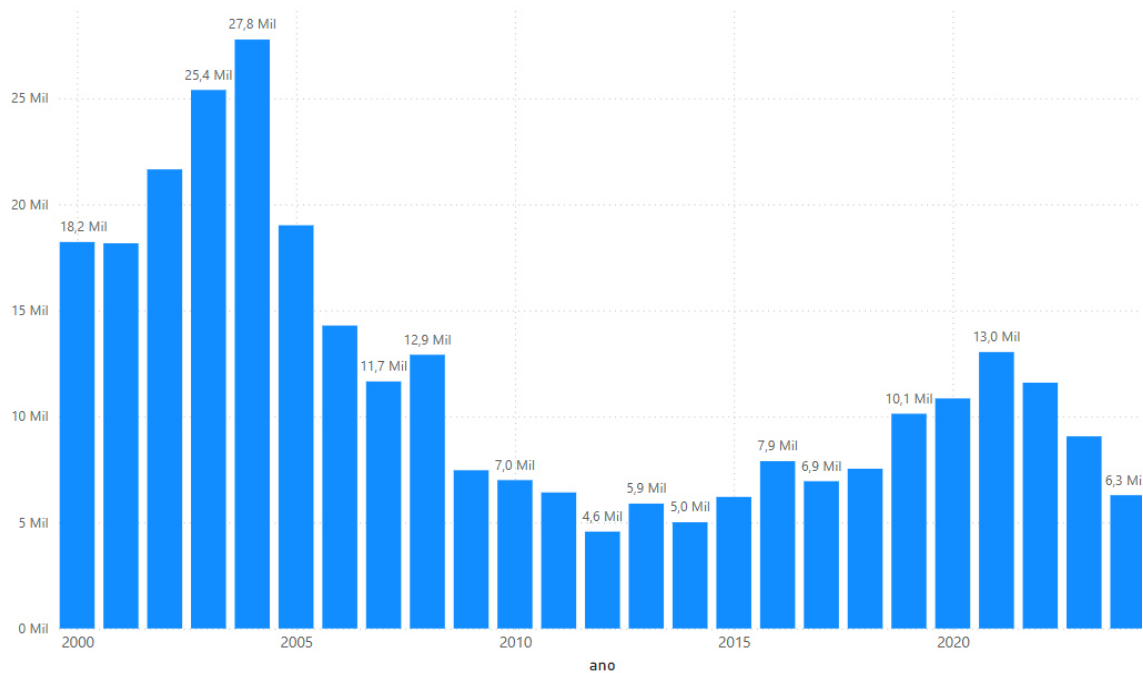
4.3 Fiscalização e sua importância para preservação ambiental

A fiscalização e sua relação com a proteção ambiental desempenham um papel fundamental no que tange a garantia do cumprimento das legislações ambientais. Pós-revolução industrial, o progresso produtivo, a substituição dos métodos artesanais pelos sistemas mecanizados levaram ao impulsionamento do crescimento econômico. Entretanto, ao decorrer do século XVIII em diante, a crescente expansão levou ao aumento na extração de recursos naturais, o que levou ao aumento do desmatamento devido ao uso desenfreado de matéria-prima (BRANDS, 2024). Além disso, a especulação imobiliária e a expansão vertical dos centros urbanos, segundo os autores Viana e Silva (2016, p. 51), são fatores que influenciam diretamente na alteração do espaço natural e que causam grande impacto ambiental. Viana e Silva (2016, p. 57), relatam os impactos que perpassam além do espectro ambiental:

Tal especulação traz graves repercussões sociais, seja por afetar a mobilidade, seja por causar déficit de moradias, a exclusão social, a devastação de áreas verdes e de preservação, em detrimento das edificações que surgem desenfreadas, passando a desrespeitar legislações ambientais vigentes (VIANA E SILVA, P. 57).

No espectro das Unidades de Conservação, no estudo elaborado por Sampaio et al (2024), foram estudados os índices de desmatamento na Amazônia Legal durante o período de 2000 a 2019. Nesse estudo, observa-se que, durante o período de 2000 a 2004, existia uma linha crescente de degradação ambiental, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Dados PRODES sobre o desmatamento na Amazônia Legal



Fonte: Elaboração pessoal com base nos dados PRODES sobre o desmatamento na Amazônia.

Entretanto, é possível observar níveis decrescentes em relação ao desmatamento entre o período de 2005 até meados de 2015. Segundo os autores, o investimento em ações governamentais para a fiscalização, no âmbito de identificar ilícitos ambientais, de forma a aplicar punições coercitivas de forma administrativa, além do fortalecimento das legislações de proteção ao meio ambiente influenciam na queda da degradação ambiental. Por conseguinte, de 2018 adiante houve um aumento nos níveis de desmatamento devido ao desmonte dos Órgãos de Fiscalização, assim como enfraquecimento das legislações ambientais, o que levou intrinsecamente a reduzir os níveis de monitoramento e preservação da natureza.

Nesse sentido, Sampaio et al (2024, p. 120), toda a aplicação da política de fiscalização e dos planos de ação para coibir crimes ambientais tem impacto positivo no controle e preservação de Unidades de Conservação, como se observa no texto a seguir:

Há, assim, uma relação positiva entre o incremento anual no desmatamento e na quantidade de multas aplicadas. Por outro lado, o valor das infrações influencia negativamente o incremento no desmatamento, indicando que um aumento de 1% no valor das multas aplicadas reduz o incremento anual no desmatamento em cerca de 4,81% (Sampaio et al, 2024, p.109).

Logo, segundo os autores, o investimento em políticas públicas que busquem a coerção administrativa e monitoramento constante de Áreas de Proteção Ambiental se mostram eficazes e essenciais para a manutenção e preservação das Unidades de Conservação, para assim, dissuadir efetivamente os infratores a degradação do solo, fauna e flora.

Dessa forma, a fiscalização ambiental se demonstra como um instrumento público indispensável para a garantia do cumprimento dos aspectos legais de normas e diretrizes que garantam a preservação do meio ambiente. Sua atuação, se realizada de forma eficaz, faz-se necessária para coibir práticas irregulares que degradem os ecossistemas, de forma em que a fiscalização e a delimitação de Unidades de Conservação em territórios que necessitam ser protegidos acabam por tornar o serviço de monitoramento ainda mais relevante para proteção da biodiversidade e seus recursos naturais.

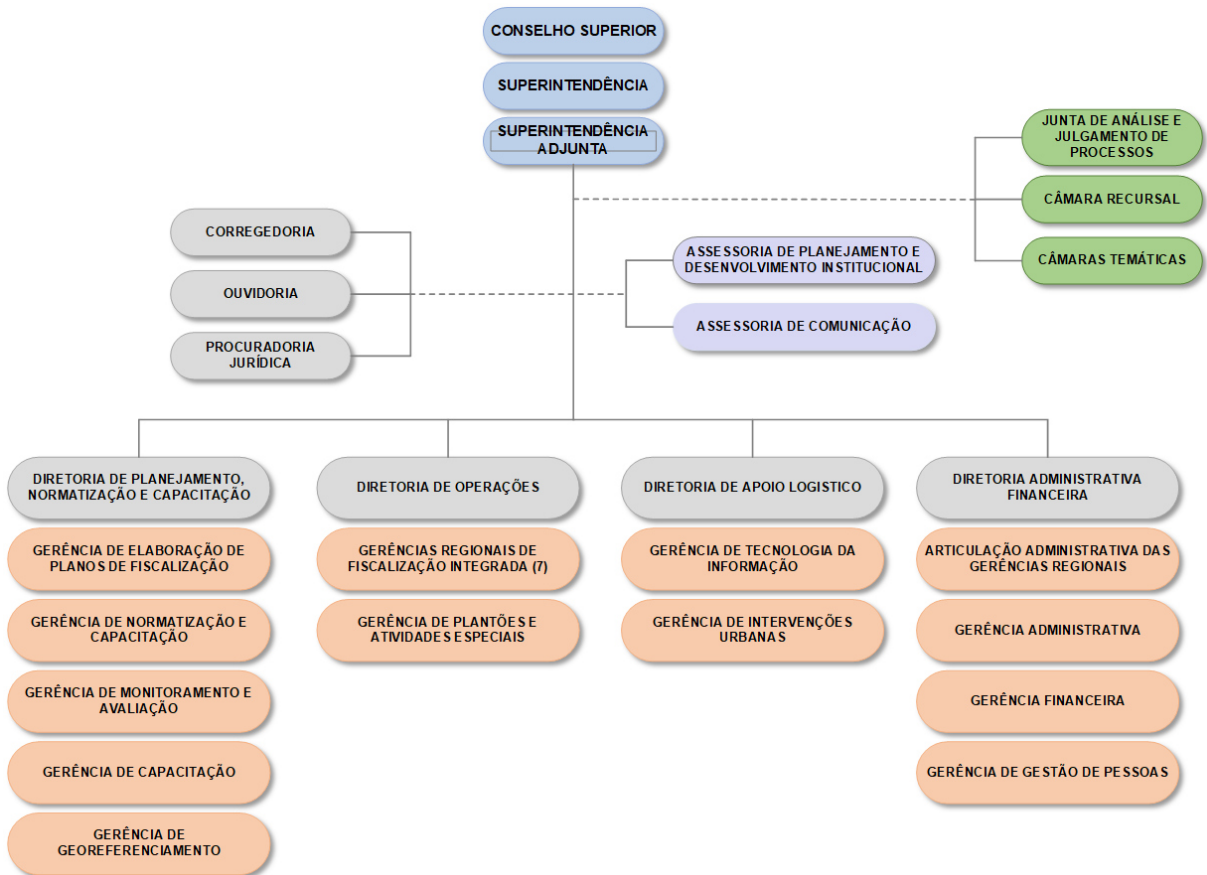
5 A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA E SUA RESPONSABILIDADE LEGAL PERANTE A SABIAGUABA

Desde 2017, o aspecto dos procedimentos de monitoramento e fiscalização da Área de Proteção da Sabiaguaba se dá pela ação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), realizada anteriormente pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). A órgão se configura como uma autarquia municipal, criada pela Lei Complementar nº 190, de 2014, com o objetivo de reorganizar e centralizar a política de fiscalização urbana, sanitária e ambiental do município de Fortaleza (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2014). Segundo o site oficial do município de Fortaleza (2014), a AGEFIS é responsável por:

“[...] a AGEFIS faz fiscalizações planejadas e apura denúncias sobre obras e construções; higiene e conservação das edificações; uso e ocupação indevidos das propriedades e dos espaços públicos como ruas, calçadas, passeios, praças e praias; autorização e regular funcionamento das atividades econômicas; autenticidade e regularidade de licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; realização de eventos com público; danos e poluição ao meio ambiente (sonora, hídrica, do solo, do ar); maus tratos contra animais; descarte irregular de resíduos sólidos; vigilância sanitária; defesa do consumidor; e proteção ao patrimônio histórico-cultural.”

Tendo em vista a grande quantidade de itens de fiscalização e a grande extensão territorial, a AGEFIS se organiza e descentraliza suas atividades de fiscalização em 7 gerências, alocadas entre as regionais de Fortaleza, sendo elas: AGEFIS Jovita Feitosa (AJF), AGEFIS Sebastião de Abreu (ASA), AGEFIS Luciano Carneiro (ALC), AGEFIS Bernardo Manuel (ABM), AGEFIS Godofredo Maciel (AGM) e AGEFIS Messejana (AME). Ressalta-se também a existência de uma gerência localizada na própria sede do Órgão, a GEPLAE (Gerência de Plantões e Atividades Especiais, sendo essa a principal responsável pelo monitoramento das áreas verdes de Fortaleza. Cada gerência conta com um determinado número de fiscais com especialidades em cada área de fiscalização, de acordo com as demandas encontradas em cada regional, conforme organograma a seguir.

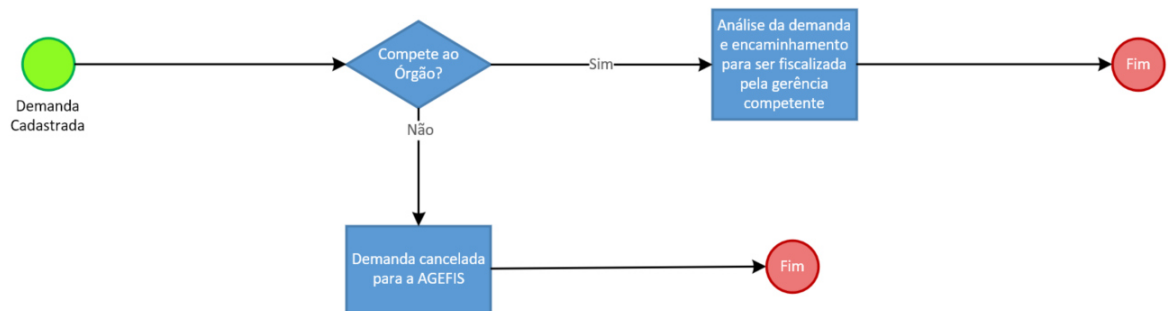
Fluxograma 01 - Organograma da Agência de Fiscalização de Fortaleza



Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2022)

As denúncias são realizadas a partir dos canais oficiais da Prefeitura de Fortaleza como o telefone 156, assim como site e aplicativo, nomeado como Fiscalize Fortaleza. A partir disso, as demandas são cadastradas, caso encaminhadas pelo canal 156, pela Secretaria de Proteção Social (SPS), sendo responsabilidade do setor competente da AGEFIS analisar se a denúncia é de pertinência ao Órgão, conforme fluxo a seguir.

Fluxograma 02 - Fluxograma de demandas



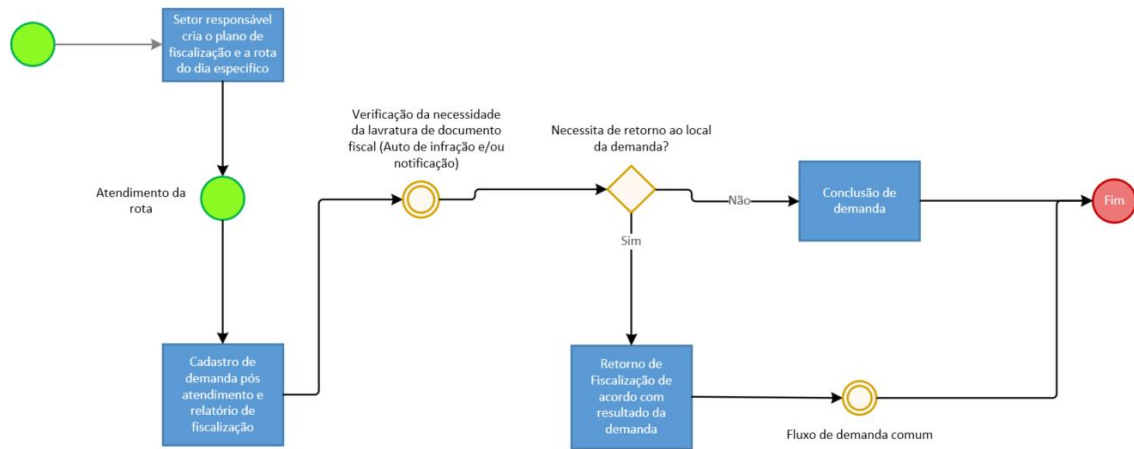
FONTE: Elaboração pessoal, com base na explicação de gestores da AGEFIS (2024).

No que se refere a proteção do território ambiental da Sabiaguaba, embasasse legalmente, em conjunto com as normativas atribuídas ao SNUC e ao PNMA, a fiscalização da região é exigida a partir da Lei Complementar nº 270, artigo 755, o qual dispõe:

“Art. 755. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a licença concedida”

Por conseguinte, a AGEFIS conta com 4 fiscais exclusivos para a fiscalização do PNDS (Parque Natural das Dunas da Sabiaguaba), com operações realizadas todo fim de semana, com apoio da Guarda Municipal (GMF) e do Batalhão de Polícia de Meio Ambiente, monitorando infrações por meio de busca ativa ou por atendimento de demandas previamente analisadas, conforme demonstrado no fluxo a seguir:

Fluxograma 03 - Fluxograma de monitoramento de rotas de fiscalização ambiental



Fonte: Elaboração pessoal, com base na explicação de gestores da AGEFIS (2024).

Conforme observado, a Agência de Fiscalização de Fortaleza conta com aspectos administrativos bem definidos que propõem sua responsabilidade perante o monitoramento e aplicação de penalidades como forma de coibir atos que degradem o território preservado, demonstrando sua competência organizacional para assumir as ações que busquem manter o ordenamento público e a manutenção de espaços preservados, conforme a necessidade do Sistema de Unidades de Conservação exigir.

6 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: RELAÇÕES COM O SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Ao tratar de políticas públicas voltadas a proteção ambiental, torna-se essencial tratar das temáticas de sustentabilidade e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O conceito de sustentabilidade é vividamente entrelaçado com as teorias socioeconômicas e desenvolvimentistas, no âmbito de observar como os recursos naturais são utilizados em prol da sociedade e do desenvolvimento estrutural e econômico da sociedade.

Historicamente, a primeira noção de sustentabilidade em grande escala surge em 1560, na Saxônia, onde surge-se as primeiras preocupações acerca do uso das florestas de forma controlada, no intuito de respeitar os limites naturais para que os recursos consigam se regenerar e se manterem estáveis. Entre 1713 e 1795, o autor Carl Georg Ludwig, também na Saxônia, amplia a preocupação com a manutenção das florestas a partir do uso excessivo de madeira pelas minas de carvão, o que levou a ampliar os níveis de desmatamento da região. Nesse sentido, o autor publicou um tratado, *Silvicultura Economica*, que exigia prontamente o uso responsável das florestas, justificando que o uso indevido dos recursos florestais levaria a escassez e ao cessar dos lucros. A partir disso, o plantio de árvore foi ampliado em todas as regiões desmatadas para manter o ciclo de crescimento, para que as próximas gerações prevaleçam (Boff, 2017).

Ressalta-se também a importância da ação do Clube de Roma, em 1970, cujo em sua primeira união criou-se um relatório, intitulado “Os limites do crescimento”, para retratar a interação humana e o meio ambiente, elencando fatores como o aumento populacional e os recursos ambientais. Concluiu-se que, na intensidade em que os recursos naturais estavam sendo utilizados desde a instauração da revolução industrial, os mesmos de esgotariam em menos de um século (Pensamento Verde, 2014).

Logo, a repercussão do relatório acendeu um alerta a Organização das Nações Unidas (ONU), levando a realização da Conferencia de Estocolmo, retratando sobre como o homem vem interagindo com o meio ambiente, levando a criação do

PNUMA (Programa das nações unidas para o Meio Ambiente). Já em 1992, foi realizada a próxima conferência sobre o tema, a “Cúpula da Terra”, no Rio de Janeiro, que deu surgimento aos principais eixos responsáveis por todo o seguimento de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável:

- Agenda 21, instrumento responsável por instruir a construção de cidades sustentáveis a nível global, de forma a priorizar a proteção ambiental e eficiência econômica;
- Carta do Rio de Janeiro, responsável por demandar que todos os indivíduos e o Estado devem por como prioridade o desenvolvimento sustentável e reduzir a desigualdade econômica;

Todos os instrumentos trazidos pela Rio 92 foram grandes impulsionadores para a criação de políticas públicas ambientais por todo o mundo, a partir do compromisso assumido por todos os 179 países participantes da conferência. Um importante marco para ampliar o conceito de sustentabilidade surge em setembro de 2013, ao encontro de líderes de 189 países na Conferência responsável por estabelecer oito metas que seriam atingidas por todos os países acordados até 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo a ONU (2010), no âmbito da sustentabilidade, a meta 7 teve como objetivo garantir a sustentabilidade ambiental, a partir das seguintes subdivisões:

- Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável às políticas e programas de governo dos países; reverter a perda de recursos naturais.
- Reduzir a perda da biodiversidade, alcançando, até 2010, uma redução significativa da taxa de perda.
- Reduzir à metade a proporção de pessoas sem acesso a água potável e saneamento básico.
- Melhorar a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de favelas até 2020.

Por conseguinte, viu-se a necessidade, a proximidade do período proposto, de reestabelecer os objetivos baseados de forma mais ampla de acordo com as necessidades atuais, com maior participação da sociedade no estabelecimento de metas para serem atingidas em prol as práticas econômicas, sociais e ambientais. A partir disso, com ações coordenadas pela Organização das Nações Unidas em

conjunto com os países associados, no período de 2013 a 2015, a partir da conferência Rio +20, define-se a execução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Aprovado em 25 de setembro de 2015, os ODS são responsáveis por guiar o cumprimento da Agenda 2030, subdividindo-se em 17 objetivos a serem atingidos de 2016 até 2030, que tem seu enfoque na erradicação de diversas mazelas da sociedade, como a fome, a mudança climática, a justiça e a pobreza (Organização das Nações Unidas, 2015). No âmbito da sustentabilidade e das Unidades de Conservação, vale-se conceituar os objetivos 11, 12, 13 e 15, que estão elencados com a sustentabilidade, proteção ambiental e urbanização.

O objetivo 11, nomeado como “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, tem como intuito principal, segundo a ONU (2015) “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis”. Ao relacionar os objetivos do ODS 11 com as Unidades de Conservação, ressalta-se os seguintes pontos:

- 11.3: “Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”
- 11.4: “Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”

O tópico 11.3 se relaciona com o sistema de Unidades de Conservação pois segue a mesma linha de objetivo da subdivisão de APA, o qual determina a manutenção das comunidades locais pertencentes a área determinada a ser preservada por esse mecanismo, garantindo sua permanência. Referente ao tópico 11.4, ressalta-se a integração com a classificação de Monumento Natural, cujo o objetivos se igualam ao entendimento de preservação de elementos naturais únicos.

Ademais, o objetivo 12 e 13 seguem linhas parecidas em relação a preservação ambiental ao que se refere as UCs, pois esses tratam de assegurar que a produção e o consumo mundial sigam padrões sustentáveis e renováveis e delimita a garantia de que os países imponham ações necessárias para mudança de combate mudança climática. No âmbito do objetivo 12, as suas classificações, como reserva extrativista e de fauna permitem a intervenção humana e a gestão de seus recursos

de forma sustentável e eficiente. Já no que se refere ao tópico 13, todas as classificações de Unidade de Conservação são ações que combatem a mudança climática a partir da preservação dos recursos naturais da área delimitada, evitando o desequilíbrio e devastação ambiental.

Por fim, o ODS 15 se torna o mais importante a ser retratado nesse tópico, pois todo o escopo das metas tem como intuito a garantia de proteção e contenção contra o desmatamento, recuperação de florestas degradadas e gestão sustentável dos ecossistemas terrestres e marítimos (IPEA, 2020). No Brasil, tem-se como determinação para garantia do cumprimento do ODS 15 a conservação por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), delimitando a proteção de, no mínimo, 30% do território da Amazônia, 17% de cada bioma terrestre e 10% do território marinho costeiros (IPEA, 2020).

Em toda a análise do percurso histórico evolutivo da noção de sustentabilidade, observa-se que sua determinação se baseia na melhor gestão de recursos, em prol da harmonia entre ser humano, desenvolvimento e natureza. Como Salgueiro (2020) retrata em sua pesquisa, a sustentabilidade é necessária para garantir as necessidades do presente, e permitir que as futuras gerações também gozem desses recursos harmonicamente.

Em prol disso, toda a ação governamental e agenda política transformada em política pública deve e vem seguindo, historicamente, a premissa do desenvolvimento sustentável, sendo a relação entre ambos o instrumento determinante para que as problemáticas socioambientais predominantes na sociedade sejam mitigadas, como indicado por Salgueiro (2020):

“A agenda da sustentabilidade, definida globalmente, por sua vez, aponta uma série de problemas públicos que afetam de maneiras diferentes as populações em seus territórios. De modo que, as indicações dos ODS, por exemplo, requerem ações públicas diferenciadas para cada país, que devem ser planejadas em conjunto por toda sociedade, e não desenhadas exclusivamente pelos governos de plantão. De resto, isto é válido para todas as políticas públicas. Nesse sentido, fica claro o porquê da escolha das políticas públicas como principal instrumento para pôr em prática as mudanças preconizadas pelo desenvolvimento sustentável.” (Salgueiro, 2020)

Diante do exposto, é evidente que as metas estabelecidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que são voltadas para o meio ambiente desempenham um papel essencial para que sejam elaboradas políticas públicas que

tenham como intuito garantir a preservação do meio ambiente, sendo as Unidades de Conservação uma estratégia crucial para garantir a proteção da biodiversidade, alinhando-se de forma efetiva com os princípios propostos pelos ODS.

Além disso, por se tratarem de ações que visam diretamente conteúdos ambientais, faz-se necessária a existência de métodos de monitoramento de ações governamentais que visem atribuir a sustentabilidade como fator chave para a efetividade de políticas públicas nesse âmbito.

7 A AVALIAÇÃO COM BASE NA SUSTENTABILIDADE (ABS)

A Avaliação de Políticas Públicas com Base na Sustentabilidade (ABS), proposta por Chacon (2007), e aprimorada por Chacon e Nascimento (2020), delimita-se como um método avaliativo que organiza seus resultados a partir das dimensões consideradas essenciais para a sustentabilidade, sendo elas:

- Sociocultural: Avalia o nível de inclusão da comunidade local e a preservação às rotinas/costumes locais;
- Econômica: Verifica as características relacionadas ao âmbito econômico do que é avaliado, como por exemplo aos índices de renda e emprego;
- Ambiental: Observa o espaço a ser estudado e sua preservação entre comunidade e natureza;
- Institucional e Política: Analisa a influência das instituições locais e externas e do governo na região.

Logo, por esse meio avaliativo, é possível inferir de que maneira e a real possibilidade de a política pública atingir seus objetivos propostos, em prol da população. De forma geral, os métodos avaliativos rotineiros costumam desvincular essas dimensões e trabalham elas de forma separada ao realizar os estudos, levando a resultados que não abarcam toda a complexidade das demandas sociais dentro da política pública. Nesse sentido, as autoras relatam que se faz necessário a integração de todas elas dentro de uma avaliação, buscando de maneira harmônica conciliar essas bases garantindo uma percepção mais ampla para a análise de políticas públicas, incorporando-se assim as premissas da sustentabilidade dentro do processo avaliativo, para assim ser obtido uma visão geral ampliada ao processo de formulação e avaliação de políticas públicas. O seguinte trecho da pesquisa das autoras ressalta a explicação anterior de maneira mais objetiva:

Como base para esse percurso, reitera-se a importância da integração transversal das quatro dimensões da sustentabilidade para a avaliação, entendendo-se que essas dimensões representam as camadas de ação pública, e que cada uma é composta por variáveis que são consideradas conforme o problema e o território (Salgueiro e Nascimento, 2020, p. 81)

Nesse sentido, segundo Chacon (2020, p. 81), a ABS busca deve ter critérios que verifiquem se a política pública avaliada promove os seguintes pontos:

- Solidariedade Inter e intrageracional;
- Superação da desigualdade em suas diversas manifestações;
- Minimização dos danos à natureza, buscando a Ecoeficiência baseada no princípio da precaução e na prevenção;
- A democracia participativa e a educação para a paz e para sustentabilidade.

Além disso, a ABS busca também estar vinculada as propostas da Agenda 2030, a partir do seu vínculo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, justamente por, segundo Chacon e Nascimento (2020), a formulação e avaliação de políticas públicas baseadas nos princípios dos ODS possuem maiores chances de abarcam as propostas de inclusão social, sustentabilidade e proteção ambiental. Por fim, como ressaltado pelas autoras: a Avaliação com Base na Sustentabilidade tem como intuito:

A proposição da ABS busca, assim, contribuir com os esforços já em andamento de inúmeros trabalhos que como este visam proporcionar à sociedade alternativas para construção e avaliação de políticas públicas que melhor traduzam a complexidade das relações e das demandas sociais (Salgueiro e Nascimento, 2020, p. 81).

Assim, objetiva-se a utilização de métodos de formulação e avaliação de políticas públicas mais integrativos a solução das problemáticas sociais de forma que sejam observados todos os pontos a serem trabalhados por meio de políticas públicas, ancorados nos preceitos da sustentabilidade e nos objetivos da Agenda 2030.

7.1 Avaliação a partir das Dimensões da Sustentabilidade

A partir do proposto no tópico anterior, foi idealizado um questionário a partir do conteúdo teórico da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), proposto pelas pesquisadoras Chacon e Nascimento (2020), com intuito de compreender o entendimento de sustentabilidade perante os agentes de fiscalização e seu ambiente de trabalho. Nesse sentido, a partir da ferramenta Google Forms, construiu-se um

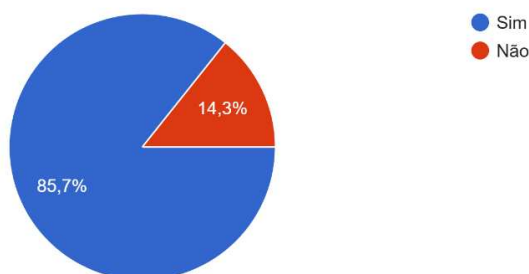
formulário para ser divulgado dentro do AGEFIS, pondo em pauta as seguintes questões a partir das dimensões da ABS:

- Você se sente acolhido pela comunidade pela prestação do serviço de fiscalização?
- Em determinada ocasião, sofreu algum tipo de represália por parte da população no seu trabalho?
- A Fiscalização é sua única fonte de renda?
- Em sua visão, considera que seu trabalho seja importante para a preservação na natureza?
- Qual seu entendimento sobre o conceito de sustentabilidade? (Questão aberta)
- Acredita que o Órgão traz incentivo a proteção do meio ambiente e a garantia da sustentabilidade?

Ressalta-se que, para garantir a privacidade dos entrevistados, não foram coletados dados de nome ou e-mails, na intenção de que se sentissem mais à vontade para expor suas opiniões sem serem identificados. Em termos de adesão, o formulário foi respondido por 28 fiscais, dos 345 agentes ativos no Órgão. A amostra em si pode ser considerada pequena em relação ao contingente total de fiscais, porém, mostram resultados relevantes para a pesquisa, conforme o exposto na análise das respostas e gráficos a seguir.

Gráfico 02 - Demonstrativo do quantitativo de fiscais que acham que a AGEFIS traz incentivo a proteção do meio ambiente e garantia a sustentabilidade

Acredita que o órgão traz incentivo a proteção do meio ambiente e a garantia da sustentabilidade?
28 respostas



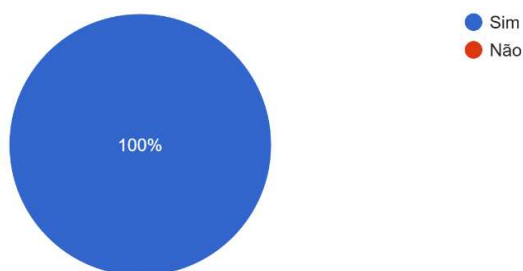
Fonte: Elaboração pessoal (2025)

O primeiro gráfico se refere ao questionamento “Acredita que o órgão traz incentivo a proteção do meio ambiente e a garantia da sustentabilidade?” em que das

28 respostas, 85,7% responderam positivamente, e 14,3% se mostrou negativo perante as ações do Órgão em relação a proteção ambiental.

Gráfico 03 - Demonstrativo do quantitativo de fiscais que consideram seu trabalho importante para a preservação da natureza

Em sua visão, considera que seu trabalho seja importante para a preservação na natureza?
28 respostas



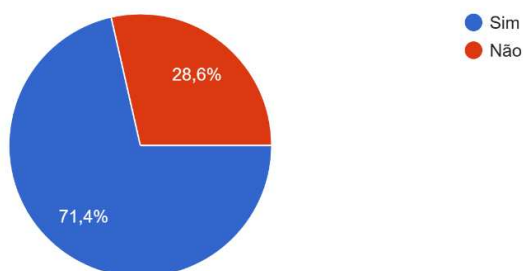
Fonte: Elaboração pessoal (2025)

O gráfico 2 demonstra a visão sobre o trabalho da fiscalização para a preservação do meio ambiente, em relação ao fiscal. Como pode se observar, toda a totalidade da amostra acredita que seu trabalho é importante para a preservação da natureza. À primeira vista, pode se questionar um contraponto perante o gráfico 1. No entanto, o gráfico relacionado a primeira pergunta teve a intenção de mostrar o lado ativo da fiscalização, se as ações do Órgão realmente são efetivas para garantir a proteção ao meio ambiente, segundo os agentes públicos. Já no segundo questionamento, tem-se como intenção mostrar o lado teórico, se o agente em si vê a importância da existência de uma agência de fiscalização para garantir a preservação da natureza.

Gráfico 04 - Demonstrativo do quantitativo de fiscais em que o trabalho como Fiscal de Atividades Urbanas e Vigilância Sanitária é sua única fonte de renda

A Fiscalização é sua única fonte de renda?

28 respostas



Fonte: Elaboração pessoal (2025)

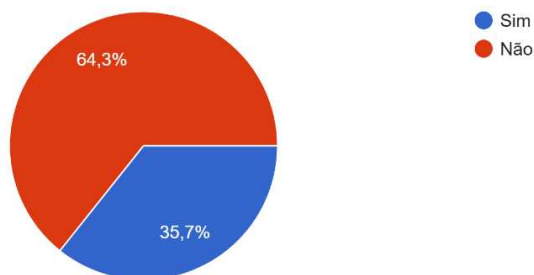
O terceiro questionamento parte da busca de entender se sua remuneração e atribuições como agente de fiscalização são suficientes para se manter dedicado somente ao serviço público. O regime de trabalho desses servidores é de 30 horas semanais, sendo possível exercer outras atividades dentro do setor privado, conforme a carga horária permita, não havendo conflito de interesses com as atribuições da carreira, diferente do regime de dedicação exclusiva (40 horas semanais), em que o servidor é impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada, ressalvado o magistério (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

Conforme o gráfico, 71,4 % dos agentes de fiscalização tem seu trabalho voltado somente ao serviço público, e 28,6% tem outras atividades de geração de renda, não especificadas dentro da pesquisa. Conforme a análise, pode se inferir que, dentro da amostra, grande parte do contingente de fiscais se demonstra satisfeita em relação ao seu trabalho como fiscal perante a remuneração e carga horária, não tendo necessidade de buscar outras atividades de trabalho em seu contraturno.

Gráfico 05 - Demonstrativo do quantitativo de fiscais que se sentem acolhidos pela comunidade pela prestação do serviço de fiscalização

Você se sente acolhido pela comunidade pela prestação do serviço de fiscalização?

28 respostas



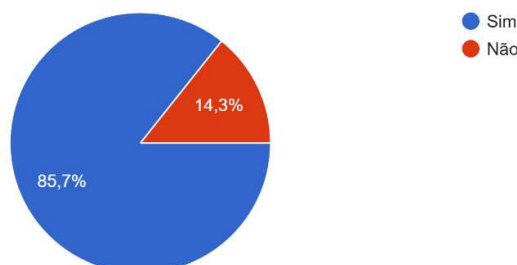
Fonte: Elaboração pessoal (2025)

No gráfico 4, foi questionado a visão de aceitabilidade das ações de fiscalização, por parte dos fiscais, em relação a população. Pode-se observar que 64,3% dos fiscais não se sentem acolhidos pela população em relação a sua atividade, em contrapartida a 35,7% que se sente apoiado, podendo-se inferir que boa parte dos servidores públicos de fiscalização tem dificuldades em executar seus serviços sem atrito com os cidadãos fiscalizados.

Gráfico 06 - Demonstrativo do quantitativo de fiscais que já sofreram represálias por parte da população nas ações de fiscalização

Em determinada ocasião, sofreu algum tipo de represália por parte da população no seu trabalho?

28 respostas



Fonte: Elaboração pessoal (2025)

O gráfico 5 reforça de forma alarmante a situação repassada anteriormente, onde 85,7% dos agentes de fiscalização já sofreram represálias nas ações de

fiscalização, em relação a apenas 14,3% nunca passou por alguma situação degradante.

No que se refere a questão “Qual seu entendimento sobre o conceito de sustentabilidade?”, optou-se por abrir um espaço discursivo para que os fiscais escrevessem seu conhecimento sobre a questão abordada. No quadro geral, pode-se observar um entendimento básico e geral sobre sustentabilidade, com respostas curtas e breves, mas que demonstraram que toda a totalidade dos que responderam entendem o que se propõe a sustentabilidade, e ao que se propõe a fiscalização. Algumas respostas demonstraram conhecimento mais aprofundado, como as seguintes:

“O conceito de sustentabilidade nasceu da necessidade de um olhar onde a natureza fosse encarada com mais respeito, criando uma prática de relacionamento com mesma na qual os recursos naturais não fossem utilizados até a sua exaustão. A sociedade se viu obrigada a reconhecer estar na dependência da sobrevivência desse mundo natural, tendo que refazer a ideia de estar numa relação de dominação sobre o mesmo.” (Fiscal 1)

“Sustentabilidade é a adoção de práticas que objetivam a preservação do meio ambiente, na busca da garantia de um ecossistema equilibrado para as presentes e futuras gerações, equalizando o crescimento econômico com o uso racional dos recursos naturais existentes.” (Fiscal 3)

“Na minha opinião, a sustentabilidade busca equilibrar o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a proteção ambiental, garantindo que as necessidades das gerações atuais sejam atendidas sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades” (Fiscal 2)

Combinadas as respostas, todas demonstraram o entendimento base do conceito de sustentabilidade, que para esse estudo, segundo Lima et al (2010, p. 2), se refere a forma de atender às demandas do presente sem prejudicar a habilidade das futuras gerações de suprirem suas próprias necessidades.

Em resumo, a partir da exposição dos gráficos apresentados, infere-se a partir dos gráficos 1, 2, 3 e na questão discursiva, que há uma relação positiva do agente de fiscalização em relação ao órgão e sua ação como agente de fiscalização, no âmbito do serviço público, assim como um bom entendimento em relação ao conceito de sustentabilidade e preservação ambiental, entendendo a existência e essencialidade da AGEFIS o controle urbano e proteção das áreas verdes de Fortaleza. Entretanto, nos gráficos 4 e 5, foi demonstrada uma situação preocupante entre a relação fiscalizado e fiscalização, assim como o próprio serviço de fiscalização,

com um número representando que quase toda a totalidade de fiscais correm risco ao executarem seu serviço externo.

Logo, assume-se que os gestores do Órgão devem garantir que seus servidores estejam seguros para executarem suas atividades de forma positiva, assim como medidas que repassem para a população a necessidade das ações de fiscalização para garantir o ordenamento urbano, colocando a AGEFIS como parte essencial da administração pública. Adiante, partindo dos aspectos de execução da política por parte dos agentes de fiscalização, serão observados dados quantitativos sobre o resultado de ações de fiscalização dentro do território da Sabiaguaba, como forma de revisar a qualidade do serviço de monitoramento da AGEFIS nesse território.

8 DEMONSTRAÇÃO QUANTITATIVA DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO REALIZADAS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SABIAGUABA

Como forma de compreender melhor o impacto da AGEFIS para a proteção das Unidades de Conservação de Fortaleza, especialmente o Parque Nacional das Dunas da Sabiaguaba, foi analisado, a partir da base de dados disponibilizada pelo próprio órgão, das seguintes informações: Quantidades de O.S geradas, quantidade de demandas fiscalizadas, quantidade de demandas constatadas e não constatadas, quantidade de autos de infração lavrados e notificações lavradas, e se for possível, os maiores tipos de infração constatadas no território da Sabiaguaba. avaliação de informações sobre as principais solicitações recebidas pela AGEFIS é crucial para entender os obstáculos encontrados e melhorar as táticas de supervisão.

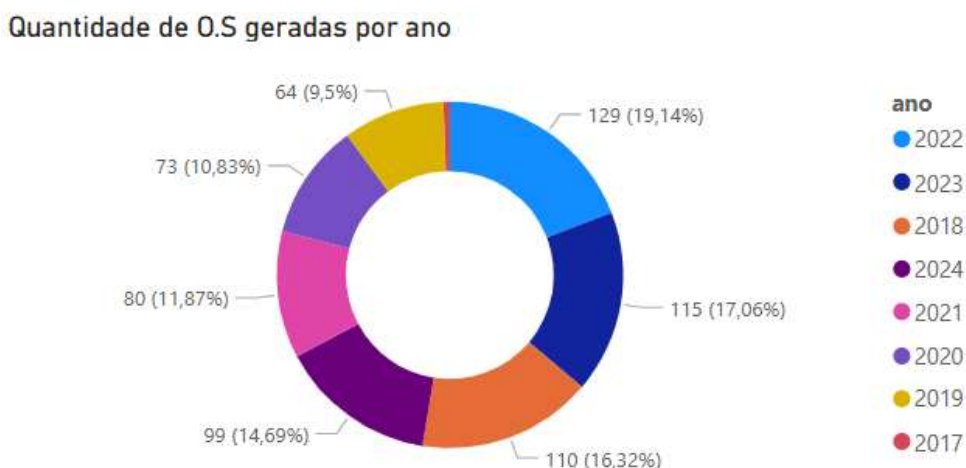
Para melhor demonstração dos gráficos a seguir, faz-se necessário explicitar alguns termos para melhor interpretação. O termo “O.S geradas” significa ordem de serviço, que são o quantitativo de demandas cadastradas dentro do Sistema da AGEFIS para serem realizadas, seja por solicitação da população ou por outros entes da administração pública. Os diagramas a seguir mostra um resumo das queixas e violações ambientais documentadas, destacando as principais áreas de intervenção do órgão.

De forma adicional, buscou-se identificar os principais tipos de infrações constatadas no território da Sabiaguaba, a fim de compreender os padrões de irregularidades mais recorrentes e os desafios enfrentados pelos agentes fiscalizadores, por meio da frequência de legislações ambientais lavradas nos documentos fiscais, a fim de compreender os padrões de irregularidades mais recorrentes e os desafios enfrentados pelos agentes fiscalizadores. A avaliação dessas informações é essencial para mapear as principais solicitações recebidas pela AGEFIS e entender os obstáculos administrativos, estruturais e operacionais que impactam a fiscalização, tornando possível a partir dessa análise aprimorar as estratégias de monitoramento e garantir o equilíbrio entre conservação e desenvolvimento sustentável.

8.1 Quantidade de Ordens de Serviço geradas e demandas fiscalizadas por ano

A análise de ordem de serviço, que são o quantitativo de solicitações de demandas ainda não executadas, é um instrumento fundamental para compreender o quanto a população vem requisitando a ação do poder público em tal problemática. Logo, seu acompanhamento permite mensurar padrões de ocorrências, áreas que necessitam de maior atenção e possíveis gargalos operacionais, a partir de sua comparação com o quantitativo de demandas atendidas. No gráfico abaixo, observa-se o quantitativo de ordens de serviço geradas solicitadas por ano para a AGEFIS:

Gráfico 07 - Quantitativo de Ordens de Serviço (demandas) geradas por ano



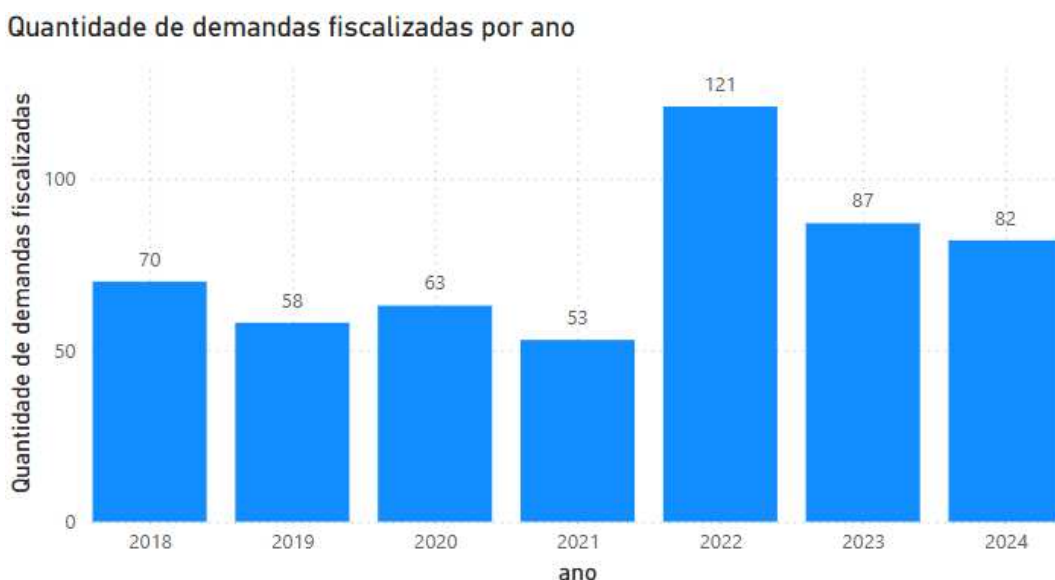
Fonte: Elaboração pessoal (2025)

No diagrama de anel acima, observa-se o quantitativo de O.S geradas por ano, desde o início das fiscalizações por parte da AGEFIS de 2017 a 2024, a partir do Plano de Monitoramento das Unidades de Conservação da Sabiaguaba. Esta medida é crucial para entender a quantidade de pedidos feitos e pode sinalizar padrões de operação, sazonalidade das demandas e variações no quantitativo cadastrado e no quantitativo atendido. Segundo o gráfico, O ano de 2022 mostrou a maior quantidade de Ordens de Serviço geradas, totalizando 129 registros (19,14%), o que indica um período de alta atividade nas ações de fiscalização.

Da mesma forma, os anos de 2023 e 2018 também apresentam números significativos, com 115 (17,06%) e 110 (16,32%) Ordens de Serviço geradas,

respectivamente. Isso sugere que esses anos mantiveram um elevado volume de solicitações, possivelmente refletindo necessidades constantes da população e ações mais intensificadas da agência. Em 2021, houveram 99 Ordens de Serviço (14,69%), enquanto 2020 teve 80 registros (11,87%), o que indica um volume moderado de solicitações, possivelmente afetado por fatores externos, como a pandemia de COVID-19. No mesmo nível de comparação, em 2024, foram registradas 99 (14,96%) ordens de serviço cadastradas. Por fim, nos anos de 2019 e 2017 registraram os menores totais, com 73 (10,83%) e 64 (9,5%) Ordens de Serviço, respectivamente. Os valores reduzidos em 2017 são justificados pela estruturação por parte da AGEFIS em assumir a fiscalização das Unidades de Conservação situadas em Fortaleza.

Gráfico 08 - Quantitativo de demandas fiscalizadas por ano



Fonte: Elaboração pessoal (2025)

O gráfico de barras acima demonstra o quantitativo de demandas fiscalizadas por ano pela AGEFIS, demonstrando a variação de ações de fiscalização entre 2018 a 2024. Não foi disponibilizado pelo Órgão o quantitativo de demandas realizadas em 2017. De 2018 a 2021, pode-se observar um leve declínio do quantitativo de demandas fiscalizadas, partindo de 70 para 53 demandas atendidas no ano. Em comparação com o quantitativo de O.S geradas em relação as atendidas em 2018, observa-se que 63,6% das demandas foram atendidas. Já em 2021, o comparativo entre demandas solicitadas x atendidas foi de 53,4%.

A partir dessa comparação com as amostras selecionadas, observa-se alguns gargalos operacionais que, durante o período, podem ter sido influenciado por fatores internos e externos, como a adaptação do órgão para as fiscalizações das UCs em 2018, e a pandemia de covid-19 em 2021. Em 2022, observa-se um alto índice de demandas geradas (129) e fiscalizadas (121), sendo atendida quase que toda a totalidade de solicitações (93,8%). Esse valor demonstra melhoria em comparação aos dados anteriormente apresentados, demonstrando melhorias perceptíveis no planejamento e organização de ações de fiscalização no espectro ambiental. Em 2023 e 2024, respectivamente, demonstram-se valores continuamente positivos, sendo em 2023 atendidas 87 demandas em comparação as 115 solicitadas, obtendo 75,6% de fiscalizações realizadas, assim como em 2024, em que entre as 99 solicitações realizadas, 82 foram verificadas, representando 82,8% de monitoramentos concluídos.

A análise comparativa entre o número de Ordens de Serviço geradas e demandas atendidas, de forma geral, refletem, em uma primeira análise, na grande demanda de fiscalizações no âmbito ambiental durante o período de 2017 a 2024. Em valores gerais, foram atendidas 537 solicitações das 670 requisitadas a AGEFIS. De início, de acordo com a interpretação dos gráficos apresentados, durante o período de 2017 a 2021, observou-se índices moderados de atendimento as fiscalizações nas Unidades de Conservação, sendo justificados, como citado anteriormente, por fatores externos e estruturação o Órgão e de seus servidores para assumir a responsabilidade que anteriormente era da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. De 2022 a 2024, a tendência em relação ao quantitativo de solicitações e demandas atendidas obtiveram uma melhora significativa, indicando fortalecimento das atividades de fiscalização ao longo dos anos, a partir dos aprimoramentos no âmbito de gestão e priorização das demandas ambientais em Fortaleza.

Em continuidade, após o atendimento das demandas, se subdividem os resultados das ações de fiscalização em:

- Fiscalizada e constatada: Indica demandas onde a fiscalização foi realizada e uma infração foi confirmada.
- Fiscalizada e não constatada: Indica demandas onde a fiscalização foi realizada, mas nenhuma infração foi encontrada.

- Não fiscalizada: Indica demandas que não foram fiscalizadas, seja por falta de recursos ou outros motivos.

O gráfico a seguir demonstram as comparações dos valores das 3 divisões por ano, no período de 2018 a 2024:

Gráfico 09 - Total de demandas por ano por fiscalização constatada e não constatada



Fonte: Elaboração pessoal (2025)

A partir da análise do gráfico apresentado, observa-se que, no ano de 2018 concentra o maior número de fiscalizações em que se constatou infração ambiental, com 62 ações infracionais. Entre 2019 e 2020, verifica-se a tendência inversa em relação ao dado anterior, ao fato de que o resultado das fiscalizações, em 2019, 84,4% de monitoramentos não levaram a infrações evidentes.

A mesma tendência se observa em 2020, em que 80,9 das fiscalizações não encontraram ações que infringissem a legislação vigente. De 2021 a 2022, a tendência se reverte novamente, ao fato de que, em 2021, 83% das ações de fiscalização encontraram infrações. Em 2022, o resultado é dividido, com diferença mínima entre o resultado constatado e não constatado.

A tendência entre as ações de fiscalização de 2023 e 2024 mantém índices elevados de ações de fiscalização onde não se encontrou irregularidades em comparação ao solicitado na demanda. Demonstra-se que, em 2023, 68,9% das demandas estão no status de fiscalizada e não constatada, em contrapartida a 31% de fiscalizações constatadas. Por fim, em 2024, 64,3% das ações resultaram em

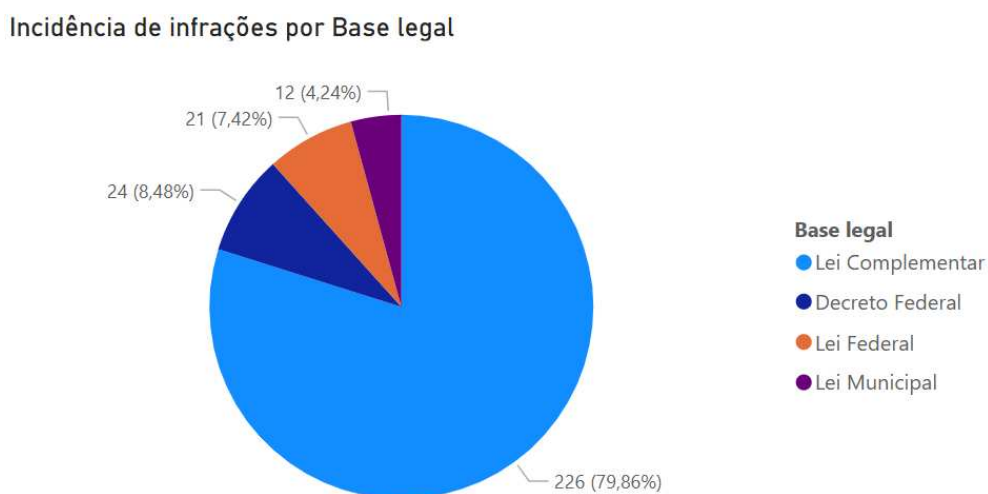
descumprimento da legislação ambiental, e 35,3% resultaram em contravenções constatadas.

Como consideração final, em 2018, a tendência em maiores resultados em observar fiscalizações onde foram constatadas maiores locais com irregularidades vem justamente do fato de ser próximo ao início das ações de fiscalização concentradas à AGEFIS nas Unidades de Conservação de Fortaleza, especialmente da APA da Sabiaguaba. De 2019 a 2024, é possível observar que a tendência de fiscalizações em que não foram encontradas infrações é maior em comparação aos resultados não constatados, inferindo-se que as ações de monitoramento são um instrumento efetivo para garantir a efetividade das leis ambientais, e que sua continuidade gera uma tendência de queda na constatação de irregularidades.

8.2 Tipos de infrações

Dentre os dados solicitados para o Órgão, solicitou-se o quantitativo de leis incluídas dentro dos documentos fiscais e sua frequência, para assim identificar quais são os maiores níveis de infração dentro da Área de proteção Ambiental da Sabiaguaba. No gráfico a seguir, pode-se observar por grande área a intensidade a qual os tipos de legislação aparecem:

Gráfico 10 - Incidência de infrações por base legal



Fonte: Elaboração pessoal (2025)

No diagrama acima, observa-se que o tipo legislativo que mais aparece com frequência é a Lei complementar, referente em sua maior parte a Lei Complementar nº 270/2019 (Código da Cidade de Fortaleza), responsável por estabelecer um conjunto de normas e diretrizes que buscam regular o espaço urbano, uso e ocupação do solo e questões ambientais, tendo como enfoque principal tratar de pontos como: espaço natural (Como as UCs, por exemplo), espaço (Locais com grande interferência urbana), posturas municipais e compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a sociedade.

De acordo com o gráfico, 79,86% os documentos fiscais lavrados têm essa normativa em sua descrição legal. Sua utilização é frequente para enquadrar a infração no âmbito de degradação ambiental em Unidades de Conservação ou Zonas de Proteção Ambiental (ZPA). O segundo e terceiro artifícios legais mais presente são as leis federais e decretos federais, com 8,48% e 7,42% respectivamente, de frequência nos autos e notificações, sendo mais utilizado a lei nº 9605/98, que tratam especificamente de:

“Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.” (BRASIL, 1998).”

Combinado a essa legislação, é utilizado o Decreto Federal nº 6514/2008, artigo 74, que tem a mesma descrição do artigo citado anteriormente, podem sua penalidade é aplicada em valor de multa, variando entre R\$ 10.000,00 (Dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (Cem mil reais).

Em resumo, ao comparar o volume de ordens de serviço e o quantitativo de demandas atendidas, pode-se observar a real efetividade da política pública de fiscalização perante a proteção de áreas de preservação ambiental, conforme o território da Sabiaguaba. Ao exposto anteriormente, se observou grande quantitativo de ações que constatavam uso e ocupação do solo de forma irregular, sendo esse o espectro de infração que mais ocorre dentro do território da APA da Sabiaguaba. A partir desse diagnostico, observa-se a necessidade de maiores ações que coíbam a

construção irregular de forma efetiva, para garantir a não degradação do espaço natural e que sejam cumpridos os aspectos legais que resguardam o meio ambiente.

9 ANÁLISE DAS AÇÕES DOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO NA APA DA SABIAGUABA

A atuação dos agentes de fiscalização é essencial para a proteção ambiental e para a aplicação das políticas públicas voltadas à preservação dos ecossistemas, sendo eles a peça chave para a execução dessa política pública. Diante disso, foi idealizado entrevistar os fiscais responsáveis pela fiscalização da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, destacando suas principais ações, desafios e impactos na conservação da área.

9.1 Entrevistas com os fiscais de campo

Durante o período de novembro e dezembro de 2024, foram entrevistados os grupos de servidores públicos responsáveis pela fiscalização da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba. Ao todo, foram entrevistados 4 fiscais individualmente, com perguntas estruturadas anteriormente para conciliar o maior nível de informações sobre suas experienciais, conhecimentos, contribuições e visões sobre o serviço de fiscalização. Logo, para alcançar o objetivo da pesquisa, fez-se necessário a idealização de um questionário que buscasse captar o maior número de informações pertinentes a fiscalização da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba. Buscou-se então o foco em três níveis: Gestão/Operacional, Campo e Conhecimento Teórico acerca de políticas públicas e sustentabilidade. Todas as questões foram pensadas buscando compreender como o órgão e seus agentes atuam na APA e seu entendimento geral sobre sustentabilidade e políticas públicas, visando entender seu envolvimento na causa.

No âmbito do primeiro questionamento, foi questionado aos entrevistados o quando se iniciaram as operações por parte da AGEFIS na APA da Sabiaguaba. Em todos os relatos, foi respondido que a fiscalização de forma geral o Órgão assumiu a responsabilidade do cuidado nessa Unidade de Conservação em 2017, relatando que anteriormente, as ações eram realizadas por parte da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

No segundo questionamento, foi questionado sobre como se realizava o planejamento das operações nessa Unidade de Conservação. Por todos os entrevistados, foi explicado a dinâmica dos grupos de fiscalização, que se dividem em

duplas e atuam em determinados dias da semana para atender as demandas repassadas. Nesse âmbito, as solicitações, caso não sejam de urgência, são primeiramente analisadas pela Diretoria de Planejamento, Normatização e Capacitação, que é responsável por definir estratégias, padrões, critérios, diretrizes e procedimentos em todo o procedimento de fiscalização. No que se refere a APA, é verificada pelo setor se a solicitação se enquadra e, situações que resultem em degradação ambiental ou poluição ambiental, decorrentes de construções irregulares (novas construções e benfeitorias), lançamento irregulares de efluentes, disposição irregular de resíduos, maus-tratos ou criação de animais, poluição sonora, supressão de vegetação, tráfego de veículos nas áreas proibidas, retirada de areia, pedra ou qualquer outro mineral, ou exercício de atividade sem prévia autorização. Após a filtragem, os procedimentos são repassados a Gerência de Fiscalização responsável (Gerência de Plantões e Atividades Especiais – GEPLAE), que designa os fiscais para as operações e realizam os procedimentos adequados para constatação de condutas que desrespeitem as normas ambientais. Comumente, solicitações de outros Órgãos ou agentes públicos são repassadas diretamente para a GEPLAE. As solicitações então são colocadas em rota durante dias específicos da semana e dos fins de semana para verificação de possíveis condutas infracionais. Vale ressaltar que as operações rotineiramente contam com o apoio de outros Órgãos da Prefeitura de Fortaleza, como o Batalhão Policial Militar Ambiental (BPMA) e a Guarda Municipal (GMF).

No que se refere ao terceiro questionamento, foram questionados quais os equipamentos e suporte fornecidos pela AGEFIS para as ações de fiscalização. Nesse questionamento, alguns fatos interessantes foram repassados, pois alguns dos equipamentos que auxiliam no processo de fiscalização da APA foram trazidos pelos próprios agentes de Fiscalização, como o SWMAPS e o Timestamp. Os exemplos anteriores são ferramentas gratuitas disponibilizadas para dispositivos móveis que foram descobertas pelos próprios fiscais, sem direcionamento direto do uso pelos gestores de planejamento. Além do uso desses aplicativos, de forma institucional, para o monitoramento dessa Unidade de Conservação, são disponibilizados veículos com tração 4x4 e a recente aquisição de drones para monitoramento aéreo de infrações.

O quarto questionamento se refere as dificuldades encontradas pelos fiscais durante os atos de fiscalização no local. Nesse âmbito, todos os fiscais relataram situações parecidas, no sentido de falta de recursos e planejamento para realização de ações urgentes, como impedimento imediato de ocupações irregulares em área de preservação; Falta de consciência ambiental por parte da comunidade, gerando situações comuns de resistência às leis e a fiscalização; falta de integração entre órgãos da prefeitura tanto para a retirada de invasões e demolições, além da atuação sem fornecimento de EPI adequado para atuação em áreas de alta periculosidade. Ainda no que se refere a equipamentos necessários, os aplicativos utilizados são utilizados nos aparelhos de uso pessoal dos servidores, não sendo disponibilizado celulares ou tablets exclusivos para o uso dessas ferramentas.

Em continuidade, as equipes responsáveis por essas ações, ao início as operações na APA, não receberam treinamento adequado sobre como proceder dentro desse tipo de território, tendo a continuidade do monitoramento acontecido pelos agentes se prontificando a aprenderem sobre fiscalização ambiental e aprender o conhecimento técnico necessário para tais ações fiscalizatórias.

A problemática sobre falta de capacitação em mudanças de grande porte ou imediatas ressoam desde a instauração da AGEFIS, em que estudos anteriores demonstraram que, durante a transição da fiscalização especializada para a integrada, os agentes de fiscalização não tiveram treinamento adequado para fiscalizarem todos os tipos de demanda, não existindo mais especialidade em conhecimento técnico por área de atuação (LIMA, 2022, p. 96). A falta desse aspecto pode levar a dificuldades, conforme relatado pelos fiscais, devido a alta rotatividade em trocas de gestão, em que muitas vezes os fiscais são substituídos por outros, perdendo o conhecimento específico da equipe anterior, sem capacitação realizada para manter a qualidade das fiscalizações. Todos esses relatos levam a dificuldade, segundo os entrevistados, levantam a necessidade da estruturação de centro de inteligência para o monitoramento de Unidades de Conservação, para formar mais fiscais que seriam responsáveis por atuar diretamente nessas áreas.

O quarto questionamento direcionou-se sobre como os agentes de fiscalização abordam os autuados durante as operações. Nesse tópico, foi observada algumas diferenças em relação a como os fiscais abordam os autuados durante as fiscalizações. Em uma das equipes, verificou-se uma abordagem mais direta,

explicando o tipo de infração cometida, a legislação infringida e o direcionamento sobre como proceder para se regularizar perante a AGEFIS e a outros órgãos da PMF, sempre com total respeito ao autuado. A segunda equipe busca uma abordagem mais humanizada, pois compreendem o munícipe como ser humano com limitações e potencialidades, visando assim realizar uma fiscalização não somente punitiva, mas sim educativa, auxiliando no processo de conscientização da comunidade para proteger áreas naturais.

De forma geral, todos os agentes de fiscalização são respeitosos em suas abordagens, e mesmo indo para uma linha mais punitiva, a postura dos fiscais sempre é de compreensão com o autuado, como forma de evitar conflitos. Como contribuição a esse questionamento, participei de duas operações de fiscalização na Sabiaguaba, observado como as equipes abordam a população, e todos os relatos dos fiscais demonstraram as observações vistas durante a participação nas ações de fiscalização, conforme a imagem a seguir:

Figura 1 - Fotografia de operação realizada na APA da Sabiaguaba



Fonte: Elaboração pessoal (2024)

Nos registros fotográficos acima, foi realizada uma operação para observar circulação de veículos nas dunas da Sabiaguaba. Os autuados foram parados por agentes da BPMA e da AGEFIS, que explicaram as proibições de circulação na área, conforme a Lei Complementar nº 270/2019 que levaram a apreensão do veículo. Como forma de priorizar a segurança dos autuados e priorizar a humanização das abordagens, foi disponibilizado transporte dos mesmos para suas residências.

Por fim, o penúltimo e ultimo questionamentos são relacionados entre si, sendo eles realizados no intuito de verificar o conhecimento dos fiscais sobre políticas públicas e sustentabilidade, e o entendimento desses conceitos para o ato fiscalizatório. Os agentes de forma geral direcionaram a resposta em conjunto com o

ato de proteção ambiental, definindo políticas públicas como ações e projetos criados para atender a necessidades da população ou solucionar problemas de grande problemática social, e que, no que se refere a natureza, auxiliem a utilização e preservação do espaço de forma sustentável. Entre as respostas, destaca-se a mais pertinente a seguir:

“No meu entendimento, a política pública é todo aquele tipo de políticos implementados, criados e projetados pelos órgãos da administração pública, que vão nortear as ações daquele ente junto a determinada local, a determinada população, né? E em relação às políticas de sustentabilidade, no caso da parte ambiental, são políticas públicas que visam garantir a utilização daquele meio ambiente, mas de uma forma sustentável, ou seja, de uma forma que vai causar o mínimo impacto possível para aquela região, de forma que não estrangule totalmente a atividade empreendedora daquele local e que permita, assim, a utilização que não causa tanta degradação e também permite o sustento das populações que ali residem.” (Fiscal 4)

A resposta enfatiza a importância de uma estratégia integrada, onde o progresso e o uso dos recursos naturais aconteçam de forma responsável. Nesse sentido, a fiscalização do meio ambiente por parte do poder público, segundo os entrevistados, do meio ambiente, se torna uma ferramenta crucial para preservar a qualidade de vida e o patrimônio natural para as próximas gerações.

9.2 Agentes externos atuantes com a AGEFIS

Como forma de avaliar o resultado das ações realizadas pela AGEFIS de maneira externa, foi idealizado buscar gestores que tiverem um contato direto nas solicitações de demandas e conhecimento sobre o território da Sabiaguaba. Nesse sentido, foi entrevistado o Vereador eleito em 2024, Gabriel Aguiar, do Psol, por seus conhecimentos e ações em relação a preservação das Unidades de Conservação em Fortaleza.

Primeiro, buscou-se compreender o entendimento do entrevistado sobre políticas públicas e a importância do ato de fiscalização, que segundo ele, inicia sua fala ao conceito de polis, do coletivo, e que são ações que devem ser pensadas para o todo, a partir da efetivação do orçamento público a ser pensado para a melhoria coletiva dos problemas sociais. Nesse sentido, o ato fiscalizatório, no âmbito do meio ambiente, vem como forma de garantir a efetivação da lei, no intuito de dar espaço para existência de um ambiente ecologicamente equilibrado.

O segundo questionamento se direcionou a relação entre a ação da AGEFIS com as demandas na Unidade de Conservação da Sabiaguaba. Foi respondido que grande parte das demandas repassadas por seu gabinete, em relação a APA, são atendidas, e que o Órgão é acionado quase que diariamente sobre diversas pautas, inclusive sobre repasses de situações emergenciais. Entretanto, foi repassado que existem algumas situações que demonstram a limitação do Órgão perante a proteção ambiental. Citou-se o exemplo de um embargo de uma obra que estava acontecendo na APA da Sabiaguaba, e que fiscalização atuou, as obras foram paradas, mas, no dia seguinte, houve continuidade da construção ilegal, ao ponto de ser concluída mesmo com o embargo aplicado.

Apontou-se também que, a legislação atual aponta o desfazimento da obra nesses casos, por ter sido realizada de maneira ilegal, mas que raramente acontece. A crítica em questão se direcionou a todos os órgãos de fiscalização ambiental, que nos casos de demolição de construções ilegais em espaços preservados, acabam não cumprindo a legislação à risca, seja por pressões políticas ou falta de estruturação para essas ações. Nesse sentido, faz-se necessária a cobrança mais rígida do cumprimento dos aspectos legais envolvendo a aplicação de penalidades por partes dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental.

Foi questionado também se, durante seu mandato, tiveram mudanças perceptíveis por parte da AGEFIS em relação ao impedimento de degradação ambiental na APA da Sabiaguaba. Foi respondido que desde a centralização das ações de fiscalização das unidades de conservação por parte da AGEFIS, houve uma melhora visível no atendimento de demandas, assim como na frequência de atos infracionais cometidos na Unidade de Conservação, além da consciência gerada na população para denunciar os crimes ambientais cometidos nesses locais, demonstrando a relevância do Órgão para a população. Entretanto, foi apontado que todo o aparato para impedir a degradação ambiental ainda se encontra longe do ideal, visto as obras que tomam continuidade apesar das medidas administrativas tomadas, principalmente no que tange grandes empreendimentos. Além disso, foi apontado que há uma grande frequência de veículos Off-Road transitando diariamente no território das dunas da Sabiaguaba e em outros locais proibidos, que causam degradação pelo desgaste do solo não preparado para o trânsito de veículos, sendo a fiscalização falha nesse aspecto por não coibir totalmente a circulação dos automóveis nesses locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal analisar os efeitos da política de fiscalização realizada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) no território da Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, buscando compreender de fato como funciona o processo de planejamento, monitoramento e execução de ações fiscalizatórias, de forma a compreender como o Órgão exerce seu papel.

Foi observado, a partir do quantitativo de demandas, durante o período de 2017 a 2024, que as atividades de fiscalização na APA da Sabiaguaba têm se mostrado eficazes para coibir parcialmente a degradação da região protegida por meio do monitoramento contínuo e aplicação de penalidades aos infratores. O grande número de demandas também reflete a preocupação dos cidadãos em relação a proteção das Unidades de Conservação, e o conhecimento sobre as atuações do Órgão e sua importância para a preservação ambiental.

Entretanto, assim como na análise de dados quantitativos e com o conteúdo adquirido nas entrevistas com os fiscais de campo e agentes externos envolvidos com a fiscalização e proteção do meio ambiente, podem-se destacar dificuldades na execução de algumas ações, devido à escassez de recursos necessários, como capacitações e incorporação de mais agentes de fiscalização para realizar o monitoramento de forma diária. Além disso, a falta de integração entre diferentes outros órgãos responsáveis pela gestão ambiental se impõem como fator que dificulta o alcance de maior efetividade no impedimento da degradação ambiental, que falham, assim como a AGEFIS, em aplicar medidas mais severas como desfazimento de obras concluídas de grande porte em áreas não regulamentadas.

Quanto à percepção dos agentes públicos, identificou-se um consenso sobre a relevância da fiscalização como ferramenta essencial para a proteção ambiental, tanto para os servidores públicos quanto para pessoas envolvidas no ativismo ambiental. No entanto, também foram apontadas dificuldades operacionais e limitações estruturais que impactam a atuação do órgão. Apontou-se também uma situação preocupante em relação a segurança de seus agentes, pela sensação de insegurança sentida por eles durante os atos de fiscalização, seja pela má recepção pela população ou por ações em áreas de alta periculosidade. Nesse sentido, faz-se

necessário ampliar medidas que fortaleçam a segurança dos agentes de fiscalização, além de soluções que busquem não prevaleçam apenas o caráter punitivo como solução, mas sim buscar apoio em mecanismos educativos e preventivos, capaz de promover a conscientização e incentivar práticas sustentáveis que beneficiem tanto o meio ambiente quanto as comunidades locais.

Por fim, os resultados da pesquisa reforçaram a importância da fiscalização como forma de coibir a degradação da natureza. Entretanto, por parte do Órgão responsável pelo monitoramento das Unidades de Conservação de Fortaleza, torna-se visível a necessidade de aprimoramento das estratégias de fiscalização ambiental, especialmente em áreas de grande relevância ecológica como a APA da Sabiaguaba.

Uma das estratégias possíveis para ampliar a capacidade de fiscalização, conforme os relatos dos agentes de fiscalização, seria a montagem de um centro de inteligência exclusivo para o monitoramento de todo o território do Parque Natural das Dunas da Sabiaguaba, com um maior número de equipes disponíveis para o atendimento de demandas de forma mais ágil, além de propor capacitações realizadas para todos os servidores públicos da AGEFIS nos casos de rotatividade de equipes, para que todos tenham o conhecimento técnico necessário para atuar nesse tipo de fiscalização. Além disso, A proteção desses territórios exige uma maior integração entre os órgãos fiscalizadores, a sociedade civil e os setores produtivos, de modo que as ações desenvolvidas consigam equilibrar preservação e desenvolvimento sustentável. Assim, este estudo contribui para o debate sobre a importância da fiscalização ambiental e abre caminho para futuras pesquisas que possam aprofundar a análise dos desafios e oportunidades na gestão ambiental em Fortaleza e em outras regiões do país.

REFERÊNCIAS

ADMIN. **Impactos positivos e negativos sobre áreas do Rio Cocó.** O Estado CE. Disponível em: <https://oestadoce.com.br/cadernos/oev/impactos-positivos-e-negativos-sobre-areas-do-rio-coco/>. Acesso em: 12 maio 2024.

AMARAL, W. A. N. DO A. et al. **Políticas Públicas em Biodiversidade.** Disponível em: http://www.hottopos.com/Harvard1/politicas_publicas_em_biodiversi.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRANDS, Rose. **A Revolução Industrial e suas Consequências Globais - Story Scribe.** Story Scribe. Disponível em: <https://storyscribe1.com/a-revolucao-industrial-e-suas-consequencias-globais/>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2023

BRASIL. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 25 jun. 2023

BRASIL. **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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 4 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. 25 jun. 2023

BRASÍLIA AMBIENTAL. **Você sabe o que é uma APA?** Disponível em: <https://www.ibram.df.gov.br/voce-sabe-o-que-e-uma-apa/>. Acesso em: 4 jun. 2023.

Canal Urbanismo e Meio Ambiente - Prefeitura Municipal de Fortaleza. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/381-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-da-sabiaguaba-cgs?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 5 jan. 2025.

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho da s águas:** políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: BNB, 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8.

CHACON, Suely S. e NASCIMENTO, Verônica S. **Para além do (pré)conceito e do discurso - Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade.** Universidade Federal do Ceará, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58750/1/2020_art_sschacon.pdf. Acesso em: 01 jul. 2024.

Complexo Ambiental e Gastronômico da Sabiaguaba - Instituto Dragão do Mar.

Disponível em: https://www.idm.org.br/equipamentos/complexo-ambiental-e-gastronomico-da-sabiaguaba/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 5 jan. 2025.

DE. Medida impõe regime de dedicação exclusiva para servidores - Notícias.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/124461-medida-impoe-regime-de-dedicacao-exclusiva-para-servidores/#:~:text=A%20dedica%C3%A7%C3%A3o%20exclusiva%20impede%20o,as%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20de%20cada%20carreira..> Acesso em: 25 jan. 2025.

Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Jusbrasil.com.br. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/91582/codigo-de-aguas-decreto-24643-34>.

Acesso em: 12 maio 2024.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O Mito da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec, 2008.

FORTALEZA. **Decreto nº 11.896 de 28 de fevereiro de 2006.** Cria o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, localizado no bairro da Sabiaguaba, Município de Fortaleza, Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/04/parque-municipal-sabiaguaba.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023

FORTALEZA. **Decreto nº 11.897 de 28 de fevereiro de 2006.** Cria o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, localizado no bairro da Sabiaguaba, Município de Fortaleza, Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/04/parque-municipal-sabiaguaba.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023

FORTALEZA. **Lei complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019.** Dispõe sobre o

Código da Cidade e dá outras providências. Disponível em: [lc_270.2019.pdf](#)

(fortaleza.ce.leg.br). Acesso em: 25 jun. 2023

HEIDEMANN, Francisco G. . **Do sonho do progresso às políticas de**

desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas

Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed.

Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40. Acesso em: 24 maio. 2023

IBAMA. **Roteiro metodológico para gestão de Área de Proteção Ambiental -**

APA. Disponível em:

[https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/index.php/estantes/planos-](https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/index.php/estantes/planos-manejo/3341-roteiro-metodologico-para-gestao-de-area-de-protecao-ambiental-apa)

[manejo/3341-roteiro-metodologico-para-gestao-de-area-de-protecao-ambiental-apa](https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/index.php/estantes/planos-manejo/3341-roteiro-metodologico-para-gestao-de-area-de-protecao-ambiental-apa).

Acesso em: 4 jun. 2023.

Instituto Água e Terra. **Unidades de Conservação (UCs) e suas categorias de**

manejo. Disponível em: [https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Unidades-de-Conservacao-](https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Unidades-de-Conservacao-UCs-e-suas-categorias-de-manejo)

[UCs-e-suas-categorias-de-manejo](https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Unidades-de-Conservacao-UCs-e-suas-categorias-de-manejo). Acesso em: 4 jun. 2023.

INTERFACES CIENTÍFICAS - DIREITO; UNIT-SET. **Vista do OS IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA NA CIDADE DE ARACAJU: UM OLHAR SOBRE A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VIGENTE.** Set.edu.br. Disponível em:

<https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3216/1894>. Acesso em: 4 fev. 2025.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 118, p. 189-205, 2003.

Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Jusbrasil.com.br. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/91627/codigo-florestal-lei-4771-65>. Acesso em: 12 maio 2024.

LIMA, J. **Caracterização dos Riscos Ambientais na Área do Bairro da Sabiaguaba.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://lsie.unb.br/ugb/sinageo/7/0174.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2023

Lima, W. G. (2012). **Política pública: discussão de conceitos.** *Revista Interface (Porto Nacional)*, (05). Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/370>. Acesso em: 28 mai. 2023.

LUIZ, J.; JOSÉ AUGUSTO DRUMMOND; DANIELA. **Uma Análise sobre a História e a Situação das Unidades de Conservação no Brasil.** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303538670_Uma_Analise_sobre_a_Historia_e_a_Situacao_das_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil. Acesso em: 5 jun. 2023.

MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Francisco & BATISTA, Glauber. *Unidades de Conservação no Brasil: Da República à Gestão de Sistemas*. Curitiba: Juruá, 2011.

MENDES, N. **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) - Lei nº 6938/81 | Jusbrasil.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/politica-nacional-do-meio-ambiente-pnma-lei-n-6938-81/321528492>. Acesso em: 4 jun. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Unidades de Conservação: Perguntas e Respostas*. Brasília: MMA, 2000.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **O que são as Unidades de Conservação?** Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/15713-o-que-s%C3%A3o-as-unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 4 jun. 2023.

NACIONAL COSTA, Universidad; FERREIRA SOUZA, Rica; SORELE, Lílian; *et al.* [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820767.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

ODS 15 - Vida Terrestre - Ipea - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ipea.gov.br. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods15.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Os impactos ao longo de seu percurso - A Bacia hidrográfica do Rio Cocó. 1library.org. Disponível em: <https://1library.org/article/os-impactos-longo-percurso-bacia-hidrogr%C3%A1fica-rio-coc%C3%B3.qvlojky>. Acesso em: 12 maio 2024.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>. Acesso em: 2 jun. 2024.

PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/71657-pnud-explica-transi%C3%A7%C3%A3o-dos-objetivos-do-mil%C3%AAnio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 2 jun. 2024.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **AGEFIS - Agência de Fiscalização de Fortaleza.** Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-344>. Acesso em: 02 jul. 2023.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Plano de Manejo do PNMDS e APA de Sabiaguaba.** [s.l: s.n.]. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/planejamento/plano_de_manejo_da_sabiaguaba.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023

PRODES — Coordenação-Geral de Observação da Terra. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). *O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil*. Revista de Administração Pública, 46(5). Disponível em: SciELO Brasil - O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Acesso em: 22 out. 2024.

REDAÇÃO PENSAMENTO VERDE. **Clube de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972) | Pensamento Verde.** Pensamentoverde.com.br. Disponível em: <https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/clube-roma-relatorio-limites-crescimento-1972/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

SAMPAIO, Maria Analice dos Santos; ARAÚJO, Ana Cléssia Pereira Lima de; LIMA, Filipe Augusto Xavier; *et al.* A Fiscalização Ambiental e o Desmatamento na Amazônia Legal: uma Análise para o Período de 2004 a 2019. **Espaço Aberto**, v. 14, n. 2, p. 109–130, 2024. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/62654?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 4 fev. 2025.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos.** Cengage Learning Brasil, 2019. *E-book*. ISBN 9788522128976. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522128976/>. Acesso em: 28 maio. 2023.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, L. S. F.; SILVA, E. V.; VASCONCELOS, F. P. **AS UCS DE SABIAGUABA (Fortaleza -Ceará, Brasil): DIAGNÓSTICO GEAMBIENTAL E PROPOSTAS DE GESTÃO E MANEJO**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/50.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023

Sustainable Development Goal 11: Cidades e comunidades sustentáveis.

Sustainable Development Goal 11: Cidades e comunidades sustentáveis | As Nações Unidas em Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Sustainable Development Goal 12: Consumo e produção responsáveis.

Sustainable Development Goal 12: Consumo e produção responsáveis | As Nações Unidas em Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Sustainable Development Goal 13: Ação contra a mudança global do clima.

Sustainable Development Goal 13: Ação contra a mudança global do clima | As Nações Unidas em Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/13>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Vista do ANÁLISE POR TRIANGULAÇÃO DE MÉTODOS: UM REFERENCIAL PARA PESQUISAS QUALITATIVAS. Univap.br. Disponível em:

<https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/228/210>. Acesso em: 3 jun. 2024.

Vista do Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Pucsp.br. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528>. Acesso em: 12 maio 2024.

WWF Brasil. **Gestão de Unidades de Conservação.** Disponível em:

https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/gestao_de_unidades_de_conservacao/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=Cj0KCQjw1_SkBhDwARIsANbGpFt1Jxcm4zbtv_Fd4XlkmCCf-N7QxnEQvM14OL-ewqwByaeh591mCYcaAgMOEALw_wcB. Acesso em: 3 jul. 2023.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS PRESENCIAIS COM OS FISCAIS DE CAMPO

- Quais os procedimentos de fiscalização, equipamentos disponíveis e utilizados para suporte a fiscalização da APA?
- Qual a base legal utilizada para a atuação?
- Como é sua abordagem aos autuados durante as ações de fiscalização?
- Quais as maiores dificuldades enfrentadas durante os atos de fiscalização nesse local?
- Qual seu entendimento sobre políticas públicas, sustentabilidade e ato da fiscalização nesse âmbito?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO UTILIZADO NA ENTREVISTA COM O VEREADOR GABRIEL AGUIAR

- Qual seu entendimento sobre políticas públicas e o ato da fiscalização nesse âmbito?
- Qual seu entendimento sobre o conceito de sustentabilidade e como aplicaria ele no entendimento da fiscalização da APA?
- Como agente político envolvido na causa ambiental e presente em todas as demandas ambientais do município, como você avalia a ação da AGEFIS perante essas demandas?
- Ao tempo atuante na causa ambiental, percebeu-se alguma evolução dos últimos anos no aspecto de infrações ambientais na Sabiaguaba? E como a AGEFIS tenha influenciado nesse processo.

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO DISTRIBUIDO PARA OS FISCAIS EM GERAL PELO GOOGLE FORMS

Dimensão Sociocultural

- Você se sente acolhido pela comunidade pela prestação do serviço de fiscalização?

- ☐ Sim
- ☐ Não

- Em determinada ocasião, sofreu algum tipo de represália por parte da população no seu trabalho?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Dimensão econômica

- A Fiscalização é sua única fonte de renda?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Dimensão Ecológica

- Em sua visão, considera que seu trabalho seja importante para a preservação na natureza?

- ☐ Sim
- ☐ Não

- Qual seu entendimento sobre o conceito de sustentabilidade?

Dimensão Institucional

- Acredita que o Órgão traz incentivo a proteção do meio ambiente e a garantia da sustentabilidade?

- ☐ Sim
- ☐ Não