



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE**

ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES

**A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS EM CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA DA REGIÃO DO COCÓ
EM FORTALEZA/CE**

FORTALEZA

2017

ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES

A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS EM CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA DA REGIÃO DO COCÓ EM
FORTALEZA/CE

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Vlândia Pinto Vidal de Oliveira.

FORTALEZA

2017

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

N000e Sales, Alessander Wilckson Cabral.

A construção de consensos em conflitos socioambientais: implementando a sustentabilidade ambiental integrada da região do Cocó em Fortaleza/CE / Alessander Wilckson Cabral Sales. – 2017.
165 f. : il. color.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2017.

Área de Concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientação: Profa. Dra. Vlândia Pinto Vidal de Oliveira.

1. Construção de consensos. 2. Conflitos socioambientais. I. Título.

CDD 660

ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES

A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS EM CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS COMO
INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA DA REGIÃO DO COCÓ EM
FORTALEZA/CE

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: 16/05/2017

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Vlândia Pinto Vidal de Oliveira (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Antônio Jeovah de Andrade Meireles
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. Rômulo Guilherme Leitão
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Profa. Dra. Clarisse Sampaio Silva
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Para Meu Pai.

AGRADECIMENTOS

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram decisivamente para que este trabalho pudesse ser concluído.

Inicialmente, aos integrantes do Fórum Permanente Para a Implantação Definitiva do Parque do Cocó, por terem acreditado que a resolução de conflitos socioambientais pela via da construção de consensos produz resultados mais eficientes e capazes de, pela aceitação, superar os conflitos e solidificar ganhos significativos para a sociedade.

À Professora Doutora Vlândia Pinto Vidal de Oliveira, orientadora desta Tese, pela dedicação no árduo trabalho de tentar guiar-me na tradução, para um texto científico, das discussões, propostas e deliberações decorrentes do Fórum Cocó, com a percepção de que o mecanismo utilizado poderia ser sistematizado para atuações futuras e para estudos acadêmicos específicos e mais profundos sobre o tema ainda tão pouco estudado no Brasil.

Aos professores integrantes da banca examinadora, que contribuíram com suas considerações, frutos de sua generosidade em compartilhar conhecimentos, para melhorar este trabalho.

Ao Ministério Público Federal (MPF), instituição permanentemente preocupada com o contínuo aprendizado de seus membros, pela licença concedida para a finalização deste texto.

À minha Família, pela compreensão dos momentos ausentes e principalmente pela fonte inesgotável de motivação e apoio. Lília, Jader Neto, Lucas e Nice, sei que todos já compreendem a força transformadora do conhecimento e a importância de nunca pararmos de buscá-lo, cada vez mais, com maior intensidade e dedicação.

A uma força maior que me move, me guia e, sempre, está comigo nos momentos mais marcantes de minha vida. Eu sei que ela existe, eu a sinto.

RESUMO

A conflituosidade atualmente existente sobre a utilização de ambientes sensíveis, de vital importância ambiental, econômica, cultural e social para áreas urbanas densamente povoadas, tem aumentado consideravelmente na medida em que cresce a tensão entre as diversas visões de diferentes setores da sociedade. Diante disso, necessário se torna debater sobre a forma mais adequada de construção de seus parâmetros de sustentabilidade socioambiental. Fortaleza, capital do Estado do Ceará, possui uma área com todas essas características: densamente habitada, com elevada valorização econômica e repleta de ecossistemas nobres e de paisagens exuberantes. Esta região da cidade, conhecida como Cocó, conta com o consenso da sociedade sobre a necessidade de sua preservação. A presente Tese tem por finalidade empreender uma caracterização ambiental, patrimonial e jurídica desta região, identificar os conflitos nela existentes e categorizá-los, propondo uma sistemática eficiente destinada a melhor compreendê-los, compô-los e superá-los. Para isso, empreende uma análise da teoria do conflito, para definir os conflitos socioambientais mais importantes da área de estudo, analisando, em seguida, a inadequação dos métodos tradicionais – basicamente consistente na judicialização – de composição desse tipo especial de conflito, o que só tem resultado no acirramento da litigiosidade e na produção de injustiças distributivas. Os conflitos existentes na região estudada, em face de sua específica tipologia, decorrente de sua complexidade e de múltiplas partes interessadas, exige uma composição consensual, através da utilização do mecanismo de construção de consensos, capaz de gerar acordos que fundamentam a tomada de decisão a partir da formulação democrática de políticas públicas de gestão ambiental integrada para a região. As técnicas para a construção de consensos, postas em atuação prática no Fórum Cocó, demonstraram ganhos efetivos na consolidação de propostas consensuais formatadas em cooperação com os diversos atores anteriormente antagônicos, superando, como eficiência, os conflitos que impedem a autoridade competente de concretizar a proteção tão esperada para a área estudada. A eficiência encontrada recomenda, ainda, que o mecanismo da construção de consensos, tão exitosamente utilizado no caso concreto objeto desta tese, seja aperfeiçoado e tenha sua utilização disseminada na formulação de outras políticas públicas importantes, notadamente as de cunho socioambiental.

Palavras-chave: Construção de consensos. Conflitos socioambientais. Negociação. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The current conflict over the use of sensitive, environmentally, economically, culturally and socially sensitive environments in densely populated urban areas has increased considerably as tensions between different views of different sectors of society grow. In view of this, it is necessary to discuss the most appropriate way of constructing its socio-environmental sustainability parameters. Fortaleza, capital of Ceará State, has an area with all these characteristics: densely inhabited, with high economic value and full of noble ecosystems and lush landscapes. This region of the city, known as Cocó, counts on the consensus of the society on the necessity of its preservation. The purpose of this thesis is to undertake an environmental, patrimonial and legal characterization of this region, to identify the conflicts in it and to categorize them, proposing an efficient systematics designed to better understand, compose and overcome them. To do so, it undertakes an analysis of conflict theory to define the most important socio-environmental conflicts in the area of study, and then analyzes the inadequacy of the traditional methods - basically consistent in the judicialization - of the composition of this special type of conflict, which only has resulted in the intensification of litigiousness and the production of distributive injustices. The conflicts in the region studied, given their specific typology, due to their complexity and multiple stakeholders, require a consensual composition, through the use of the consensus building mechanism, capable of generating agreements that support the decision making process. From the democratic formulation of public policies of integrated environmental management for the region. Consensus building techniques, put into practice at the Cocó Forum, have demonstrated effective gains in the consolidation of consensual proposals formatted in cooperation with the various actors previously antagonistic, overcoming, as efficiency, conflicts that prevent the competent authority from realizing the protection so expected for the area studied. The efficiency found also recommends that the mechanism of consensus building, so successfully used in the concrete case of this thesis, be improved and its use be disseminated in the formulation of other important public policies, especially those of a social and environmental nature.

Keywords: Building consensus. Environmental conflicts. Negotiation. Sustainability

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Antiga delimitação do pretense Parque Estadual do Cocó.....	48
Figura 2 – Nova proposta de delimitação do Parque Estadual do Cocó.....	50
Figura 3 – Visualização das duas propostas de delimitação	51
Figura 4 – Propostas de poligonais para criação de unidades de conservação.....	53
Figura 5 – Propostas de poligonais para criação de unidades de conservação.....	139
Figura 6 – Proposta para mosaico de unidades de conservação.....	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
ÁRIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CONPAM	Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
GT Cocó	Grupo de Trabalho do Rio Cocó
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
PRODEMA-UFC	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará
SEMA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SETUR	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará
SINDUSCOM	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SPU-CE	Secretaria do Patrimônio da União no Ceará
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5a. Região
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
ZPA	Zona de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	METODOLOGIA.....	22
2.1	Fundamentação teórica.....	22
<i>2.1.1</i>	<i>Conceito de conflito</i>	<i>23</i>
<i>2.1.2</i>	<i>O conflito socioambiental</i>	<i>28</i>
<i>2.1.3</i>	<i>Conflitos socioambientais urbanos</i>	<i>31</i>
<i>2.1.4</i>	<i>A composição judicial dos conflitos socioambientais.....</i>	<i>35</i>
2.2	Desenvolvimento da pesquisa	43
3	A CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA ESTUDADA.....	47
3.1	Controvérsias sobre a definição da área	47
3.2	A caracterização ambiental	55
<i>3.2.1</i>	<i>O meio físico</i>	<i>56</i>
<i>3.2.2</i>	<i>O meio biológico e os recursos naturais.....</i>	<i>60</i>
<i>3.2.3</i>	<i>O meio socioeconômico.....</i>	<i>65</i>
3.3	Caracterização patrimonial.....	68
3.4	Caracterização jurídica	70
4	CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DA ÁREA ESTUDADA.....	76
4.1	Os conflitos socioambientais e a caracterização ambiental da área estudada	76
4.2	Os conflitos socioambientais e a caracterização patrimonial da área estudada	84
4.3	Os conflitos socioambientais e a caracterização jurídica da área estudada.....	88
4.4	Síntese dos principais conflitos da área estudada	91
5	A GESTÃO DOS CONFLITOS IDENTIFICADOS NA ÁREA EM ESTUDO.....	93
5.1	Histórico do processo de composição de conflitos na região do Cocó	93
5.2	As demandas judiciais mais relevantes	95
5.3	Métodos consensuais de resolução de conflitos socioambientais.....	102
<i>5.3.1</i>	<i>A negociação.....</i>	<i>104</i>
<i>5.3.2</i>	<i>A mediação de conflitos</i>	<i>108</i>
<i>5.3.3</i>	<i>A construção de consensos.....</i>	<i>116</i>
6	O FÓRUM PERMANENTE DO COCÓ: MECANISMO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DA REGIÃO ESTUDADA.....	124
6.1	Fórum Cocó: a fase pré-negocial.....	128

6.2	Fórum Cocó: a fase negocial.....	131
6.3	Fórum Cocó: a fase pós-negocial.....	145
7	CONCLUSÃO.....	152
	REFERÊNCIAS.....	161

1 INTRODUÇÃO

A presente tese tem por temática principal uma abordagem sistêmica de todas as circunstâncias fáticas, técnicas, jurídicas e políticas envolvidas em um longo processo de conflitos socioambientais relacionados, direta e indiretamente, com o reconhecimento, criação e consolidação de unidades de conservação, com o objetivo de conferir um desenvolvimento sustentável para uma das áreas urbanas mais valorizadas da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, popularmente denominada de região do Cocó, propondo novas técnicas de identificação, composição e superação de tal conflituosidade para a construção de uma gestão ambiental integrada da região.

Na área objeto de estudo, até os dias atuais, sobressaem-se significativos conflitos socioambientais que demandam a adoção de diversas decisões e medidas políticas, administrativas e judiciais, que buscam se credenciar como adequadas para a superação desses conflitos que, demonstra a pesquisa, atuam como elementos de instabilidade capazes de impedir seu adequado desenvolvimento e preservação ambiental.

A definição da área estudada, portanto, decorre, inicialmente, de sua importância para o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento social e econômico da cidade de Fortaleza. Nesta perspectiva, o desafio principal da presente tese consiste no enfrentamento das dificuldades existentes para a concretização de soluções efetivas que visem dotar a região de um desenvolvimento sustentável compatível com sua riqueza ambiental e seu potencial de utilização.

A região em estudo corresponde a uma extensa área verde de vital importância para a cidade de Fortaleza, onde estão abrigadas diversas espécies de vida animal e vegetal, e que possui relevância do ponto de vista ambiental, econômico, social e cultural.

Sob o ponto de vista ambiental, áreas vegetadas como as encontradas na região do Cocó funcionam como regulador térmico do espaço urbano, aliviando o aquecimento causado pela qualidade do asfalto, do concreto e de materiais de construção que geram calor. Ademais, localizam-se nessa área ecossistemas nobres, como mangues, dunas, córregos e olhos d'água, que são extremamente importantes e globalmente ameaçados, possuidores de rica biodiversidade e, por isso, requerem atenção especial para o seu manejo sustentável.

A área também tem relevante valor econômico, na medida em que representa uma atração turística importante, oferecendo as melhores possibilidades de ecoturismo da cidade, constituindo-se como um potencial equipamento de lazer conjugado com a organização de atividades promotoras da percepção e do conhecimento de preservação ambiental para seus visitantes, que ali podem ainda experimentar ações educativas em prol da preservação do meio ambiente. Além disso, encontra-se situada em um dos bairros mais valorizados da cidade, sendo certo que parte considerável dessa valorização pode ser atribuída aos aspectos ambientais e paisagísticos da região.

No entanto, em que pese toda essa riqueza natural, social e econômica encravada em uma das áreas urbanas mais nobres de Fortaleza, um acelerado processo de devastação, patrocinado por múltiplas atividades econômicas, põe em risco a integridade de seus ecossistemas, sendo cada vez mais urgente a adoção de medidas que busquem resguardar este patrimônio da cidade, evitando-se assim sua “morte anunciada”.

A população de Fortaleza acostumou-se a denominar essa região da cidade, objeto do presente estudo, como Parque Ecológico do Cocó.

Embora os cidadãos de Fortaleza e os turistas que a visitam tenham incorporado a ideia de que a área é, de fato e de direito, ambientalmente protegida, o que se constata, diariamente, são tentativas de utilização, pública e privada, dos ecossistemas existentes na região. O que parte considerável dessas pessoas ainda não sabe é que a grande verdade, infelizmente, é outra e parece ser chocante: o que hoje chamamos de Parque Ecológico do Cocó não existe juridicamente.

Um parque é um tipo de unidade de conservação que, por sua vez, é um espaço especialmente protegido, visando manter a integridade dos atributos ambientais que justifiquem sua proteção. Esses espaços, segundo a Constituição Federal, devem ser criados por lei ou por ato do executivo (Decreto). Nos termos da Lei Federal nº 9.985/2000, o parque é uma unidade de conservação de proteção integral, onde somente podem ser realizadas pesquisas científicas e atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, sendo públicos a posse e o domínio dessas áreas, devendo a dominialidade privada incluída em seus limites ser desapropriada. No entanto, até o momento de elaboração desta tese, não existia qualquer ato formal de criação do Parque do Cocó enquanto unidade de conservação.

Na verdade, na região do Cocó, como será descrito durante este trabalho, existe o antigo Parque Linear Adail Barreto e uma Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), ambas unidades de conservação criadas em âmbito municipal.

Com relação especificamente ao que se convencionou chamar de Parque Ecológico do Cocó, o que existe são decretos do Poder Executivo Estadual estabelecendo a provável área de futuras desapropriações para sua implantação efetiva. A própria Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), em seu sitio oficial na internet, reconhece que essa área ainda “está em processo de adequação” à legislação federal que trata do sistema nacional de unidades de conservação.

Assim, há pelo menos quase trinta anos – da década de 1980 até hoje – nenhum ato formal de criação (lei ou decreto) implantou, definitiva e juridicamente, o Parque Ecológico do Cocó. Se essa unidade de conservação já tivesse sido criada, toda a sociedade e o poder público – principalmente o Ministério Público e os órgãos ambientais – poderiam atuar, exigindo o cumprimento da legislação vigente e impedindo a atuação devastadora que põe permanentemente em risco os ecossistemas nobres existentes em toda a extensão da área previamente delimitada para sua implantação.

A constatação inicial, decorrente da pesquisa empreendida, é de que a não criação formal de unidades de conservação na região do Cocó é uma das principais causas de permanente geração de conflitos socioambientais que inviabilizam a construção de um desenvolvimento sustentável, impedindo, assim, uma fruição adequada dos ecossistemas ali existentes.

Em razão dessa constatação, a tese ora apresentada concentra-se nesse processo de criação efetiva de unidades de conservação na região do Cocó, com o objetivo de estudar as dificuldades que atuam contra essa criação, seus fatores de surgimento e acirramento e a forma mais adequada de sua superação.

A pesquisa desenvolvida reconhece, por óbvio, que as dificuldades identificadas nascem de uma diversidade de fatores, e que só o tratamento sistêmico destes poderá resultar no seu exato dimensionamento, circunstância essencial para, a partir dessa compreensão, serem construídas as medidas de superação necessárias a uma eficaz composição e resolução dos conflitos que ali se desenvolvem.

Ademais, importante salientar, desde logo, que muitos dos problemas identificados surgem da significativa escassez, na literatura específica, de sistematização do tema a ser tratado nesta tese, o que vem dificultando, demasiadamente, o trabalho de criação de unidades de conservação que, dentro de sua realidade, possam atuar como vetores tanto de desenvolvimento como de proteção ambiental, fatores estes que, conjugados, resultam na concretização de uma inspiração política e constitucional de efetivação de um desenvolvimento realmente sustentável.

Portanto, partindo de tais evidências, foi definido o objeto central de estudo: a análise dos conflitos socioambientais relacionados com a criação de unidades de conservação na região do Cocó e a apresentação de uma sistemática de construção de consensos capaz de superá-los, visando a concretização de um desenvolvimento sustentável para a área estudada.

Definido o objeto da tese, a análise da situação real existente demonstra um contexto circundado por diversas dificuldades práticas de criação definitiva de instrumentos de desenvolvimento sustentável na região.

No entanto, na análise dos percalços a serem vencidos para a concretização dessa finalidade, sobressai-se a inércia, de ordem política e administrativa, que vem adiando a tomada de decisão para a derradeira criação de unidades de conservação na região do Cocó, providência capaz de conferir-lhe efetiva e definitiva proteção.

Sem essa criação jurídica, no entanto, restará apenas a propaganda oficial de sua proteção, enquanto atividades econômicas diversas, de variados graus de impactos ambientais, avançam descontroladamente sobre o verde, sob os olhares atônitos da sociedade e, infelizmente, permissivos do poder público.

Essa indefinição do poder público sobre a melhor forma de gestão ambiental da área em comento criou uma situação inusitada. O Governo do Estado do Ceará, embora tenha expedido decretos para as devidas desapropriações na área destinada a implantação do Parque a partir do ano de 1989, até a presente data não concretizou nenhuma dessas desapropriações, em que pese defender, através de sua atuação ambiental, a área em referência, restringindo sua utilização.

Em face dessa situação, vários particulares que alegam ter titularidade de domínio (pleno ou somente útil) de parte da área ingressaram com ações judiciais contra o Estado do

Ceará. Sustentando que foram indiretamente desapropriados, exigem no Judiciário indenizações de elevadíssimos valores que, absurdamente, não refletem o potencial econômico desses bens, em face das limitadas possibilidades de utilização destes imóveis.

A pesquisa empreendida demonstra que diversos estudos já foram realizados visando embasar, tecnicamente, a criação de unidades de conservação na área do Cocó. Mas tais estudos não foram ainda suficientes para sustentar a edição de atos de criação definitiva de unidades de conservação para a área estudada.

Assim, em vez de criar definitivamente a proteção ambiental necessária, já que existem estudos para fundamentar tal decisão, prefere o governo estadual desenvolver, através de publicidade oficial desencadeada ao longo desses anos, a crença de que a cidade de Fortaleza conta, efetivamente, com uma unidade de conservação que tem por objetivo preservar os exuberantes ecossistemas presentes na região do Cocó, fazendo de conta que ali fora implantado um parque.

Nesse desencontro entre o que espera a sociedade – a criação efetiva da proteção adequada – e o que faz efetivamente o governo estadual – apenas uma publicidade oficial que não corresponde à realidade –, a iniciativa privada vai se apropriando das áreas mais nobres que estão localizadas no limite da área destinada as desapropriações futuras e, assim, vai erguendo edificações que já exercem uma pressão significativa nos ecossistemas que poderão, um dia, vir a ser incluídos na definição de unidades de conservação a serem ali instaladas.

Diante de todas essas dificuldades há, no entanto, um consenso importante, já consolidado na sociedade local: a região do Cocó precisa, realmente, ser protegida e necessita, com urgência, da criação de instrumentos de proteção eficazes para a manutenção de seu desenvolvimento sustentável.

Esse inequívoco consenso, em conjugação com as dificuldades anteriormente descritas, despertou a atenção para um olhar mais profundo e tecnicamente comprometido com a área estudada, visando buscar respostas – que se pretende oferecer nesta tese – para as seguintes indagações:

- a) Por que tanta dificuldade, por parte do poder público, para a construção dessa proteção definitiva para os ecossistemas da região do Cocó, já que tal

providência corresponde ao interesse público materializado no anseio majoritário da sociedade local?

- b) Quais os conflitos socioambientais existentes na região que dificultam essa criação?
- c) É possível construir uma forma adequada e eficaz de superação desses conflitos, visando estabelecer definitivamente parâmetros satisfatórios de desenvolvimento sustentável para a região?
- d) Qual a forma a ser utilizada para a superação desses conflitos, a busca da autocomposição entre os diversos grupos de interesses na região ou a imposição unilateral de decisões judiciais e político-administrativas?

A pesquisa demonstra que, inicialmente, visando quebrar essa inércia governamental de não criação de unidades de conservação, optou-se por iniciativas judiciais manejadas pelo Ministério Público Federal (MPF), com o objetivo direto de preservar os ecossistemas existentes na área destinada à futura implantação de unidades de conservação no Cocó.

Em que pese a contundência de diversas iniciativas judiciais, as ações ajuizadas tramitam atualmente sem que tenham gerado qualquer efeito prático capaz de quebrar a inércia governamental.

Atualmente, a área, em vez de gozar de uma efetiva preservação, tornou-se foco de uma crescente litigiosidade que não preserva nem ordena qualquer atividade; pelo contrário, nada produz de positivo para a cidade, nem em termos de preservação dos ecossistemas e muito menos em termos de utilização racional e sustentável desses espaços urbanos. Resta claro que a litigiosidade crescente em nada tem contribuído para a efetiva criação da proteção jurídica capaz de resultar em uma adequada preservação dos ecossistemas do Cocó.

A pesquisa evidencia, assim, que o caminho da litigiosidade não gerou ganhos para a superação dos problemas existentes que continuam a impedir, através do estabelecimento de unidades de conservação compatíveis com suas riquezas ambientais, sociais e econômicas, a construção definitiva de um desenvolvimento sustentável para a região estudada.

A partir deste momento, a pesquisa que fundamenta a presente tese passou a empreender uma análise mais detida sobre outras sistemáticas de resolução de conflitos socioambientais que pudessem superar o elevado grau de ineficácia gerado pela litigiosidade decorrente das intervenções judiciais até então desencadeadas.

Para tanto, a pesquisa acadêmica passou a ser desenvolvida como instrumento informador para a criação de um novo mecanismo de resolução de conflitos que pudesse, enfim, transpor a inércia governamental e construir, com ampla legitimidade, soluções eficientes para a superação da litigiosidade impeditiva da concretização do processo de definição da proteção jurídica capaz de conferir desenvolvimento sustentável para a região analisada.

Esta tese corresponde à análise, estruturação, descrição e aferição de eficiência desse novo instrumento de resolução de litígios que, como será demonstrado, provocou avanços significativos ao evidenciar ser capaz de impulsionar, com a superação dos conflitos socioambientais localizados na área objeto de estudo, o processo definitivo de criação de unidades de conservação na região do Cocó.

Tal mecanismo apresenta soluções a partir de propostas que podem ser imediatamente implementadas com ganhos significativos de proteção ambiental para os ecossistemas que precisam dessa especial salvaguarda, sem impedimentos absolutos ao desenvolvimento de atividades econômicas compatíveis com esta proteção e, principalmente, promovendo conquistas sociais importantes para toda a cidade.

A nova forma de enfrentamento dos conflitos e dificuldades para a criação de unidades de conservação na região do Cocó utiliza técnicas de resolução consensual de conflitos, iniciando por identificar os segmentos da sociedade titulares, direta ou indiretamente, de interesses na resolução dos problemas identificados e, ainda, diversas instituições que podem contribuir para uma razoável compreensão das controvérsias técnicas, jurídicas, econômicas e sociais que estão envolvidas no processo de tomada de decisão política de criação das estruturas necessárias para definição dos instrumentos de gestão integrada que, por sua vez, quando postos em funcionamento, tem potencial para proteger, com eficiência, os ecossistemas da área estudada.

O pressuposto político essencial para a iniciação de um processo amplo de construção de consensos é a abertura política propiciada pelo ente governamental, que será

responsável pela tomada de decisão, igualmente política, de criação efetiva, seguindo o modelo constitucionalmente estabelecido, desses instrumentos de gestão integrada.

No caso da região do Cocó, o processo histórico pesquisado demonstra que o Governo do Estado do Ceará sempre se apresentou como o ente político mais habilitado para assumir esse papel, quer em razão dos estudos desenvolvidos sobre a área a ser protegida, quer pelas iniciativas já tomadas, no final da década de 1980, de editar decretos de desapropriação para instalação do futuro Parque Ecológico do Cocó. Ademais, foi o governo estadual que delimitou fisicamente, embora só em parte, a área desses decretos, definindo o que hoje se conhece, fisicamente, como Parque do Cocó.

Assim, diante do início, em 2015, de uma nova gestão no governo estadual, responsável pela condução da política ambiental no Estado do Ceará, abriu-se a oportunidade política para a criação de um órgão representativo da sociedade civil que pudesse atuar, de forma permanente, aberta, democrática e plural, na identificação dos problemas, debates de alternativas, criação de sugestões e recomendações, com o objetivo de demonstrar para autoridade competente, qual o consenso construído por estes diversos atores, amplamente representativos dos diferentes – e muitas vezes contraditórios – interesses da sociedade local que naquele momento se dispunham a construir, em um fórum coletivo de deliberação, soluções para a superação dos entraves até então existentes, viabilizando, assim, com os caminhos apontados, a criação definitiva de unidades de conservação na região do Cocó.

Trata-se de uma oportunidade única para implementar, no âmbito da atuação concreta dos órgãos, entidades e agentes públicos e privados, representantes de diversas esferas da sociedade de Fortaleza, uma nova modelagem de composição e resolução de conflitos socioambientais, voltada, especificamente, para a criação de espaços especialmente protegidos, capaz de levar em conta suas peculiaridades, usos, potenciais econômicos e necessidade de preservação ambiental.

Enfim, uma nova forma de olhar para o conflito existente, entendê-lo e superá-lo, uma vez que as tentativas anteriores, focadas na judicialização dessas mesmas questões, nada resolveram, só aumentaram a litigiosidade e a insegurança, mantendo a situação no mesmo grau de indefinição já experimentada há décadas.

O modelo apresentado, que será descrito em minúcias no presente trabalho, corresponde a uma proposta de formatação de um grande movimento social, capaz de

encaminhar ao governado do estado sugestões e reivindicações visando a construção eficaz e definitiva da proteção dos atributos ambientais da área hoje conhecida como Parque Ecológico do Cocó.

Esta tese objetiva, como pesquisa acadêmica, avançar em conhecimentos próprios capazes de fundamentar a criação de um novo modelo de construção de consensos com a finalidade de contribuir para a implantação definitivamente unidades de conservação na área do Cocó.

Demonstra como todas as questões relevantes para a consecução desse objetivo foram trabalhadas, analisadas e compostas dentro de uma visão teórica interdisciplinar e quais os resultados obtidos pela aplicação concreta desse novo modelo de construção de consensos para a composição adequada e eficiente de conflitos socioambientais que emergem, naturalmente, das disputas relacionadas com a melhor forma de se construir um desenvolvimento sustentável, através da criação de unidades de conservação, em áreas urbanas densamente povoadas.

Para alcançar as finalidades propostas, a tese é dividida em cinco capítulos, cada qual ocupando-se de um específico objetivo.

Inicia a Tese descrevendo a metodologia utilizada para a realização da pesquisa, estabelecendo sua fundamentação teórica, basicamente fundada na teoria do conflito, e seus procedimentos operacionais, estes relacionados ao funcionamento do mecanismo proposto que vem a ser o fórum permanente.

Analisa o trabalho, nesta fase inicial, a definição dos diversos tipos de conflito para fins de caracterização exata dos elementos definidores do conflito socioambiental, estabelecendo sua gênese, sua formação e desenvolvimento, bem como as dificuldades relacionadas ao seu exato dimensionamento e superação.

Em seguida, são descritos os métodos desenvolvidos para a propositura do mecanismo a ser, ao final, implementado para a adequada resolução da específica categoria de conflitos socioambientais.

A etapa seguinte realiza uma incursão na área objeto de estudo, descrevendo seus atributos ambientais, seus ecossistemas, sua composição de fauna e flora, sua localização, a descrição dos processos de intervenção que incidem sobre ela, as intervenções já realizadas e

as projetadas, os sistemas de aferição dos impactos ambientais, sua zona de influência direta e indireta, seus recursos hídricos, caracterização de fauna e flora, enfim, uma descrição ambiental da área estudada.

Empreende-se, ademais, um exame sobre a existência de Áreas de Preservação Permanente (APP) e as limitações legais sobre elas incidentes, para fins de composição dessa específica ordem de limitação sobre as questões patrimoniais – correspondendo ao maior conflito na região – que serão abordadas com mais detalhes na evolução do texto.

Ainda nesta fase, é definida a situação patrimonial da área estudada, com a especificação da dominialidade privada sobre ela incidente, bem como sobre a titularidade pública detectada e, neste último caso, sobre quais os regimes legais aplicáveis a essas áreas sob domínio público.

Por fim, faz-se uma análise jurídica de todas as situações relevantes extraídas das definições empreendidas, com o objetivo de situar o panorama normativo delimitador do espaço disponível para a construção de alternativas, visando estabelecer consensos sobre o melhor caminho a percorrer no processo integrado de tomada de decisão acerca da melhor forma de dotar a área estudada de uma sustentabilidade ambiental satisfatória.

A terceira fase do estudo inicia-se com a identificação dos conflitos existentes na área analisada, gerados principalmente pela competição na sua ocupação por grupos distintos de pressão, a relação desses grupos entre si e com setores governamentais, as propostas divergentes no que diz respeito à forma adequada de preservação da área e as proposições de utilização apresentadas por esses grupos.

Neste momento, intenciona-se identificar com precisão os problemas de toda ordem gerados por essa específica conflituosidade, buscando uma exata delimitação desses entraves, para fins de construção de parâmetros adequados de superação de tais problemas.

Logo em seguida, empreende-se uma abordagem sobre as alternativas de gestão dos conflitos socioambientais identificados na área estudada. Inicialmente faz-se uma descrição histórica dos processos de reivindicações ambientalistas para a proteção da área, descreve-se as principais demandas judiciais sobre ela incidentes, passando em seguida a abordagem dos métodos consensuais de resolução de conflitos onde são sistematizadas as finalidades e as diferenças entre a negociação, a mediação e a construção de consensos.

Chega-se, assim, por derradeiro, ao final da Tese, que passa a descrever como aplicar as técnicas de construção de consensos para suplementar as informações disponíveis, visando subsidiar, com fundamentação científica suficiente, a tomada de decisão necessária para a implementação do modelo mais eficiente de gestão ambiental integrada para a região analisada, superando seus conflitos e produzindo ganhos significativos de cunho ambiental, econômico, cultural e social para a sociedade de Fortaleza e as pessoas que eventualmente visitam a cidade.

Neste momento, verifica-se como o consenso necessário pode ser construído a partir da atuação, em grupo, dos diversos atores interessados na construção de um modelo de gestão ambiental eficiente para a região do Cocó. São descritas as técnicas de persuasão e convencimento, debate e deliberação que resultam em um processo eficiente de criação e em uma proposta definitiva para a implantação de unidades de conservação na região em estudo.

A análise termina com a avaliação de todas as propostas, deliberações e do inteiro teor da proposição finalmente entregue ao Governador do Estado, bem como o ajustamento dessa proposta de consenso com a que foi apresentada, como definitiva, pelo governo estadual.

Demonstra-se, ao final, como essa nova sistemática de atuação pode ser eficaz para a resolução de conflitos socioambientais relevantes e complexos, estabelecidos entre múltiplas partes, especialmente no que diz respeito à obtenção de consensos para a criação de unidades de conservação em áreas conflituosas, notadamente para aquelas localizadas em áreas urbanas economicamente muito valorizadas e bastante adensadas.

Por fim, em separado, são apresentadas as conclusões referentes a cada um dos temas tratados em cada fase do estudo, para a compreensão mais objetiva e sistematizada do conjunto da tese.

Estas são, sinteticamente, as diretrizes utilizadas na elaboração da tese que ora se apresenta e que tem por finalidade contribuir, de forma inovadora, com o aprimoramento da sistemática de adequada composição e superação de relevantes conflitos socioambientais, utilizando como parâmetro a situação concreta de criação de unidades de conservação na área do Cocó, visando dotá-la de mecanismos eficientes de construção de um desenvolvimento realmente sustentável.

2 METODOLOGIA

2.1 Fundamentação teórica

Esta tese fundamenta-se na perspectiva teórica de que existem conflitos que, por circunstâncias peculiares, podem ser categorizados sob diversas classificações, com o objetivo de facilitar sua exata compreensão, extensão e natureza para, a partir desses elementos, desenvolver uma forma específica de composição adequada, visando seu tratamento e a melhor forma de abordagem, buscando a definição de métodos eficazes para sua solução.

Ademais, busca-se analisar, ainda como fundamento teórico da tese, a sistemática atualmente desenvolvida de resolução de conflitos no Brasil, fundada principalmente na judicialização, ante sua natureza inapropriada para alcançar resultados satisfatórios na solução a ser estabelecida, por imposição, a certos tipos de conflitos, notadamente os de cunho socioambiental.

No presente trabalho, serão abordados os conflitos que, de forma direta ou indireta, têm contribuindo, no tempo, para aumentar a litigiosidade e dificultar a construção de uma gestão ambiental integrada e definitiva para a região do Cocó. Também se demonstrará como a técnica até então desenvolvida para abordar e tratar tais conflitos é deficiente em termos de utilidade de resultados.

Para atingimento dessas finalidades, é preciso fazer uma prévia, embora sucinta, incursão na compreensão sobre o que é de fato um conflito, suas origens e definições, tipologias e enquadramentos para, em seguida, entender, com precisão, qual a espécie de conflituosidade que deve ser abordada e tratada visando obter sua composição efetiva, para a resolução dos problemas que gravitam em torno das dificuldades já expostas.

Dessa forma, a referência teórica do presente trabalho consiste na revisão da teoria do conflito, com o objetivo de propiciar, no desenvolvimento do restante da tese, o exato dimensionamento das peculiaridades dos conflitos a serem tratados e suas atuais técnicas de resolução para, em seguida, abordar os métodos de superação de conflitos que conferem mais benefícios no caso concreto em estudo. Assim, torna-se importante assentar essas premissas teóricas para, posteriormente, definir o tipo de conflituosidade existente na área estudada, seu dimensionamento e suas especificidades.

Esta fase do estudo tem essa finalidade: definir o que se entende por conflito, especificar suas categorias, enquadrar os conflitos existentes na área estudada como conflitos sociais e concentrar-se no estudo de uma espécie desse tipo de conflito, que são os conflitos socioambientais, para concretamente defini-los. Ademais, após a compreensão da conflituosidade a ser tomada como parâmetro de análise, entender a inadequação das técnicas atualmente empregadas para a sua solução, a fim de fazer recair sobre esses pressupostos teóricos um procedimento que, na evolução da Tese, pode ser descrito como o mais apropriado para a composição e superação dos litígios reais existentes na região objeto de estudo, com a apresentação de uma proposta de mecanismo a ser implementado para o atingimento da finalidade, que é, em suma, construir uma gestão ambiental integrada para a região do Cocó.

2.1.1 Conceito de conflito

A sociologia tradicional aborda o conflito social a partir de duas visões contrapostas: uma que o aceita num sentido analítico (Teoria do Conflito), e outra que o rejeita, focando-se em questões de ordem e no consenso social (Funcionalismo).

Nas sociedades complexas, acentuam os sociólogos adeptos da corrente da Teoria do Conflito, existem sempre diferentes grupos que lutam pelos próprios interesses, e esses interesses particularizados significam a presença, sempre, de um potencial de conflito, uma vez que determinados grupos sempre irão querer ter mais benefícios que outros (GIDDES, 2001).

A existência de um conflito, em regra, gera uma percepção inicial sempre negativa, pois demonstra a ocorrência de indícios de que algo está errado e, também, que se está na presença de algo detentor de possibilidade real de gerar consequências destrutivas para as relações intersubjetivas.

Isso decorre em face da percepção de diversos elementos que constroem, no senso comum, a imagem não positiva dos conflitos. Basicamente esses elementos negativos são:

- a) a presença de objetivos competitivos;
- b) interpretação equivocada das causas efetivas dos conflitos;
- c) elevado grau de emocional envolvido;

- d) redução da comunicação;
- e) indefinição dos pontos em discussão;
- f) comprometimento rígido das partes com suas posições iniciais;
- g) ampliação das diferenças e redução das semelhanças entre as partes;
- h) intensificação do conflito.

Pessoas que se encontram em uma relação conflituosa tendem a entendê-la como um vínculo no qual os interesses são sempre contrários; não compreendem como essa contradição surgiu e evoluiu, e como pode ser superada. Tratam sempre essa relação com forte carga emocional, diminuindo a visão racional do problema, negando-se a conversar, principalmente a ouvir o suposto adversário, e, assim, não sabem definir, com precisão, sobre o que estão competindo, pois já incorporaram a crença de que sempre têm razão e, quanto mais essa situação perdura, mais conflituosa se torna.

Essa visão, que atribui ao conflito uma consequência sempre negativa, é superada na medida em que se passa a lhe atribuir uma importância sociológica. O conflito passa a ser compreendido com um fato natural da interação humana, que se desenvolve em face do convívio social, sendo este, por sua vez, resultante de categorias de ações, como harmonia e desarmonia, associação e competição, favor e desfavor, sendo, portanto, ambas dotadas de um valor positivo (SIMMEL, 1997).

O conflito, desse modo, adquire um significado unificador, não havendo nenhuma unidade social em que as direções convergentes de seus elementos não estejam inseparavelmente mescladas com outras divergentes, sendo irreal um grupo absolutamente harmônico, em que nenhum processo vital propriamente dito poderia se produzir. A oposição de elementos em uma mesma sociedade é compreendida, nesse contexto, como um fator social que não deve ser entendido meramente numa perspectiva negativa, pois, muitas vezes, é o que permite e possibilita a convivência entre o que, de outra forma, seria intolerável (MACIEL, 2016).

A perspectiva, então, foi alterada para conceber que o conflito também gera diversos aspectos positivos, ou produtivos, conforme a discussão do conflito aumenta a consciência dos envolvidos sobre o problema vivenciado, prenuncia uma mudança comportamental, melhora a percepção que cada parte tem de si mesma, aprimorando seu desenvolvimento pessoal, bem como pode, ainda, gerar motivação para o seu enfrentamento.

O conflito, apesar de se estabelecer em razão de divergências e competições, é uma forma de associação humana em que as pessoas são colocadas em contato entre si e por meio da qual se pode alcançar a união, pois obriga as partes a reconhecerem umas às outras, ainda que a relação seja antagonista (Simmel, 1997).

Não se deve, pois, tratar o conflito como algo essencialmente negativo, mas como uma situação sempre ambivalente, positiva e negativa, que poderá causar sérios problemas caso não venha a ser adequadamente entendida, administrada e superada, mas que pode também produzir efeitos benéficos e evolutivos, na medida em que for objeto de métodos corretos e eficientes de percepção, enfrentamento e superação.

Ademais, o conflito é algo inerente às relações humanas, não sendo possível conceber a vida em sociedade de maneira não conflituosa. Na verdade, a complexidade das relações humanas, ao passo que a sociedade busca evoluir, vai tornando cada vez mais complexos os conflitos gerados, exigindo uma preparação maior de todos para que a sua superação, dentro dos limites possíveis, possa se fazer da forma mais benéfica para a sociedade.

Já que não é possível viver sem conflituosidade, é preciso entender o conflito, seus aspectos positivos e negativos, potencializar aqueles e superar estes, produzindo um resultado final de gerenciamento que possa resultar em ganhos aos envolvidos. Assim agindo, é possível que o conflito, na verdade, surja como um elemento eficaz de transformação benéfica da sociedade que, por sua vez, se aperfeiçoa em seu conjunto na medida em que desenvolve técnicas para uma eficiente superação de seus aspectos negativos.

De modo geral, os conflitos ocorrem em quatro níveis:

- 1) intrapessoal ou intrapsíquico;
- 2) interpessoal;
- 3) intragrupo;
- 4) intergrupo.

O conflito intrapessoal (ou intrapsíquico) ocorre no indivíduo, é tratado pela psicologia e pela psiquiatria e se refere à disparidade de ideias, pensamentos e emoções internas. Os conflitos interpessoais se verificam entre indivíduos interdependentes em posições inicialmente contrapostas, cada um querendo afirmar suas posições perante o outro.

O conflito intragrupo, por sua vez, verifica-se entre indivíduos de um mesmo grupo social, como os integrantes de uma mesma família, comunidades, organizações etc. Por sua vez, os conflitos intergrupos se desenvolve entre organizações, nações, comunidades, setores econômicos, culturais e sociais (LEWICKI, 2014).

Quanto à sua dinâmica, o conflito pode percorrer, segundo Rummel (*apud* SERPA, 1999), cinco diferentes e subsequentes fases, em espiral ascendente, formando um ciclo:

- 1) **fase latente:** antes do conflito se manifestar. Nesta fase, causas potenciais (políticas, psicológicas e sociais) do conflito são transformadas em disposições e objetivos, como o desejo de construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- 2) **fase inicial:** manifestação real de interesse por conta de qualquer expediente que gera uma situação de instabilidade e incerteza, como a necessidade de desmatar uma área para construir moradia;
- 3) **fase de balanceamento do poder:** momento de administração de forças dos competidores, quando os vetores de poder se chocam e se inter-relacionam. É a disputa em si, como a invasão de uma área e o início de seu desmatamento;
- 4) **fase de equilíbrio do poder:** quando o conflito passa a ser composto em diversas esferas de resolução. Estas podem ser consensuais ou não, como o ajuizamento de uma ação judicial ou a realização de uma mediação.
- 5) **fase de interrupção do equilíbrio:** mediante a acomodação das forças litigantes e o início de novo processo.

O presente trabalho, ao procurar a criação e uma sistemática adequada de superação de conflitos socioambientais que estão a impedir a criação de instrumentos de gestão integrada capazes de conferir sustentabilidade para a região estudada, considera que os conflitos que podem vir a ocorrer nesta perspectiva são de ordem interpessoal e intergrupala.

A existência dessa conflituosidade atua como fonte propulsora para o surgimento de novas abordagens e técnicas que, aplicadas com eficiência ao caso em análise, podem ainda servir de instrumental para o enfrentamento de conflitos nas mais diversas relações socioambientais que, em um primeiro momento, parecem impossíveis de composição

satisfatória, em face do elevado grau de tensão já existente ou que possa vir a ser potencialmente produzida entre os interesses em contraposição.

O importante, assim, é não aprisionar a conflituosidade concreta ou latente de uma dada situação, exclusivamente em seus aspectos negativos. Entender os conflitos, sua natureza, o nível em que se desenvolvem e suas perspectivas é tão importante quanto não atribuir aprioristicamente a eles uma caracterização apenas de causa de disfunções sociais, mas, ao contrário, também entendê-los como causas de evolução social, mediante construções de modelagens produtoras de pacificação.

O que importa, portanto, não é o conflito em si, mas a forma utilizada para geri-lo. Não é o antagonismo inicialmente identificado, mas a construção de visões sobre as convergências existentes e passíveis de consolidação.

O tratamento do conflito é muito mais importante do que o conflito em si. Este é algo que a sociedade produz pela sua própria natureza de agregação de interesses contraditórios. A sistemática de gestão dessas contrariedades é que pode, por ser construção de ordem racional e científica, resultar em acirramento ou em pacificação do conflito.

O tratamento dos conflitos que incidem sobre a área em análise no presente estudo será aprofundado em outras fases do presente estudo. Por ora, este trabalho continua a se concentrar, primeiramente, na categorização do conflito socioambiental para, posteriormente, aprofundar-se na identificação das situações reais e concretas que, na área em estudo, são fontes potencialmente geradoras desta tipologia de conflitos.

Em termos gerais, pode-se entender o conflito como um forte desacordo ou oposição de interesses, ideias etc., centrado na divergência de interesses e na convicção de que as aspirações atuais das partes envolvidas em uma específica situação não são concretizáveis simultaneamente. O conflito, nesta formulação, surgiria da “interação de pessoas interdependentes que percebem a incompatibilidade e a interferência recíproca em relação a realização de seus objetivos” (LEWICKI, 2014).

2.1.2 O conflito socioambiental

Conflitos de natureza socioambiental estarão cada vez mais presentes no dia a dia das interações sociais, principalmente em razão do aumento constante da competição pelo acesso aos recursos naturais finitos.

Não há dúvida de que os regimes econômicos prevalentes no mundo, de matriz capitalista, conforme produzem mercadorias em larga escala estimulam o aumento da pressão sobre a utilização de ecossistemas, pois a produção crescente também necessita de um alargamento de sua base material, sendo a apropriação de recursos naturais uma das formas mais eficientes de prover esse crescimento econômico.

A tendência, portanto, é a potencialização de conflitos entre grupos sociais, com visões distintas sobre os valores postos em direta contradição, consubstanciada em diferentes formas de entender a relação entre o crescimento econômico e a preservação ambiental, pois, como acentuado por Martínez (2007),

Nos conflitos socioecológicos, diversos atores esgrimem diferentes discursos de valoração. Há os que insistem no predomínio do crescimento econômico, na necessidade de aliviar a pobreza não mediante a redistribuição, mas com o crescimento a todo custo. Existem aqueles que, mais moderados, demandam uma valoração crematística das externalidades negativas, aludindo às análises custo-benefício. Ademais, temos aqueles que, sendo pobres e dispendo de pouco poder político, apelam, contrariamente às outras linguagens, ao discurso dos direitos humanos, ao valor da natureza para a sobrevivência humana, aos direitos territoriais indígenas e à sacralidade de alguns espaços de vida. Comprovamos mediante o estudo dos conflitos que todos esses discursos são linguagem socialmente válidas.

Assim, há espaço para potencialização de conflitos que tem por objeto bens ambientalmente relevantes. Na verdade, esses conflitos têm natureza distributiva, devendo-se compreender que se estabelecem sobre os padrões sociais, espaciais e temporais de acessibilidade aos benefícios obtidos dos recursos naturais e aos serviços proporcionados pelo ambiente como um sistema de suporte da vida.

Essa distribuição é definida por determinantes naturais, como clima, topografia, padrões pluviométricos, jazidas de minerais, qualidade do solo etc.; outras vezes, por critérios sociais, culturais, econômicos, políticos e tecnológicos (MARTÍNEZ, 2007). A questão é distributiva porque insere em seu âmbito a noção de injustiça distributiva, em que a competição determina, de forma desigual, o acesso e a titularização de bens ambientais.

Entende-se, assim, por conflitos socioambientais aqueles que são determinados por diversas visões sobre a valoração que se deve dar a bens ambientalmente relevantes. Ademais, essa contradição valorativa, por si só, não é bastante, devendo estar presente a potencialidade de que venha a resultar em escassez (LIBISZEWSKI, 1992) dos recursos naturais, provocados pelas atividades socioeconômicas que causam degradação ao ambiente natural. Portanto, é a escassez e a forma de utilização da natureza (TURNER, 2004) que determinam os desequilíbrios social, econômico e ambiental. Quando ocorre um desequilíbrio, o conflito socioambiental se instala.

Os conflitos socioambientais podem ser sintetizados como disputas entre grupos sociais provenientes de distintas formas de relações por eles mantidas com seu meio natural. Para Little (2002), há três dimensões básicas a serem ponderadas no entendimento e na análise dos conflitos: o mundo biofísico e os ciclos naturais; o mundo humano e suas estruturas sociais; e o relacionamento dinâmico e interdependente entre os dois mundos.

Na perspectiva ora desenvolvida, é importante definir o foco, os elementos de caracterização e os atores envolvidos em um determinado conflito social, para que este, em face dessas especificidades, possa vir a ser definido como de natureza socioambiental.

Com relação ao foco, destacam-se como socioambientais, segundo Little (2002), os conflitos que incidem sobre:

- a) **o controle sobre os recursos naturais**, consistente no domínio sobre o acesso, a distribuição ou a utilização de bens ambientais;
- b) **os impactos sociais e ambientais gerados pela ação humana e natural**, surgidos a partir de constatação da ocorrência de danos ambientais a ecossistemas;
- c) **o uso de conhecimentos ambientais**, que incidem sobre situações de utilização e novas tecnologias e sobre o patrimônio cultural, tradicional, artístico, místico etc.

Quanto aos elementos de definição do conflito socioambiental (RED MESOAMERICANA, 1999), enumeram-se:

- 1) **complexidade e interdependência**, pois múltiplos fatores (econômicos, sociais, políticos, urbanísticos etc.) estão diretamente relacionados com este tipo de conflito;
- 2) **especificidade**, pois cada conflito desta natureza é único, não se confundindo com outros já ocorridos;
- 3) **continuidade e evolução**, na medida em que não são estanques, evoluindo, positiva ou negativamente, com o tratamento que lhe for conferido;
- 4) **cenário**, significando que são conflitos que inter-relacionam ambientes;
- 5) **informação**, sempre exigível em maior escala em face do elemento complexidade;
- 6) **incerteza científica e riscos**, decorrente da indefinição técnica e dos riscos naturais e sociais, ante a imprevisibilidade da consequência de cada ação;
- 7) **interesse público**, pois tais conflitos são de ordem pública, já que o meio ambiente é patrimônio de todos, ou seja, público;
- 8) **interesses não representados**, por falta de grupos que o titularizem ou ainda por sua natureza intergeracional;
- 9) **multiplicidade de atores e de âmbitos decisórios**, pois vários atores atuam, às vezes com sobreposição, e ainda existem diversas instâncias de tomada de decisão (administrativa, judicial, política e social).

Socioambientais, ainda, segundo a RED Mesoamericana (1999), são os conflitos cujos atores podem ser:

- a) **coletivos não homogêneos**, que defendem direito difuso e, assim, de todos, sem titularização imediatamente referida a indivíduos ou grupos;
- b) **detentores de diferentes níveis de conhecimento**, em face da fragmentação desses interesses no campo da informação;
- c) **detentores de diferentes graus de recursos e poder**, pois pertencentes a esferas econômicas, sociais e culturais não-uniformes.

Existe também uma consideração de ordem espacial que não pode ser desprezada pois, ao cabo, os conflitos socioambientais são, sempre, na verdade, estabelecidos sobre um dado território que concentra bens ambientais significativos para os diversos atores envolvidos em situações distintas de interesse na sua utilização.

São, portanto, conflitos de grupos humanos que reivindicam essas terras como seu território de moradia e vivência, portanto, têm dimensões políticas, sociais e jurídicas. Cada agente social tem sua forma de adaptação, ideologia e modo de vida que entra em choque com as formas dos outros grupos, dando a dimensão social e cultural do conflito socioambiental.

Esta tese tem por objeto de estudo a especificação de conflitos socioambientais que ocorrem em um definido espaço geográfico a seguir devidamente caracterizado. Tal determinação alcança uma área urbana importante da cidade de Fortaleza, encravada em uma das suas regiões mais valorizadas sob o ponto de vista imobiliário. Dessa forma, é necessário também desenvolver uma referência teórica capaz de empreender uma redução conceitual para conformar os conflitos estudados a sua específica dimensão urbana.

2.1.3 Conflitos socioambientais urbanos

A urbanização em larga escala é um fenômeno histórico-social que se desenvolve em níveis assustadores de concentração nos dias atuais. As cidades crescem, incham e isso aumenta, consideravelmente, a pressão sobre ecossistemas ainda íntegros, sendo incontestável que “uma das características marcantes da urbanização brasileira é a chamada macrocefalia, ou seja, o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos e a diminuição progressiva da população relativa das pequenas cidades” (ROSSATO, 1996).

A abordagem de problemas ambientais em grandes centros urbanos levanta algumas considerações (MARTINEZ, 2007):

- a) existe um conflito inevitável entre a cidade e o meio ambiente? Ou seja, é possível, diante de uma crescente urbanização, que aumenta exponencialmente a densidade populacional em um território finito, construir uma convivência ambiental pacífica e satisfatória em termos de sustentabilidade?
- b) as cidades causam mais prejuízos ao processo de distribuição justa de bens ambientais ou, pelo contrário, conseguem desenvolver mecanismos mais eficazes de crescimento econômico capaz de produzir sustentabilidade?
- c) quais são os agentes sociais ativos na cidade que atuam a favor ou contra essa sustentabilidade esperada?

- d) os conflitos urbanos são apenas internos, ou sejam, ocorrem somente na cidade ou conseguem romper essa barreira e alcançar uma escala geográfica mais ampla?

As respostas a essas questões conformam a tipologia dos conflitos socioambientais verificados nos ambientes urbanos. No fim, a conflituosidade pode ser resumida a uma contrariedade de interesses sobre a dominação do território urbano, visando o estabelecimento de relações de poder que, por sua hierarquia, irão ditar os parâmetros de utilização dos cobiçados bens ambientais relevantes, através de mecanismos muitas vezes injustos de repartição de custos e benefícios ambientais para o conjunto da sociedade.

Na América Latina, no Brasil e especialmente na região Nordeste do país, o processo de urbanização é caracterizado por um crescimento descontrolado de grandes cidades, resultante de uma impossibilidade de contenção adequada de um movimento migratório que escapa, por sua força e inevitabilidade, de planejamentos urbanos elaborados e executados pelo Poder Público. Assim, as grandes cidades brasileiras, principalmente as nordestinas, e em especial Fortaleza, passam a experimentar uma relação de insustentabilidade na medida em que toda a eficiência que geram, no que diz respeito à propulsão de sua economia, não é capaz de levá-las à sustentabilidade, entendida esta como o resultado positivo decorrente da troca de materiais e energia que demandam em face da poluição que produzem.

Essa insustentabilidade é, sem dúvida, um indicador da presença potencial ou real, atual e prospectiva, de uma série de conflitos sociais de natureza socioambiental e que, nas grandes cidades, se tornam mais visíveis, evidenciando uma série de fatos de insustentabilidade que se originam de diversas formas de degradação, com destaque para as formas de poluição das águas, atmosférica, do solo, sonora e visual (LASCHEFSKI, 2008).

Outro fato interessante a ser analisado é que os expedientes de poluição ao meio ambiente natural, ar, solo, água etc., ocorridos em grandes centros urbanos, são potencializados por uma questão de ordem socioeconômica, que consiste na disputa do território pelas diferentes classes sociais. Em grandes cidades, o processo de urbanização acaba por estabelecer diferenciações valorativas (econômicas, paisagísticas e ambientais) entre seus territórios. Assim, a lógica de ocupação espacial tende a obedecer a diretrizes

econômicas que importam na consolidação de mecanismos de exclusão geradores de injustiças ambientais.

Ocorre, a partir dessa lógica de ocupação espacial, uma desterritorialização (HAERBART, 2007) das parcelas mais frágeis da população em termos de poder econômico e político. Assim, as comunidades mais carentes acabam por ocupar, uma vez que não dispõem de alternativas, ambientes inadequados como áreas de risco, sofrendo uma exclusão do espaço social, do ponto de vista material ou simbólico.

Os conflitos, então, se multiplicam, envolvendo cada vez mais atores dispostos a impor sua visão sobre a adequada solução de todos esses problemas. A urbanização, assim, está longe de ser um fator de construção de consensos e harmonia. Pelo contrário, acentua problemas socioambientais já existentes (especialmente os relacionados com o meio ambiente natural) e cria outros, que nascem das especificidades das contradições por ela ocasionados, que nada mais são do que formas próprias de degradação, decorrentes, principalmente, da disputa espacial pela concentração populacional em um território finito e esgotável.

As cidades, portanto, configuram, no plano real, formas de ocupação territorial cada vez mais insustentáveis, fontes geradoras de inúmeros conflitos socioambientais específicos e também de potencialização de conflitos já existentes.

Mas, como já afirmado, a existência de conflitos, por si só, não deve ser entendida como algo exclusivamente negativo. Da mesma forma que as cidades produzem e potencializam essas formas de competição geradoras de poluição, também permitem o crescimento econômico, social e cultural, atuam como centros agregadores de inovações tecnológicas, muitas desenvolvidas para solucionar ou atenuar esses problemas, permitindo, no geral, uma convivência social mais profícua, apesar de todas as desigualdades e contradições que constroem.

Os conflitos socioambientais urbanos têm características próprias. Alguns nada mais são do que conflitos ambientais comuns, mas ampliados por conta da concentração urbana, como a poluição do ar, dos rios, desmatamentos, danos ao solo etc. Outros são próprios, muitos incidentes mais sobre o meio socioeconômico do que sobre o ecossistemas naturais, envolvendo a retirada de comunidades, conflitos em razão do uso e ocupação do solo, déficit de moradias, áreas de riscos ocupadas e violações materiais e imateriais ao patrimônio artificial, como o histórico, o cultural e o paisagístico.

Enfim, problemas ambientais já conhecidos e outros novos, agregando-se para formar uma nova conflituosidade perene, própria da forma urbana de desenvolvimento social, prevalente no mundo a partir do século XX.

Esta conflituosidade específica, de origem social e de subespécie ambiental, alcança novas relações sociais, descobre novos atores e exige uma identificação precisa de suas causas, desenvolvimento e possibilidades de adequado tratamento, sob pena de, não sendo eficazmente gerida, produzir muitos mais aspectos negativos do que ela já produz pela sua própria natureza.

O que se quer afirmar é o caráter inevitável desta específica e crescente conflituosidade, aliada ao fato de que sua má gestão é capaz de potencializar seus efeitos danosos.

As cidades, principalmente as maiores, são fontes perenes de geração de conflitos em face da agregação diversificada de pessoas, interesses e visões que produzem, reforçando a necessidade de aperfeiçoamento de técnicas de gerenciamento desses conflitos. Atividade esta que não será capaz de eliminá-los, mas poderá, dentro das possibilidades que se apresentarem em cada sociedade, atuar como instrumento de promoção de equilíbrio socioambiental.

O que deve ser buscada é a melhor forma de gestão desses conflitos, que, como os demais conflitos socioambientais, nascendo de um conflito maior entre crescimento econômico e proteção do meio ambiente, possam vir a ser compostos para produzir maior justiça ambiental, distribuindo mais equitativamente os custos e benefícios decorrentes das práticas cotidianas dos diversos atores envolvidos, impedindo exclusões sociais, discriminações e racismo ambiental.

Neste momento, é importante guardar o que até aqui foi objeto de análise. Primeiramente, a noção de conflito como um fato histórico-social que não pode ser negado e muito menos superado por completo visando sua eliminação, uma vez que é decorrente da própria interação humana.

Em segundo plano, a ideia de que o conflito é um fenômeno unitário e ambivalente, possuindo sempre uma perspectiva negativa e positiva. Ademais, é importante consolidar todas as características dos conflitos, suas dimensões e formas de desenvolvimento

sistemático, para então transpor tais elementos para o campo socioambiental, entendendo tais conflitos em suas especificidades, como seu foco, seus atores e suas características próprias.

Por fim, enxergar o conflito socioambiental urbano como detentor também de peculiaridades que lhe conferem identidade, principalmente a partir da constatação de que tais conflitos podem ser entendidos como a potencialização de outros já existentes e como a criação de conflitos novos, tudo influenciado pelo crescente processo de urbanização que dita a organização das sociedades contemporâneas.

É importante, pois, assimilar a noção de que as cidades são fonte permanente de geração de tais conflitos, o que exige o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de técnicas próprias para sua adequada composição, gestão e tratamento, visando contribuir para o modelo mais justo de distribuição dos custos e benefícios ambientais envolvidos.

2.1.4 A composição judicial dos conflitos socioambientais

Sob a perspectiva do discurso constitucional, objetiva a República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária, fundada na dignidade da pessoa humana e na erradicação da pobreza. O atingimento desses fins passa, necessariamente, pelo cumprimento do dever constitucional de todos, poder público e sociedade, de garantir a vida em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, disponibilizado para o usufruto da presente e das futuras gerações.

Para adotar providências capazes de efetivar esses mandamentos constitucionais, o Poder Judiciário foi incumbido da nobre missão de aplicar o direito a situações concretas, reparando as indevidas e promovendo as que se demonstrem em consonância com as finalidades constitucionalmente perseguidas. Assim, cumpre ao Judiciário impedir que danos ambientais ocorram, determinar a reparação natural ou patrimonial dos já ocorridos e impor a responsabilização daqueles que, por ação ou omissão, concorrem para tornar efetiva a concretização de fatos que degradam o meio ambiente.

Mas como o Judiciário desenvolve esta importante missão constitucional? Seus integrantes estão preparados para atuar a contento nesse sentido? Os instrumentos legais disponíveis são adequados ao atingimento destas finalidades? A forma judicial de compreender os conflitos socioambientais encontra-se em consonância com a complexidade

desses conflitos, suas causas e formas específicas de crescimento e, muitas vezes, de acirramento? As respostas judiciais aos conflitos socioambientais são positivas, ou seja, tratam satisfatoriamente desses e implementam um ganho para a sociedade na conformação justa dos interesses em jogo e na distribuição dos bônus e ônus decorrentes desta específica conflituosidade?

As respostas a essas questões evidenciam a eficiência, ou não, do modelo de composição de conflitos socioambientais atualmente mais utilizado no país.

O primeiro grande desafio enfrentado pela composição tipicamente jurisdicional de conflitos socioambientais reside no fato de que este tipo de conflito decorre de problemas altamente complexos e rodeados de incertezas. As fórmulas generalistas estabelecidas pelo Estado através de seus legisladores para o meio ambiente nem sempre são adequadas para a solução da infinita quantidade de casos e situações existentes, nem para situar, com segurança, as disputas que decorrem do conceito aberto e relativo do próprio meio ambiente (BODNAR, 2006).

A certeza buscada pelo direito exige cada vez mais tempo, cada vez mais reflexão, cada vez mais ponderação. Mas a natureza não espera, a natureza age, atua, transforma, modifica, constrói e reconstrói. Assim, os parâmetros legais consolidados na atualidade, elaborados a partir de necessidades passadas, muitas vezes não atendem mais às necessidades presentes, muito menos às futuras. A generalização do discurso jurídico, por sua vez, não consegue captar as especificidades da natureza, a proteção que precisa ser criada para que aquele bem ambiental, ecossistema ou processo ecológico vital não venha a perecer (BODNAR, 2006).

Outro empecilho diz respeito ao tratamento conservador que o Judiciário muitas vezes aplica a institutos jurídico-constitucionais reformulados pela vontade constitucional. O exemplo mais marcante é o da dimensão conferida ao direito de propriedade, quando confrontado com parâmetros de proteção do meio ambiente.

Em face de um déficit de formação e de um histórico de aprisionamento em uma mentalidade individualista, não se entende facilmente que, hoje, uma propriedade só é reconhecida juridicamente quando cumpre sua função ecológica, pois esta nada mais é do que uma manifestação singular que compõe a feição social desse direito que, nascido numa vertente individual, foi se transformando em um direito com inegável finalidade social.

Na atualidade, essa questão é, para o Judiciário brasileiro, um problema de mentalidade. Ou se muda a mentalidade privatista que ainda prevalece sobre o direito de propriedade, ou as respostas judiciais serão sempre inadequadas na resolução dessa especial conflituosidade. É por isso que se costuma dizer que: “[...] o Juiz para bem decidir as questões ambientais deve internalizar a ideia de que a preservação ambiental integra o conceito da função social da propriedade e de que a função social da propriedade só é cumprida quando atendida a perspectiva ambiental” (TESSLER, 2003).

A construção de uma efetiva justiça ambiental exige do Judiciário a superação de limites impostos por uma visão formalista e apegada à dogmática tradicional, cuja finalidade principal é a de tentar conferir segurança jurídica em um mundo cada vez mais marcado por riscos e incertezas.

Preso a parâmetros normativos envelhecidos, o Judiciário não consegue, com eficiência, responder satisfatoriamente às novas demandas da modernidade, que envolvem bens metaindividuais, colisão de princípios e valores, tutela dos novos direitos, e responsabilidades intergeracional.

As estruturas normativas até então trabalhadas não se encaixam na nova tipologia que devem resolver. O processo individualista não compreende as novas técnicas para compor direitos e interesses fundamentais que não são mais de pessoas ou de grupos determinados, mas sim de todos, com resistência de satisfação de alguns que, fazendo parte desse todo, querem prevalecer sobre o conjunto da sociedade, destinatário indeterminado do novo direito construído.

A consequência é a profusão de decisões que, perdidas nessa complexidade, produzem muito mais insegurança e injustiça, não conseguindo se impor como algo socialmente útil.

Assim, embora seja difícil definir o que vem a ser uma resolução justa de um conflito socioambiental, é possível criar parâmetros para que a interferência judicial não atue de forma a promover injustiças. Decisões socialmente úteis, nessa forma de pensar, são aquelas capazes de impor a menor carga de impactos negativos e uma distribuição mais equitativa dos danos ambientais.

O Movimento de Justiça Ambiental atua justamente nesse campo, pregando uma nova racionalidade no exercício do poder estatal, procurando alterar a cultura das entidades públicas responsáveis pela intervenção em questões ambientais que, por sua vez, têm se mostrado arraigadas a visões tecnicistas e desenvolvidas repressivamente, permitindo a ocorrência de danos irreparáveis (ACSELRAD *et al.*, 2009).

Mudar essa forma de mentalidade judicial dominante é um grande desafio para a construção de parâmetros satisfatório de resolução justa e socialmente útil desse tipo de conflito.

Mas o problema mais grave da composição judicial de conflitos socioambientais reside no perfil dos juízes que desempenham, diariamente, essa atividade típica de externar parâmetros de resolução desse tipo especial de conflituosidade. Uma visão crítica e discursiva do direito implica conceber o papel dos juízes – voltando a eles mais uma vez – com um papel criativo, interveniente, teleológico; com um papel que deve atender tanto ao conjunto de valores contidos nas normas e, fundamentalmente, às garantias básicas consagradas em cada ordenamento, quanto aos efeitos sociais de sua aplicação (CÁRCOVA, 1996).

O juiz, para entender adequadamente o conflito socioambiental, deve ter sólida formação humanística, saber dimensionar adequadamente os interesses em conflito e, mais ainda, as consequências de suas decisões. Assim, deve ter a consciência da importância de sua atuação no controle de atividades ambientalmente lesivas, do risco de ocorrência do dano, das consequências danosas envolvidas, do grau de reversibilidade dos danos que serão provocados e da forma de distribuição dessa carga danosa entre os diversos atores envolvidos.

Sem a compreensão satisfatória desses fenômenos – que exigem uma incursão do magistrado em informações técnicas de natureza interdisciplinar –, a primeira etapa de aplicação do direito, que se refere justamente ao enquadramento correto dos fatos controvertidos, resta distorcida, o que acarreta sérias consequências na fase seguinte desse processo, consistente na aplicação da normatividade ao fato. Se o fato em si – o conflito – não é adequadamente compreendido, a aplicação do direito recairá sobre fato errado, ou dimensionado equivocadamente, resultando em um parâmetro inadequado de resolução judicial.

O juiz deve, assim, para além de ser um detentor de profundos conhecimentos jurídicos, de fenômenos históricos e de outras ciências relacionadas com a conflituosidade

ambiental, ser dotado de alta sensibilidade social, para apreender as injustiças produzidas pelo sistema social, político e econômico em que vive. Carvalho (1996) faz referência a essa qualidade essencial do magistrado, ao defender a necessidade do “juiz orgânico” sempre inquieto com a estrutura posta, com a inalterabilidade do contexto social em que vive, muitas vezes produtor de sérios conflitos sociais.

Juízes mais comprometidos com problemas sociais, com maior conhecimento interdisciplinar das especificidades do conflito socioambiental e cioso de que suas decisões produzem consequências significativas no contexto social em que são proferidas, estão mais aptos a resolver, com maior eficácia, esse tipo especial de conflito.

No entanto, são raros os juízes com tais qualidades. A começar por sua formação acadêmica, acrescentada de sua formação profissional, a compreensão do fenômeno socioambiental é deficiente, o relacionamento do direito com as demais áreas de conhecimento é traumático – como se a ciência jurídica fosse capaz de resolver tudo – e a imposição de convencimento por atos de autoridade concentradora do poder decisório aniquila a aceitação da decisão por diversos setores da sociedade envolvidos no conflito.

Na verdade, profissionais da área jurídica, especialmente juízes e advogados, não são formados para compreender os conflitos que serão objeto de suas atuações profissionais. Como Entelman (2002) enfatiza,

Los Abogados, a su vez, son educados en un arduo y largo proceso de transmisión de conocimientos, sin que tengan oportunidad de tomar consciencia de que sus vidas profesionales transcurrirán confinadas en la operación de una sola categoría de métodos de administración e resolución de conflictos. Consecuentemente, tampoco tiene la posibilidad de descubrir la existencia de otros métodos que pueden usarse para los mismos fines, reemplazando al derecho o cumpliendo su cometido allí donde aquel resulta inoperante. El conflicto no les es mostrado como objeto de estudio, ni reciben noticia alguna de las disciplinas que lo tratan, pese a que el conflicto entre pretensiones jurídicas de signo opuesto (legítimas e ilegítimas) del que ello se ocupan, sea sólo una clase – aunque no la más numerosas – de ese género.

Atua ainda contra a composição judicial de conflitos socioambientais a utilização de regras de interpretação superadas, sem a compreensão de que conflitos sociais complexos exigem novos enfrentamentos para se extrair a vontade normativa mais consentânea com a Justiça Ambiental, criando uma verdadeira Hermenêutica Ecológica em que o magistrado passa a ser o intérprete do interesse comunitário, devendo saber distinguir entre valores

momentaneamente perseguidos por grupos e aqueles permanentes, a serem garantidos como pressuposto de sobrevivência para as futuras gerações (NALINI, 1996).

O conflito socioambiental é composto judicialmente por regras ultrapassadas de processamento. As normas processuais, principalmente as de natureza civil, elaboradas para relações jurídicas processuais entre dois sujeitos singulares, mostram-se absolutamente desconformes quando o conflito passa a ter a característica da metaindividualidade, tendo como objeto não mais um direito subjetivo individual, e sim um direito difuso, sem titulares determinados.

Os institutos processuais clássicos não conseguem conformar esses novos direitos que transcendem a individualidade dos sujeitos e, em regra, os juízes se perdem nas armadilhas processuais, esquecendo de prestar a tutela jurisdicional, provisória e de mérito, adequadas para impedir a materialização de danos ou para impor a responsabilização de seus autores.

Por fim, a composição judicial de conflitos socioambientais limita a participação de sujeitos interessados na sua superação. O processo judicial, em regra, discute o conflito entre as partes diretamente interessadas, sem ter capacidade de se abrir para possibilitar o ingresso de outros atores que, também interessados, direta ou indiretamente na compreensão e resolução das controvérsias, acabam ficando à margem de todas as discussões.

Ao contrário do processo judicial, o procedimento administrativo de concessão de licenciamentos ambientais – uma esfera reduzida da conflituosidade socioambiental – é muito mais amplo, em termos subjetivos, possibilitando a participação de qualquer cidadão interessado na fase própria de audiências públicas.

Sem o envolvimento dos diversos atores, ou sem abrir essa possibilidade, o processo judicial acaba reduzindo o interesse e a discussão do conflito socioambiental. A composição de conflitos, dessa forma, acaba por cumprir apenas sua função jurídica, sem realizar sua função social, consistente na eliminação de injustiças e de ferramenta de exercício e respeito de direitos; sem falar na sua faceta política de servir de instrumento de participação democrática do cidadão no processo decisório ambiental (DINAMARCO, 1987).

A composição judicial de conflitos socioambientais ainda carece de um aperfeiçoamento significativo para que possa atuar como forma justa e eficaz de compreensão, identificação e solução para esta específica conflituosidade.

O problema começa pelo despreparo dos juízes para compreender as especificidades do conflito ambiental dentro de uma estrutura normativa ultrapassada, que cria regras de conduta genéricas e não consegue apreender os detalhes dessa conflituosidade, principalmente a sua complexa relação com o risco, elemento característico das sociedades modernas.

Onde se espera agilidade, precisão e rigor técnico, o direito produz normatividade estática, genérica e tecnicamente descomprometida.

Os instrumentos procedimentais disponíveis não são adequados para a produção de decisões rápidas, capazes de salvaguardar a integridade dos bens ambientais passíveis de degradação, nem de decisões meritórias impositivas de responsabilização exemplar para casos de ocorrência de danos irreversíveis.

A compreensão insuficiente da complexidade de tais conflitos impossibilita uma resolução justa, capaz de conformar as partes diretamente envolvidas, e ainda contribui para uma solução socialmente ineficiente, pois as repercussões analisadas não transcendem a esfera puramente jurídica.

A conclusão óbvia é que a composição judicial de conflitos socioambientais está longe de atuar de forma positiva, com capacidade de promover pacificação entre as partes envolvidas e, assim, impor parâmetros adequados de sustentabilidade para uma dada situação de conflito.

Na situação analisada no presente trabalho, a constatação inafastável, a ser melhor detalhada em sua concretude em análises posteriores, é de que as tentativas desencadeadas de submeter os conflitos da área estudada a uma composição judicial foram absolutamente ineficazes e produziram muito mais insegurança e instabilidade, acirrando os conflitos já existentes.

No desenvolvimento do trabalho, será demonstrado, a partir da análise dos efeitos da judicialização nas situações conflituosas concretas da área em estudo, que o Judiciário reforçou, por diversas vezes, entendimentos ainda prevalentes no sentido de que paralisar

atividades danosas ao equilíbrio socioambiental da região contrariava as diretrizes constitucionais do direito de propriedade, esquecendo que tal formulação é ultrapassada, na medida em que tal direito está sujeito, nos tempos atuais, a uma diretriz de matriz socioambiental, exigindo que seu exercício seja paralisado sempre que causar riscos efetivos ao meio ambiente.

Nesta mesma seara da inadequação das tentativas de judicialização, o trabalho mostrará que, na situação concretamente analisada, normas processuais foram concretizadas de forma não a promover, mas para aniquilar a satisfação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não conseguiu a judicialização compreender que normas processuais existem, em regra, para conflitos individualizados, os quais não tem somente um ou dois interessados, e não para os que contam com milhares de interessados na resolução do conflito.

O apego exagerado ao formalismo, a mentalidade privatista dos juízes sobre a conformação do direito de propriedade, a deficiente compreensão do conflito e a falta de compromisso com a construção de uma justiça ambiental, decorrente de decisões socialmente úteis, impede, até hoje, que a área proposta para ser efetivamente protegida e objeto de estudo nesta tese fosse preservada em sua totalidade.

Perderam-se, sob infinitos litígios judiciais, raras oportunidades de complementação das discussões sobre o destino adequado da área, com a preservação de toda sua riqueza ambiental. Os danos que foram perpetrados e consumados, tornando-se irreversíveis, podem ser debitados na conta dessa ineficiência em compor e solucionar, na via judicial, esse tipo de conflituosidade.

A ineficiência da composição judicial para dar respostas justas e socialmente úteis para conflitos socioambientais exige uma mudança de paradigmas, com a finalidade de analisar outras formas de resolução de conflitos, testar seu grau de eficiência e avaliar se esses novos sistemas, que se apresentam como alternativos à forma clássica de judicialização, podem compor de forma mais rápida, democrática e socialmente útil esta especial conflituosidade.

O presente trabalho, partindo da premissa teórica de insuficiência e inadequação da composição judicial de conflitos socioambientais, busca, no final, propor um novo sistema capaz de produzir, para os conflitos da região analisada, soluções que sejam cientificamente

fundadas, tecnicamente adequadas, eticamente responsáveis, economicamente eficientes, politicamente legitimadas e juridicamente realizáveis (GARCIA, 2007).

O sistema judicial de composição e resolução de conflitos não consegue atender a essas finalidades, razão pela qual é imprescindível a procura por outras fórmulas de composição para tais conflitos, sob pena de não ser possível estabelecer para a área objeto deste trabalho parâmetros satisfatórios de sustentabilidade.

Esta tese incorpora, portanto, duas premissas teóricas fundamentais: a existência de graves conflitos socioambientais urbanos na área objeto de estudo e a ineficiência do mecanismo utilizado para a sua compreensão, composição e superação eficaz. Somadas, essas duas constatações resultam em uma série de impedimentos para o estabelecimento definitivo de instrumentos de gestão ambiental integrada na área em estudo.

Para superar esses impedimentos, a tese propõe uma nova perspectiva de abordagem desses problemas e a proposição de um mecanismo mais eficiente para que eles possam ser adequadamente tratados, com a produção de efeitos mais benéficos para a sociedade, o que, em suma, corresponde ao objetivo do presente trabalho.

Visando atingir esta finalidade, a partir das premissas teóricas lançadas, a pesquisa desenvolveu um procedimento operacional que descreve as etapas de seu desenvolvimento.

2.2 Desenvolvimento da pesquisa

Sob o ponto de vista procedimental, a pesquisa foi desenvolvida a partir da construção de uma modelagem capaz de ser testada como uma alternativa ao método judicial de composição dos conflitos da região, único sistema desenvolvido até então e que se mostrou absolutamente ineficaz no caso concreto.

Assim, foi necessário desenvolver uma estrutura própria para iniciar uma nova abordagem dos problemas, visando confirmar as premissas teóricas fixadas, com plena capacidade de atingir os objetivos propostos.

Um modelo que, inicialmente, pudesse compreender as características próprias da área estudada e a real dimensão dos conflitos reais ali existentes, seus principais atores, suas

diversas visões sobre os mesmos conflitos, gerando um ambiente de discussão aberto e livre, garantindo-se a participação de todos e a troca de experiências diversas.

Foi criado, então, um espaço público, aberto, plural, técnica e politicamente comprometido com a finalidade já estabelecida, consistente na elaboração de um plano de gestão integrada da região, notadamente mediante a criação de unidades de conservação mais propícias ao atingimento de seu desenvolvimento sustentável.

A definição da área a ser estudada, sua delimitação, caracterização e a identificação de seus conflitos com as etapas de seu reconhecimento, composição e superação para a geração de propostas concretas vinculadas a finalidade traçada compõe todo o procedimento de pesquisa desenvolvido neste trabalho.

Todas essas etapas foram dimensionadas e desenvolvidas como consequência de uma metodologia própria que criou, como modelagem, uma estrutura denominada Fórum Permanente para Implantação Definitiva do Parque do Cocó (Fórum Cocó). Foi nessa estrutura que se materializaram todas as etapas de análise concreta dos conflitos da região estudada e a construção de suas propostas de superação.

O Fórum Cocó, composto por instituições públicas e privadas, associações, ONGs, universidades e todos que entendem a importância da criação definitiva dessa proteção e lutam por sua concretização, tem por objetivo principal agregar esforços para subsidiar o governo estadual no processo de tomada de decisão visando a implantação definitiva, com consistência técnica e jurídica, de um modelo de gestão ambiental capaz de conferir aos ecossistemas que integram a região do Cocó uma proteção eficaz e definitiva, integrando estas áreas ao patrimônio ambiental, cultural, social e econômico da cidade de Fortaleza e do estado do Ceará.

A modelagem, idealmente concebida, visa estabelecer discussões em torno desse objetivo principal, debruçando-se, dentre outros aspectos, sobre a atual situação da área em termos de ocupação, os problemas ambientais, sociais e urbanísticos existentes, a caracterização dos ecossistemas íntegros e dos que podem ainda ser recompostos, as APP, a dominialidade existente na região, as propostas já apresentadas de criação de unidades de conservação e as respectivas tipologias, bem como as possíveis formas de suporte financeiro para a proteção pretendida.

Enfim, a atuação do Fórum recai sobre uma realidade complexa a ser vencida na criação de parâmetros consensuais capazes de se impor pela legalidade, tecnicidade e aceitabilidade política pois, sem estes elementos, qualquer solução proposta continuará a carregar a marca perniciosa da litigiosidade incessante.

A finalidade do Fórum é contribuir com debates, estudos técnicos, proposições jurídicas, medidas administrativas de diversas esferas da administração pública federal, estadual e municipal, para aprofundar as análises em torno de todas as questões relacionadas com a criação dessas unidades de conservação, inclusive encaminhando sugestões diretas e concretas vinculadas ao seu objetivo principal.

Em síntese, o novo modelo proposto apresenta-se como uma estrutura aberta, integrada por instituições e pessoas ligadas, direta e indiretamente, à temática do desenvolvimento sustentável, econômico, social e cultural, que se reúnem sistematicamente para discutir e gerar propostas, visando atingir como meta a criação definitiva de formas concretas de proteção para o que hoje denominamos Parque Ecológico do Cocó.

A criação do Fórum parte do pressuposto de que se deve buscar construir consensos entre todas as visões hoje divergentes sobre a área e sobre o tipo de proteção que ela deve ter, pois só assim será possível contribuir para o processo que visa alcançar o objetivo final proposto.

Os governos, as demais instituições públicas, os setores econômicos, as universidades, as ONGs ambientalistas, as casas legislativas, enfim, todos são chamados para essa construção conjunta, buscando soluções para os problemas que hoje ainda impedem a proteção desse patrimônio ambiental, social, cultural e econômico da cidade.

A proposta é clara: criar um espaço permanente de discussão, de busca de alternativas, de superação de divergências e de efetiva colaboração para com quem detém a competência constitucional de tomar decisões concretas sobre a questão. Um espaço plural, aberto a contribuições diversas, mas também capaz de encaminhar propostas e soluções concretas.

Essa estrutura corresponde ao ambiente de desenvolvimento da pesquisa. A descrição de sua criação, estruturação e funcionamento demonstrará como a pesquisa se desenvolveu para atingir seus objetivos, a partir das premissas teóricas traçadas.

As considerações que surgem na evolução do presente estudo são, portanto, desdobramentos das premissas teóricas desenvolvidos no procedimento criado como modelo para fazer a pesquisa chegar a seus objetivos.

3 A CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA ESTUDADA

3.1 Controvérsias sobre a definição da área

É importante salientar, desde o início, que não há um entendimento unificado estabelecendo um consenso sobre a exata extensão e delimitação da área a ser efetivamente protegida, mediante a criação de expedientes de gestão ambiental integrada, na região do Cocó.

Na verdade, as múltiplas visões sobre a área, a partir dos diversos interesses de diferentes atores que sobre ela atuam dificultam, sobremaneira, a construção desse consenso. Para alguns, a área a ser protegida deve se limitar à que foi definida nos decretos estaduais expedidos em 1989, 1991 e 1993¹, tendo em vista que é justamente esta delimitação que corresponde, atualmente, ao que a cidade de Fortaleza se acostumou a entender como área efetivamente protegida sob a denominação de Parque Ecológico do Cocó.

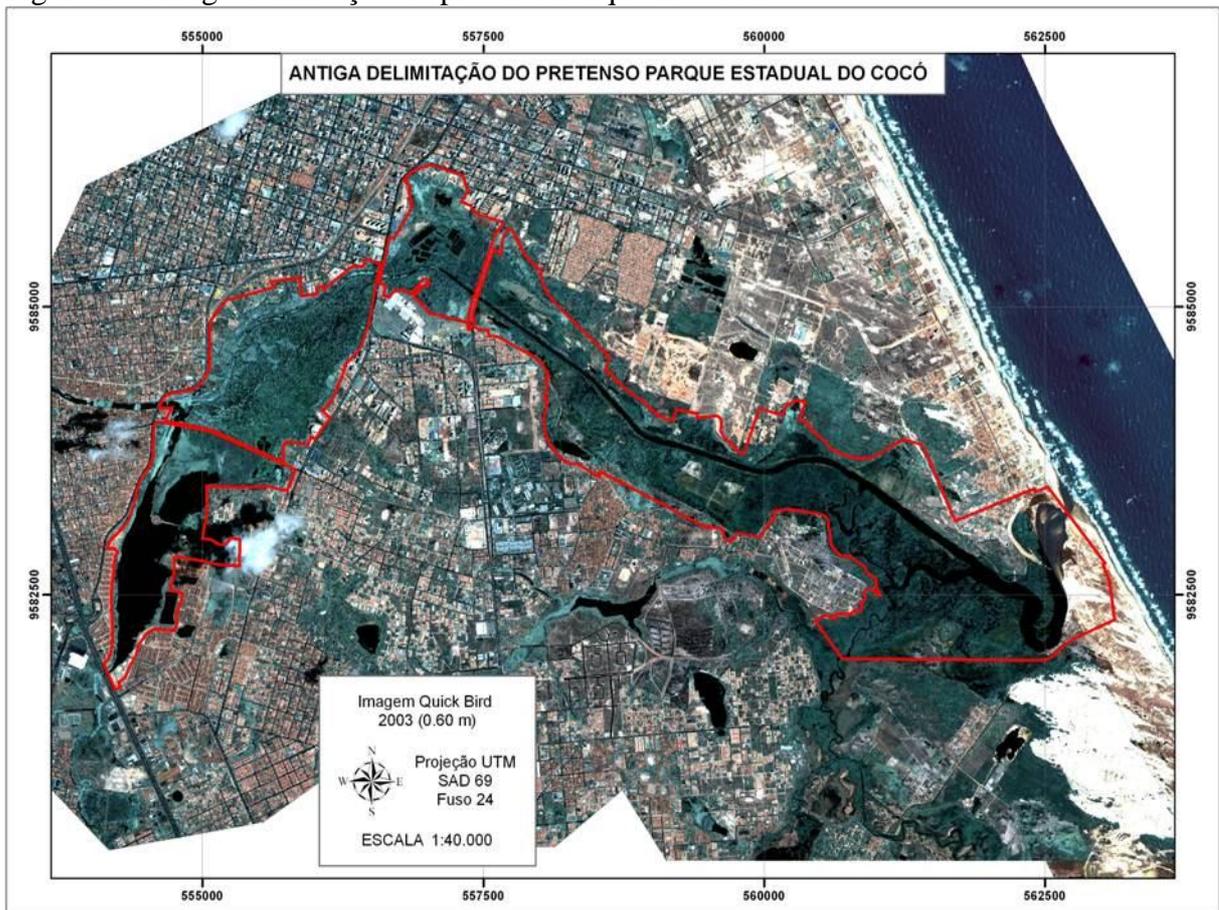
Essa definição normativa operada pelos decretos de utilidade pública para futuras desapropriações, embora não tenha hoje validade jurídica, corresponde ao que, de fato, se tem hoje de área fisicamente protegida na região do Cocó.

Toda a proteção discutida para a região do Cocó, desde 1989², passou a gravitar em torno dessas áreas definidas nos decretos de desapropriação. Esperava-se que, de fato, expedidos os decretos, fossem as desapropriações realizadas e definitivamente integradas essas áreas ao domínio público, para sua proteção definitiva. Somadas as poligonais dos decretos expedidos, a área a ser protegida tinha a seguinte delimitação:

¹ Decretos Estaduais 20.253, de 05 de setembro de 1989, 21.312, de 13 de maio de 1991 e 22.587, de 08 de junho de 1993.

² Para melhor conhecimento dos movimentos sociais que se engajaram na luta pela preservação da área verde do cocó, ver Costa, Jornalista Ademir, Demandas do Movimento Ambiental por Áreas Verdes em Fortaleza. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

Figura 1 – Antiga delimitação do pretense Parque Estadual do Cocó



Fonte: CONPAM (2015).

A área definida pelas poligonais dos decretos abrangia 1.046,28 hectares, iniciando-se na BR-116 e estendendo-se até a foz do rio Cocó, na região do bairro da Sabiaguaba. Essa delimitação correspondia ao que se conhecia da região do Cocó em sua feição urbana mais relevante, tanto sob a perspectiva econômica e social, como ambiental.

Do início da década de 1990 até os dias atuais, é esta a única delimitação existente para a proteção de ecossistemas na região no Cocó. Em que pese sua inexistência jurídica, pois os decretos que fundamentaram sua definição perderam validade pela caducidade de seu prazo de validade sem a realização efetiva das desapropriações, o que hoje se conhece como Parque do Cocó tem essa definição, e é a partir dela que proteções futuras serão construídas. Assim, esta área que é de fato protegida – embora já tenha sofrido intervenções – é tratada como a área sobre a qual idealmente devem incidir os instrumentos de proteção a serem criados.

No entanto, como essa delimitação caduca remonta há mais de 30 (trinta) anos, dentro de seus limites muitas intervenções foram consolidadas e nenhum ato de transferência

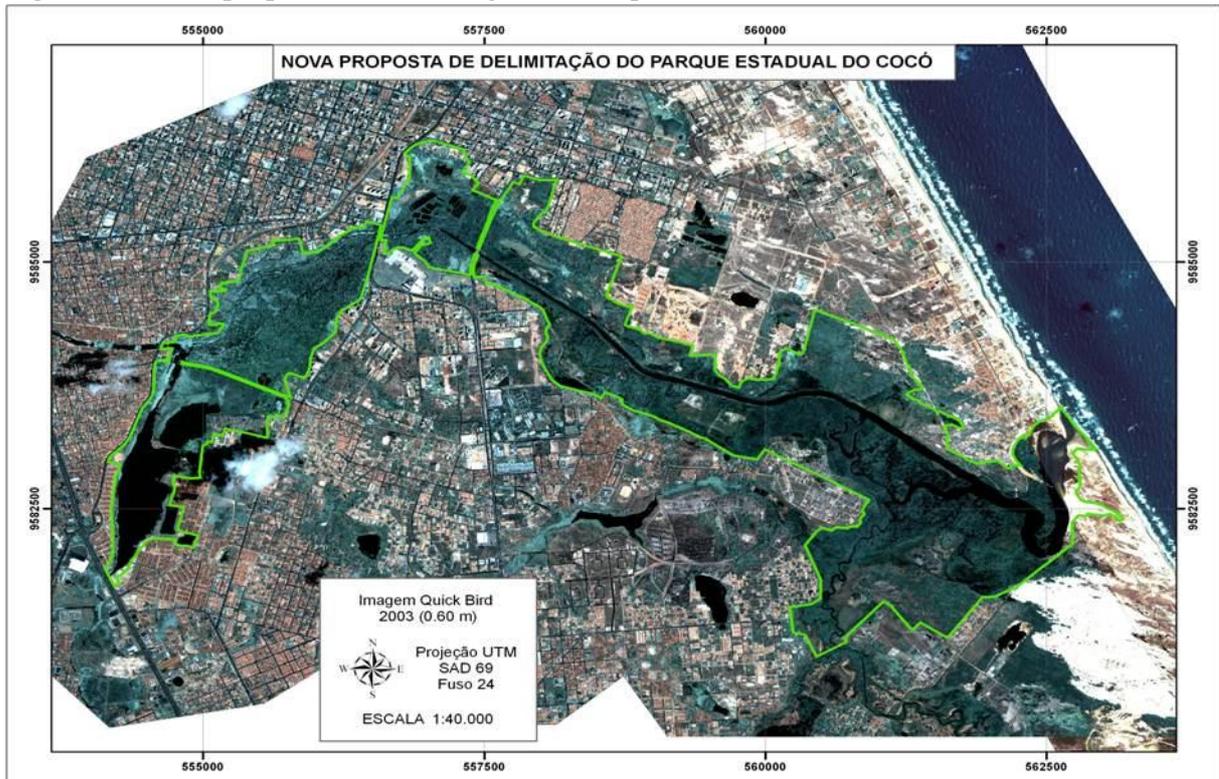
de dominialidade foi efetivamente concluído. A área simplesmente restou congelada por uma delimitação física mínima, consistente na colocação de marcos físicos delimitadores, algumas vezes totalmente desrespeitados, mas eficazes em sua maioria. Esses marcos foram, posteriormente, em grande parte da área definida nos tais decretos, substituídos por uma cerca, delimitação física bem mais protetiva contra invasões da área que levassem à subtração de sua riqueza ambiental.

Somente no ano de 2007 foi efetivada uma ampla revisão das poligonais definidas nos decretos citados. Em 19 de abril de 2007, foi realizada a primeira reunião, no Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), do Grupo de Trabalho do Rio Cocó (GT Cocó). Este grupo de trabalho teve como integrantes o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará (SEINFRA), a Secretaria das Cidades do Estado do Ceará, a então Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU)³, a SEMACE, a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR) e o CONPAM, tendo este último órgão atuado na coordenação dos trabalhos.

Após amplas discussões em mais de dez reuniões, resolveu o GT apresentar a sua proposta final de delimitação da nova poligonal do Parque do Cocó, a ser criada por ato do Governador do Estado. Neste particular, decidiu-se pela criação de uma unidade de conservação de proteção integral, de tipologia Parque, que deveria ter, inclusive, uma zona de amortecimento. A partir dessa decisão, construiu-se a nova poligonal, que passou a se estender por uma área de 1.204,66 hectares, com o seguinte perfil:

³ Hoje Superintendência do Patrimônio da União no Ceará (SPU)

Figura 2 – Nova proposta de delimitação do Parque Estadual do Cocó



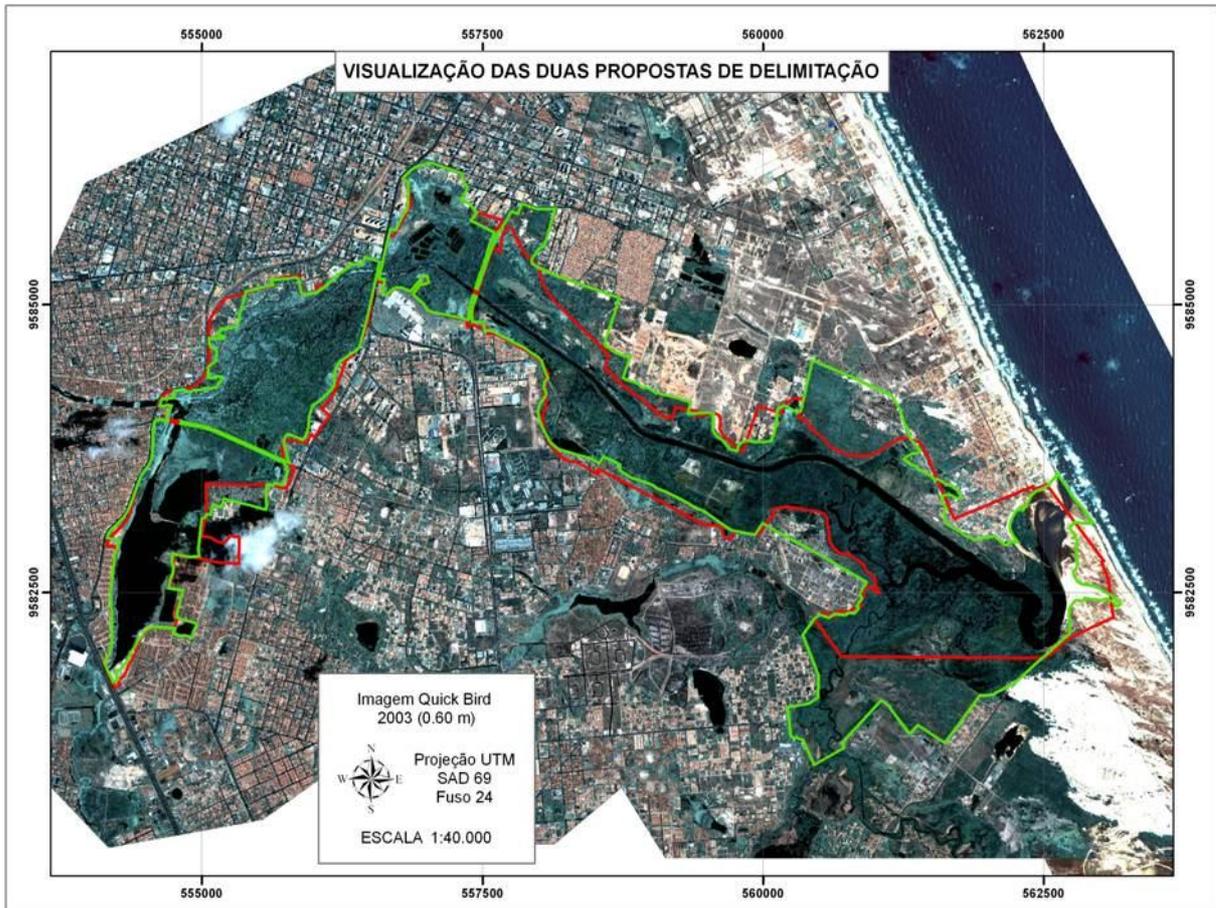
Fonte: CONPAM (2015).

Comparando as duas imagens, percebe-se, nitidamente, que os estudos realizados pelo CONPAM levaram em consideração, para o desenho da nova poligonal, a realidade atual de ocupações em toda a área e entorno da delimitação feita pelos decretos anteriores.

Assim, pode-se ver que a nova poligonal é, em alguns trechos, coincidente com a poligonal antiga; em outros trechos, a nova é mais protetiva, portanto, maior que a antiga e, em outros trechos, a nova poligonal é menor que a anterior. Neste último caso, tal situação acontece porque ocupações hoje existentes e já consolidadas não permitem o alcance da nova poligonal protetiva.

A próxima figura demonstra o confronto das duas poligonais, evidenciando seus pontos comuns e divergentes, deixando claro ao observador que, mesmo tendo ocorrido acréscimo total de área na nova poligonal sugerida pelo CONPAM (cerca de 160 hectares), em alguns trechos essa divergência ocorre para menos, com o objetivo de preservar situações já consolidadas.

Figura 3 – Visualização das duas propostas de delimitação



Fonte: CONPAM (2015).

O exaustivo trabalho técnico de delimitação da nova poligonal realizado pelo CONPAM passou a oferecer um conforto técnico ao governo estadual para a criação do Parque, tendo em vista que tal estudo é, ao mesmo tempo:

- a) dotado de total cientificidade, vez que elaborado por técnicos especialistas na matéria, vinculados a diversos órgãos e entidades do setor público, nas esferas federal, estadual e municipal;
- b) atual, ou seja, realizado sobre uma situação fática mantida até hoje, com respeito às edificações já existentes em uma área extremamente adensada da cidade e com equipamentos urbanos, públicos e privados, já consolidados;
- c) dotado de uma preocupação principal que salta aos olhos: preservar os ecossistemas que ainda cumprem funções ambientais importantes dentro da área estudada, em face de seu valor natural ou paisagístico, sem a pretensão de criar uma proteção exagerada, vale dizer, sem a correspondente visualização de um benefício coletivo imediato.

A proposta formulada pelo CONPAM, em 2008, de nova poligonal para a implantação do Parque do Cocó correspondia a um trabalho ao mesmo tempo técnico, atual e viável, tanto sob a perspectiva ambiental como urbanística. Consolidava diversos estudos sobre a área destinada à implantação futura do Parque do Cocó e era apta a ser utilizada por qualquer legitimado para criar o parque (Poder Executivo ou Legislativo, Estadual ou Municipal), como fundamentação técnica da iniciativa política de criação.

Podia-se afirmar, com segurança, que a proposta do CONPAM encaminhada ao governador desenhava completamente aquilo que deveria ser, um dia, o tão almejado “Parque do Cocó”. No entanto, mesmo com todos os estudos técnicos até então produzidos, além da constatação inequívoca de que a área proposta pelo CONPAM devia ser urgentemente preservada, já que isso correspondia ao anseio de toda a sociedade cearense, mormente a de Fortaleza, os Poderes Executivo e Legislativo, Estadual e Municipal permaneceram inertes e não editaram qualquer ato de criação do Parque do Cocó.

Somente em 2016, já com uma nova gestão governamental, o estado do Ceará resolveu apresentar uma nova proposta de poligonal para a criação, não mais apenas de um parque, mas de um parque e outras unidades de conservação na região do Cocó. A atual proposta, ademais, estende a proteção pretendida para uma área bem superior à que fora prevista inicialmente nos decretos de desapropriação e na proposta de 2008 apresentada pelo GT Cocó coordenado pelo CONPAM.

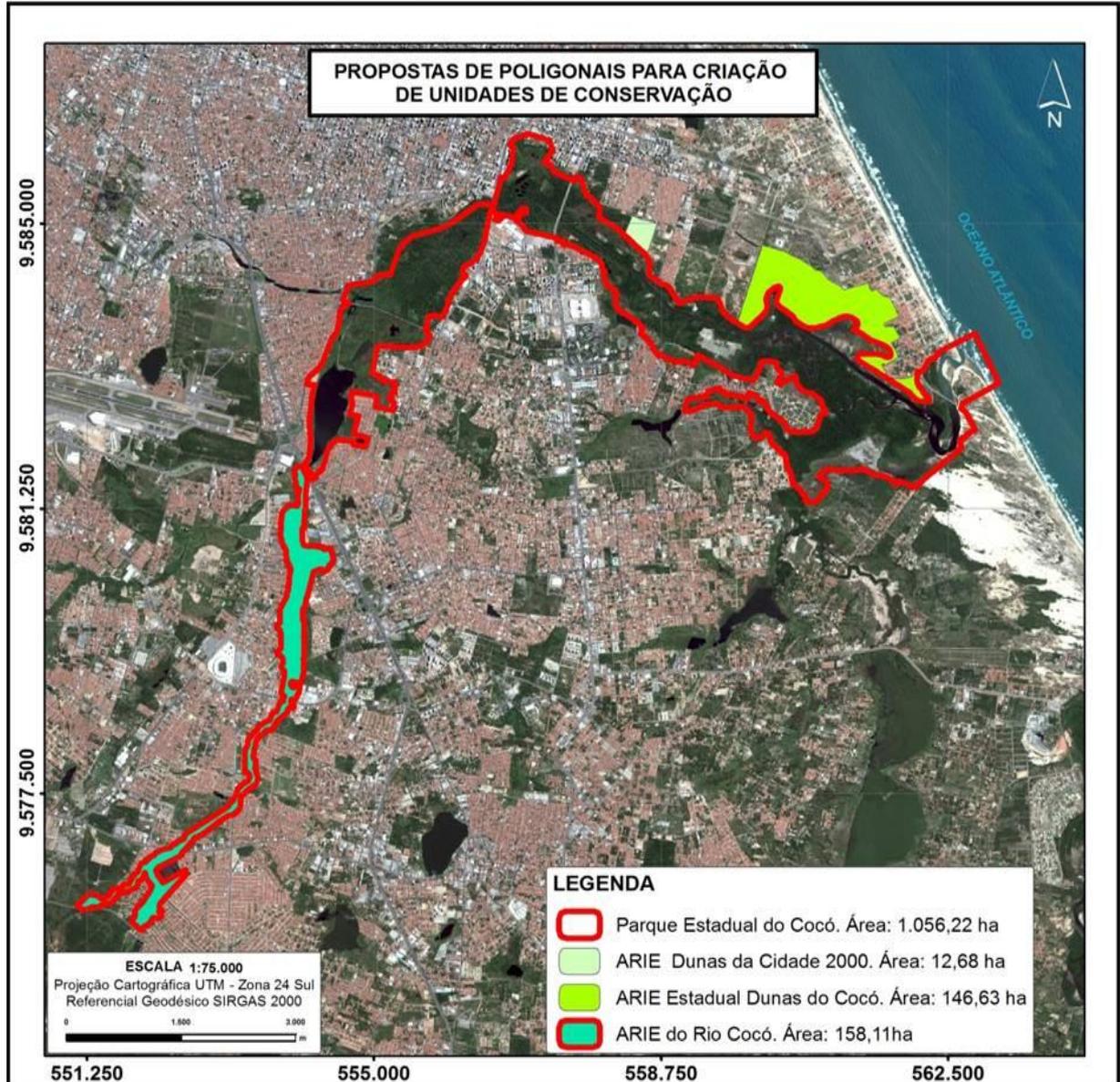
Embora tenha tomado como ponto de partida os estudos realizados pelo CONPAM finalizados em 2008, a nova proposta não se limita a estabelecer um tipo só de unidade de conservação, e ainda abrange uma área significativamente superior à que fora até então proposta.

A nova proposta será objeto de análise mais detida no decorrer desta tese, mais precisamente na sua fase final, no qual o trabalho irá se concentrar em todo o processo de definição da proposta do Governo, que, desde logo, passa a ser denominada de proposta oficial.

O importante é salientar que, de acordo com os estudos que foram aprofundados na região a ser impactada pelas unidades de conservação a serem criadas, a proposta oficial referida passou a ser composta de um modelo de mosaico, envolvendo não mais apenas uma

região geográfica definida urbanisticamente, mas sim toda a bacia do Cocó, propondo criar uma rede de áreas protegidas de 2.907,44 hectares.

Figura 4 – Propostas de poligonais para criação de unidades de conservação



Fonte: CONPAM (2015).

A nova proposta, embora incorpore áreas definidas nas duas propostas anteriores – a dos decretos e A do CONPAM de 2008 –, propõe duas significativas alterações:

- 1) a criação de mais de uma unidade de conservação a serem conjugadas em um modelo integrado de gestão com as unidades de conservação já existentes na região;
- 2) a intervenção protetiva, tendo por finalidade a recuperação da bacia do rio Cocó, desde sua nascente até a sua foz, sob o argumento, válido, de que a

revitalização do próprio rio faria parte de uma estratégia ambiental mais coerente, tendo em vista que de nada adiantaria preservar ecossistemas interdependentes sem preservar os elementos de qualidade ambiental do recurso hídrico, vital para o equilíbrio ecológico da região.

Com a apresentação desta última proposta, foram delimitadas três áreas para a criação da proteção ambiental mais adequada para a região do Cocó. As duas primeiras focadas na criação de um tipo específico de unidade de conservação, um parque, em uma área que inicia na BR-116 e se estende até a foz do rio Cocó. A terceira proposta alarga esses limites e passa a trabalhar com a integração da proteção para toda a bacia do rio Cocó, estabelecendo alternativas para a criação de diversas unidades de conservação e conjugação, através de um mosaico, entre as unidades já existentes e as que serão criadas, e uma gestão intermunicipal e colegiada para o monitoramento da bacia do rio Cocó, visando manter e melhorar a qualidade ambiental deste importante recurso hídrico.

Diante dessas três alternativas, o presente estudo deve definir, com precisão, a área exata de seu desenvolvimento, especificando, em uma perspectiva territorial, seu objeto. A escolha, obviamente, não podia ser aleatória, e sim fundada em critérios técnicos que guardem uma relação direta de pertinência com todos os subtemas abordados na presente tese.

Como o objetivo da tese é, em definitivo, buscar oferecer uma contribuição consistente na construção de uma nova modelagem de resolução de conflitos socioambientais, viabilizando a superação destes, a criação de tipologias de unidades de conservação capazes de conferir efetivo desenvolvimento sustentável à região do Cocó, nada mais razoável do que concentrar os esforços nas áreas em que tal situação de conflituosidade se faz presente, em maior magnitude, tanto em termos de contradição de interesses quanto em face da repercussão destes, seja no campo econômico, social ou ambiental.

Ademais, a escolha da área deve ligar-se, impreterivelmente, ao processo histórico, construído pela própria sociedade, de proteção da região do Cocó. Assim, é fato que, historicamente, a sociedade local aguarda que a proteção aos ecossistemas mais importantes do Cocó recaia sobre uma zona específica, tendo se concentrado sobre esta as reivindicações mais importantes de controle e proteção ambiental. Sem dúvidas, pelo aspecto histórico, espera-se que esta proteção seja construída sobre uma parte apenas da área proposta

atualmente pelo governo estadual, que é justamente a área compreendida entre a BR-116 e a foz do rio Cocó.

É justamente nessa zona específica onde estão localizados os conflitos mais significativos que, historicamente, têm impedido a criação definitiva dos instrumentos de proteção para a região do Cocó e, até por isso, é justamente essa mesma zona que vem recebendo a atenção mais significativa tanto dos poderes públicos envolvidos como da própria sociedade.

Assim, em que pese os méritos da extensão protetiva proposta pelo governo estadual em sua proposta oficial, a presente tese resolveu eleger como objeto de estudo a área da região do Cocó já delimitada pelas duas propostas formuladas anteriormente, qual seja, a zona compreendida entre a BR-116 e a foz do rio Cocó.

Esta é a área que, nesta fase do trabalho, passará por uma definição de seus mais relevantes aspectos de caracterização ambiental, patrimonial e jurídica.

3.2 A caracterização ambiental

A área que compõe o objeto da presente tese corresponde, conforme critérios de escolha já anteriormente definidos, ao trecho do rio Cocó e entorno localizado entre a BR-116 e a sua foz.

Nesta zona específica, a caracterização ambiental empreendida tem por finalidade demonstrar os elementos definidores da região, nos mesmos termos em que se empreende tal definição nos Estudos de Impacto Ambiental, conforme normatização exigida pela Resolução CONAMA 01/86, ou seja, através de um sucinto “diagnóstico ambiental da área, com a descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área” considerando:

- a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d’água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as APP;

- c) o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Antes de qualquer incursão nessa caracterização, é importante salientar que se deve considerar que sistemas ambientais naturais correspondem a uma estreita faixa compreendida entre a parte superior da litosfera e a baixa atmosfera, correspondendo ao ambiente que permite a existência do homem como ente biológico e social, bem como os demais elementos bióticos da natureza (ROSS, 1990).

É nesses sistemas que as ações humanas se realizam e, numa visão antropocêntrica, a análise deve ter no homem, ser social, o objeto principal de estudo. Portanto, a separação anteriormente proposta tem um objetivo didático de facilitar a compreensão das estruturas desses sistemas, sem desconsiderar que essa caracterização do ambiente natural é empreendida numa consideração de interação deste com as ações humanas a ele diretamente relacionadas.

3.2.1 O meio físico

Sob o ponto de vista da análise do meio físico, deve ser empreendida uma análise integrada do clima e meteorologia, assim como das unidades geoambientais existentes na área de estudo.

A análise empreendida tomou por base o documento intitulado “Elaboração de Plano de Manejo da APA do Vale do Rio Cocó”, elaborado em 2015 pela consultoria Arcadis Logos S/A, para a Secretaria Municipal de Infraestrutura de Fortaleza. O referido documento faz uma análise pormenorizada dos principais aspectos de caracterização utilizados na presente tese.

Segundo dados coletados (EMBRAPA, 2002), o município de Fortaleza localiza-se na unidade climática “Aw”, ou seja, em uma região de clima tropical chuvoso, com temperatura média do mês mais frio superior ou igual a 18°C e precipitação do mês mais seco menor que 30 mm; a época mais seca ocorre no inverno e o máximo de chuvas ocorre no outono.

De acordo o Mapa de Clima do Brasil (IBGE, 2002), a área em estudo está situada em uma unidade caracterizada como tropical semiárido, em zona equatorial, com 6 meses de seca e temperatura média acima de 18°C.

O referido documento da consultoria contratada pelo município de Fortaleza cita ainda que, na área estudada, tal como na maior parte do Nordeste Setentrional, há maior concentração de chuvas no primeiro semestre, o que representa mais de 90% do total precipitado ao longo do ano e, em relação à umidade relativa do ar, destaca-se uma média anual elevada, em torno de 78,8 %. Os meses de maior umidade são março (84,7 %), abril (85,2 %) e maio (83,6 %), e os de menores índices são setembro, outubro e novembro, com 74,4%, 74% e 73,7%, respectivamente.

Por fim, um dado relevante que pode ser extraído da coleta de informações feita pela consultoria se refere à possibilidade efetiva de ocorrerem processos de inundação na região em estudo.

Salienta o levantamento realizado que, em face dos compartimentos geomorfológicos da região, tais como planícies fluviais, fluviomarinhas, fluviolacustres e lacustres, as quais, por natureza, apresentam processos de inundação, devem ser impostas severas restrições à ocupação dessas áreas, pois essa condição natural, aliada a uma situação também de fortes eventos pluviométricos e uma crescente antropização (urbanização, impermeabilização do solo, interferências nos canais fluviais e assoreamento destes entre outros), potencializam a ocorrência desses fenômenos, podendo acarretar significativos danos ambientais e socioeconômicos (ARCADIS LOGOS, 2015).

Quanto às unidades geoambientais⁴ da região analisada, identificou-se um “expressivo trecho de planície litorânea, caracterizada por ampla gama de feições morfológicas de natureza e gênese complexa, vinculada aos processos marinhos, eólicos, fluviais e a combinação destes, que dão origem a formas de acumulação e erosão” (ARCADIS LOGOS, 2015).

Ademais, nesta área, a planície litorânea compreende, em linhas gerais, morfologias específicas, tais como: faixa de praia, terraços marinhos/planície de deflação (pós

⁴ “Compartimentos relativamente homogêneos que são conformados pela associação entre seus aspectos geomorfológicos e geológicos, desenvolvimento pedológico e vegetacional”, segundo a Arcadis Logos (2015, p. 201).

praia), campos de dunas (fixas e móveis), planícies fluviomarinhas e fluviais, lacustres e fluviolacustres (ARCADIS LOGOS, 2015). Além disso, identificou-se ainda a existência de tabuleiros pré-litorâneos.

As praias representam uma unidade morfológica importante da zona estudada. As praias tem definição legal e são categorizadas, nos termos da Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1989, em seu Art. 10, como “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”, estabelecendo a legislação, ainda, que as praias são “bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”.

Nesse sentido, apresentam as praias um potencial elevado de utilização pública e turística. Portanto, são áreas que devem sempre ficar livres, disponíveis para a utilização pública indiscriminada e insuscetíveis de apropriação privada.

Além das praias, a área estudada apresenta consideráveis terrenos abrigados entre a faixa de praia e os campos de dunas. Alguns autores definem tais terrenos como terraços marinhos (SANTOS, 2006), enquanto o próprio Plano de Manejo da APA de Sabiaguaba considera esses terrenos em seus respectivos mapeamentos geoambientais como planícies de deflação que são modeladas por processos eólicos.

Destaca ainda o diagnóstico a ocorrência de diversas lagoas freáticas intermitentes relacionadas à oscilação do nível do lençol freático e à sazonalidade do regime pluviométrico de Fortaleza. Essas lagoas, secas ou não, propiciam uma flora diversificada, bem como são fontes de recursos e habitat para a fauna local na cidade de Fortaleza, no entanto, tais áreas, ressalta o relatório, vêm sendo historicamente ocupadas pela crescente urbanização, exceção feita à região da Sabiaguaba.

Esse fenômeno acaba por modificar a dinâmica de transporte de sedimentos, inibindo o transporte de sedimentos da faixa de praia aos campos de dunas. Dessa forma, por serem tais porções territoriais remanescentes de planícies de deflação não descaracterizadas pelo processo de urbanização, devem ser devidamente conservadas, por apresentarem

relevância para fauna e flora. Outro ponto notável é a potencialidade paisagística desses ambientes (ARCADIS LOGOS, 2015).

Outra feição ambiental importante da unidade geoambiental planície litorânea são as dunas, tendo sido identificadas, na região estudada, formações caracterizadas como dunas fixas e móveis (ARCADIS LOGOS, 2015).

Na área estudada, verifica-se um considerável campo de dunas móveis, com um elevado grau de preservação na região de Sabiaguaba, ao passo que na região da Praia do Futuro uma ampla área de dunas móveis, compreendendo desde a margem esquerda do rio Cocó até a enseada do Mucuripe, compõe hoje um ambiente totalmente descaracterizado pela urbanização, que avança sobre as dunas remanescentes, móveis e fixas da Praia do Futuro.

Existem ainda, na região sob análise, dunas fixas que já sofreram processo de estabilização em face da cobertura vegetal que possuem, impedindo a movimentação destas que, além de área de preservação permanente e, portanto, insuscetível de ocupação privada, apresentam elevado potencial paisagístico e turístico.

Mais uma unidade importante que se verifica na região são as planícies fluviomarinhas, modeladas onde os processos de acumulação (ou agradação) superam os processos de degradação (ARCADIS LOGOS, 2015). Esses compartimentos são influenciados e originados por processos marinhos e fluviais. Na região estudada, essa unidade é recoberta por manguezais que, por sua vez, apresentam restrições legais para utilização em face de sua definição como APP.

Levantamentos realizados na área demonstram que as planícies fluviomarinhas e sua cobertura vegetal de mangue constituem alvo constante de variados processos de degradação, como a implantação de salinas, desmatamentos, aterros e a própria expansão urbana para fins de moradias, empreendimentos turísticos e industriais. Essas intervenções diminuiram significativamente a extensão desse compartimento geoambiental (ARCADIS LOGOS, 2015).

Ainda na região examinada, nota-se a presença de planícies fluviais⁵, lacustres e fluviolacustres⁶, ambientes hoje degradados na região devido à utilização indevida produzida

⁵ “Formas mais recorrentes da ação fluvial e não estão sob influência de processos marinhos, como por exemplo, as oscilações das marés. Estes ambientes se distribuem ao longo da calha dos corpos hídricos e na Área de Estudo são mais desenvolvidos junto aos rios Cocó e Coaçu”, conforme Arcadis Logos, 2015, Ob.Cit, p.213.

por diversas atividades, como supressão de areia para a construção civil, aterramento de lagoas, mineração de argila para olarias etc.

Por fim, encerrando a caracterização do meio físico, encontra-se uma área de tabuleiros pré-litorâneos, formados por sedimentos mais antigos, pertencentes à formação barreiras e localizados imediatamente após a planície litorânea em direção ao interior continental. São formações estáveis, com baixa declividade e solos espessos, com topos tabulares, o que confere ótima aptidão para a ocupação urbana, implantação de sistema viário e tantas outras ocupações. Contudo, cabe avaliar a importância de se preservar um dos exemplares de tabuleiros pré-litorâneos existentes na área analisada, com destaque para a formação localizada entre as Avenidas Sebastião Abreu e Padre Antônio Tomás (ARCADIS LOGOS, 2015).

3.2.2 O meio biológico e os recursos naturais

Neste particular momento, empreende-se uma caracterização da vegetação e da fauna associada existentes na região a ser definida como objeto da presente tese. Importante registrar, desde logo, que essa definição não é minudente, mas tão somente informativa, detalhando apenas aspectos relevantes para traçar um desenho satisfatório da área e atingir as finalidades que se busca na presente pesquisa.

Quanto à caracterização da vegetação da área em estudo, podemos destacar, de início, que a área analisada está inserida na caatinga, que, embora venha a ser definida como uma das grandes regiões naturais do mundo e um dos mais importantes biomas brasileiros, é o que recebe o pior tratamento protetivo, com apenas 2% de seu vasto território coberto por unidades de conservação (ARCADIS LOGOS, 2015).

A vegetação da área estudada apresenta os seguintes segmentos: Vegetação Pioneira Psamófila, Vegetação Subperenifólia de Duna, Vegetação Perenifólia Paludosa Marítima (Mangue), Floresta Mista Dicótilo-Palmácea, Vegetação de Várzea, Vegetação de Tabuleiros Litorâneos e Áreas Perturbadas. Todas essas áreas foram identificadas pelo estudo

⁶ “são áreas de acumulação inundáveis que margeiam lagoas perenes e intermitentes existentes nos compartimentos geoambientais da Área de Estudo, como nos terraços marinhos, campos de dunas e nos tabuleiros litorâneos e podem ser conectados ou não com a rede de drenagem. A origem destas áreas está diretamente relacionada ao regime pluviométrico, aporte subsuperficial da água meteórica infiltrada, condições hidrogeológicas locais, bem como pela morfologia, topografia local e dinâmica eólica quando situadas na planície litorânea”, conforme Arcadis Logos (2015, p. 214).

técnico realizado pela consultoria da Arcadis Logos S/A e estão, todas, devidamente caracterizadas neste estudo, que passa a constituir um documento componente do anexo da presente tese.

Para o atingimento das finalidades específicas do presente trabalho, é importante detalhar melhor a ocorrência da vegetação de mangue e fixadora de dunas que, ao lado da mata ciliar, se constituem nas formas mais importante de preservação dos ecossistemas da região estudada, em face de seu grau máximo de proteção decorrente de sua definição legal como APP.

O manguezal é um ecossistema costeiro que se desenvolve na área estuarina da bacia na planície fluviomarinha, onde há influência da água doce e da água salgada. Característico das regiões tropicais/subtropicais, esse tipo de formação está sujeito ao regime de maré. Sua distribuição estende-se para montante, acompanhando os cursos d'água até onde se faz sentir os efeitos da penetração das marés, formando faixas de transição com as florestas ribeirinhas (ARCADIS LOGOS, 2015).

O estudo produzido pela Arcadis Logos (2015, p. 224-225) salienta, especificamente quanto à caracterização geral dos manguezais, a seguinte descrição:

Estabelecido sobre as planícies de maré, constituídas por sedimentos argilosos que formam um ambiente hipóxico, o manguezal ocorre em regiões costeiras abrigadas e apresentam condições propícias para alimentação, proteção e reprodução de muitas espécies animais, sendo considerado importante transformador de nutrientes em matéria orgânica (SCHAEFFER-NOVELLI, 1991). Além disso, os mangues funcionam como fixadores de sedimentos, auxiliando na estabilização da linha de costa. Segundo CETESB (1991), os manguezais são extremamente importantes na manutenção da dinâmica física do estuário, devido à contenção do assoreamento dos canais, além de assegurar a reprodução e crescimento de inúmeros organismos fundamentais à manutenção dos recursos pesqueiros.

Os manguezais são caracterizados por apresentar uma floresta densa, porém, floristicamente pobre em espécies lenhosas, em razão do alto teor salino e carência de oxigênio no substrato encharcado (FERNANDES, 2006). Estes fatores selecionam flora apropriada para este tipo de ambiente, formando assim uma ampla e densa cobertura vegetal (LIMA, 2010).

Neste ecossistema há um subtipo específico de ambiente chamado "apicum" ou salgado. Enquanto o manguezal propriamente é uma formação florestal, os apicuns são campos arenosos nos quais predominam uma vegetação herbácea (MORO et al., 2015).

As diferentes espécies de vegetais de mangue estão distribuídas no manguezal em zonas, em relação à linha da água; geralmente o mangue-vermelho (*Rhizophora mangle*) ocupa os locais próximos ao mar, na margem de rios e locais lamosos, devido aos seus rizóforos que permitem a sustentação no sedimento lodoso; já o mangue-preto (*Avicennia schaueriana*) e o mangue-branco (*Laguncularia racemosa*) ocorrem em locais mais afastados dos rios e do mar, geralmente de topografia mais elevada e sedimentos mais secos e arenosos como nos Apicuns. Ocorrem também elementos não típicos, como mangue-de-botão (*Conocarpus erectus*) e *Acrostichum*

aureum. De acordo com dados do Inventário Ambiental de Fortaleza (2003), o mangue-branco (*Laguncularia racemosa*) é a espécie mais abundante no manguezal do rio Cocó, chegando a representar cerca de 80% dos indivíduos deste ecossistema.

Em sequência, o mesmo estudo retrata o atual estado de regeneração do mangue ao longo da área analisada:

Na margem direita, entre a foz e o bairro Cidade Ecológica, observam-se as áreas mais preservadas e de maior extensão. O rio neste trecho ainda preserva parte do antigo traçado, com trechos com leito natural curvilíneos, com meandros e pequenas ilhas principalmente junto a desembocadura. Neste trecho, o manguezal que se desenvolve às margens do rio Cocó atinge até 18 m e apresenta diâmetro a altura do peito (DAP) de até 40 cm. Nesta região está prevista a construção de uma ponte estaiada que irá interligar o bairro Cidade Ecológica com o bairro Manoel Dias Branco.

Por sua vez, a margem esquerda, entre a foz e o bairro Manoel Dias Branco, apresenta áreas mais degradadas e de menor extensão, em alguns pontos, a faixa de mangue não chega a 10 m de largura. Os indivíduos arbóreos neste trecho apresentam alturas que variam de 1 a 5 m e DAPs de até 9 cm. O bairro Caça e Pesca promove forte pressão antrópica sobre os remanescentes desta formação vegetal.

A área compreendida entre a Avenida Sebastião de Abreu e a Avenida Engenheiro Santa Junior apresenta trechos preservados, aonde se observam indivíduos arbóreos de até 15 metros de altura e DAPs mais elevados. Já nas regiões outrora ocupadas pelas salinas, o manguezal encontra-se degradado, havendo o predomínio de vegetação de baixo porte. Nas regiões mais alteradas ocorrem espécies exóticas como a castanhola (*Terminalia catappa*), mangueira (*Mangifera indica*), figueira-benjamina (*Ficus benjamina*), casuarina (*Casuarina equisetifolia*), azeitona (*Syzygium cumini*), acácia (*Acacia* sp.), algodão-da-praia (*Hibiscus tiliaceus*) entre outras. Nesta região a principal fonte de pressão sobre o manguezal é a especulação imobiliária.

Já o manguezal existente na região do Lagamar, que ocorre entre a Avenida General Murilo Borges e Avenida Engenheiro Santana Junior, se encontra bastante degradado, em determinados pontos, observam-se extensas áreas de mangue morto. De acordo com Santos (2006) e Sobrinho (2008), a mortandade do manguezal no Lagamar, se deve, em parte, pela construção da Avenida General Murilo Borges e instalação do Shopping Center Iguatemi, que seccionaram o manguezal em dois, interrompendo o aporte da cunha salina.. (ARCADIS LOGOS, 2015, p. 224-225).

Por fim, os levantamentos realizados pela Arcadis Logos também registram o processo histórico de degradação dos manguezais da região do Cocó, relembrando que a primeira atividade ali desenvolvida foi a exploração intensiva de sal, seguindo-se de outras atividades antrópicas degradantes, como o pastoreio de gado, extração de areia e a exploração de madeira. A atividade salineira persistiu como a principal fonte de degradação do manguezal do rio Cocó até a segunda metade do século XX, quando entrou em declínio. Ao término da década de 1960, extensas áreas de mangue ao longo do rio Cocó haviam sido suprimidas em decorrência da produção de sal.

Constatou ainda o já citado estudo que, a partir da década de 1970, vários expedientes de degradação se sucederam na região, sendo diretamente responsáveis pela

redução das áreas de mangue que ainda existiam. Dentre essas intervenções, destacam-se: a construção de conjuntos habitacionais (Cidade 2000, BR-116 I, BR-116 II, e Conjunto Tasso Jereissati próximo à margem direita do Rio e o Conjunto Areal), a instalação do Shopping Iguatemi e a construção das avenidas que foram edificadas transversalmente ao rio Cocó.

Atualmente, estudos apontam o renascimento de vegetação de mangue nas áreas degradadas pela atividade salineira, contudo, constata-se que a degradação ocorre de maneira mais acentuada próxima aos conglomerados urbanos, principalmente nos locais onde a especulação imobiliária se apropriou das áreas anteriormente ocupadas pelo manguezal (ARCADIS LOGOS, 2015).

A situação descrita nos estudos referidos é grave e demonstra que a elevada pressão sobre os ecossistemas de manguezal ainda íntegros na região do entorno do rio Cocó, tendo como maiores expedientes da degradação de tais áreas a conduta da população de baixa renda e o avanço da especulação imobiliária, vem ocasionando alterações significativas em extensas áreas da planície de inundação pela construção de condomínios, prédios comerciais, loteamentos, áreas de lazer e habitações insalubres.

Outra unidade fitogeográfica de suma importância, encontrada na região objeto de estudo, é a vegetação responsável pela estabilização das dunas. Esta vegetação que nasce nas dunas é responsável pela redução dos sedimentos dunares, estabilizando o relevo e impedindo a migração das dunas. Essas áreas sujeitam-se a uma elevada pressão por utilização e, embora protegida pelo Código Florestal desde 1965, a vegetação de dunas vem sendo substituída, gradativa e principalmente, pela ocupação urbana e pela atividade de mineração.

Existe na região estudada uma unidade de conservação de uso sustentável municipal definida como *ÁRIE Dunas do Cocó*, que preserva um remanescente de duna fixa. Situada a norte da área analisada, em uma região densamente habitada da zona norte de Fortaleza, no bairro Cocó, essa unidade preserva um dos últimos remanescentes de vegetação de duna (ARCADIS LOGOS, 2015).

O desmonte das dunas para exploração de areia, ou ainda para a abertura de espaços para empreendimentos imobiliários, contribuiu para a redução da cobertura vegetal original. A especulação imobiliária é a maior responsável pela eliminação de um amplo campo de dunas milenares que outrora existiam na cidade de Fortaleza (SALES, 2009).

Mata ciliar corresponde à vegetação encontrada nas margens dos rios e lagoas, formada por espécies predominantemente perenifólias que ocupam áreas com maior disponibilidade hídrica tanto superficiais como subsuperficiais. Ocorrem às margens dos rios, onde os solos são mais férteis, uma vez que os processos de sedimentação propiciam maior deposição de matéria orgânica (LIMA, 2010).

São áreas protegidas por normas federais como de preservação permanente⁷, em face de sua extrema relevância para a estabilização das margens dos rios, lagoas e nascentes, ao combaterem os processos erosivos e o consequente assoreamento destes, comumente ocasionados pelas chuvas torrenciais que ocorrem na quadra chuvosa. No entanto, devido ao elevado processo de ocupação indevida ocorrido na região estudada, poucas são as áreas que ainda possuem esse tipo de cobertura vegetal, sendo a maioria restrita a algumas áreas da margem esquerda do rio Cocó (ARCADIS LOGOS, 2015).

No que refere à fauna, importante de início registrar que o Brasil é responsável pela gestão do maior patrimônio de biodiversidade do mundo. Ademais, torna-se relevante o fato de a área em estudo se localizar no Bioma Caatinga, onde já foram registradas, até hoje, 1.081 espécies conhecidas da fauna; destas, 235 espécies (22%) são endêmicas (ARCADIS LOGOS, 2015).

Ocorre que, em todo o país, cerca de 1.173 espécies foram classificadas em alguma categoria de ameaça à extinção (MMA, 2014). As principais causas dessa diminuição populacional, para a comunidade científica, estão associadas à perda de habitat (causada principalmente pela diminuição de remanescentes florestais) e à retirada de exemplares da natureza (seja por caça para alimentação e/ou por apanha para abastecimento do mercado ilegal de animais silvestres).

A manutenção de áreas verdes urbanas como a área estudada, mostram as pesquisas, são imprescindíveis para alimentação e reprodução da fauna existente nessas localidades. Estudos realizados já identificaram na região, mais de 120 espécies de aves, 08 espécies de mamíferos, 22 espécies de répteis, 05 de anfíbios e 11 espécies de ictiofauna (ARCADIS LOGOS, 2015).

Embora a área estudada esteja localizada na Bacia do rio Cocó, próximo à sua foz, e seja esta considerada a maior bacia do município de Fortaleza, com 24 km de sua extensão

⁷ Lei Federal 12.651/12 e Resoluções CONAMA 302/02 e 303/02.

na capital, os diversos expedientes de poluição deste importante recurso hídrico tem causados significativos impactos na fauna da região, principalmente em razão da falta de saneamento, o que acarreta a contaminação das águas por agentes bióticos, químicos e físicos. Atualmente, o rio é considerado poluído e possui vários trechos eutrofizados, com o desenvolvimento massivo de algas aquáticas, indicando o lançamento direto de efluentes domésticos no corpo d'água.

Expedientes de aumento da presença antrópica na região aumentam a pressão sobre a fauna e acarretam o isolamento das espécies que passam a ficar ilhadas no rio Cocó e na faixa de vegetação que o envolve. Por outro lado, é importante que, na área estudada, seja mantido o corredor ecológico que mantém a proximidades com outras unidades de conservação já existentes, visando conectar essas áreas de forma estrutural e funcional, permitindo o fluxo de espécies capaz de conservar uma biodiversidade faunística atípica para um ambiente urbano (ARCADIS LOGOS, 2015).

3.2.3 O meio socioeconômico

A análise do meio socioeconômico da região inicia-se pelos aspectos relacionados ao uso e à ocupação do solo, pois isso permite compreender a forma, o ritmo e a intensidade de como as atividades humanas estão contribuindo para a condição ambiental de um determinado território (ARCADIS LOGOS, 2015).

O exame desse elemento essencial para a definição da socioeconomia concentra-se em seus aspectos atuais, embora seja importante registrar que o processo histórico de ocupação da área estudada se intensifica a partir da década de 1960, uma vez que até este momento a região onde hoje se encontra o Parque do Cocó era uma área de sítios.

Entre as propriedades, havia o Sítio Antônio Diogo, que se estendia da linha férrea até a foz do rio Cocó, pela sua margem esquerda. A ocupação era rarefeita, de baixa densidade demográfica, além da extensa região ser deserta e branca, marcada pela exploração de sal – a exemplo das Salinas Diogo –, que também dividia espaço com pescadores artesanais e lavadeiras (ARCADIS LOGOS, 2015).

A partir da década de 1970, a região experimentou um rápido processo de ocupação, notadamente em razão da abertura da Avenida Santos Dumont (ligando o centro da

cidade à praia), da construção da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e também da construção da Cidade 2000, adensando significativamente a ocupação no entorno do baixo rio Cocó. Na década de 1980, a construção do Shopping Iguatemi atuou como vetor de expansão da ocupação da área.

É possível resumir o avanço histórico das ocupações da área destacando o aumento de prédios residenciais, conjuntos habitacionais e pontos comerciais no entorno do rio Cocó e a construção de importantes avenidas, como a Av. Sebastião de Abreu e a Av. Governador Raul Barbosa. Vale ressaltar também as ocupações irregulares na planície de inundação do rio Cocó e nas dunas dos bairros Sabiaguaba, Manoel Dias Branco e Praia do Futuro, além da ação dos barreiros, ou seja, da retirada de barro e areia para a construção civil, resultando em locais como a Lagoa do Amor, localizada no terreno conhecido como Cidade Fortal.

Atualmente, a área analisada enfrenta um crescente processo de ocupação, uma vez que a cidade de Fortaleza continua a crescer para esta área, seja pela ação pública, especulação imobiliária ou por iniciativa própria da população, com acentuado processo migratório originário do interior cearense e também de outros estados (BRUNO; FARIAS, 2014).

Análises realizadas em projetos previstos para a execução na área em estudo demonstram que a tendência é a intensificação da pressão sobre os sistemas ambientais da região. Assim, tanto a infraestrutura viária como a especulação imobiliária de Fortaleza tendem a se direcionar no sentido do Cocó. As principais intervenções previstas são: reurbanização da Praia do Futuro e da Praça 31 de março; duas pontes estaiadas, uma ligando a cidade 2000 ao Centro de Eventos, contando com um mirante, e outra ligando a Avenida Pontes Vieira à Rua Atilano Moura; túnel entre as avenidas Engenheiro Santana Junior e Padre Antônio Tomás – Via Expressa; uma Operação Urbana Consorciada municipal, denominada “Dunas do Cocó”, para construção de unidades residenciais unifamiliares; urbanização da Favela do Dendê e reassentamento de populações carentes nessa região.

A dinâmica socioeconômica da área estudada concentra-se na realização das seguintes atividades: pesca artesanal; atividades extrativistas e usos tradicionais dos recursos naturais (coleta de caju, castanha e murici e a produção do mocojó, uma bebida fermentada feita do caju); atividades comerciais e de serviços (empregados e donos de barracas,

serventes, pintores, pedreiros, e pequenos comerciantes, passeios de barcos, casas de farinha e lavadeiras de roupas); ecoturismo e carvoarias que extraem carvão vegetal de forma ilegal (ARCADIS LOGOS, 2015).

Quanto à identificação do patrimônio histórico, artístico, turístico, cultural, arquitetônico e religioso da região estudada, foram identificadas, sob a perspectiva imaterial, algumas manifestações religiosas, além do preparo do mocororó, que particularizam a cultura local. Dentre elas, a festa que ocorre no dia 13 de dezembro (dia de Santa Luzia), desde 1939, e a caminhada realizada anualmente no dia de São Pedro (29 de junho).

Foi ainda identificada a presença de um significativo material arqueológico nas dunas da Sabiaguaba, como material lítico (pedra) e cerâmico, malacológico (conchas) e faunístico⁸.

A análise dos recursos hídricos se concentrou no rio Cocó⁹. Sua bacia contempla as áreas dos municípios de Fortaleza, Aquiraz, Maranguape e Pacatuba, possuindo importantes cursos d'água que drenam o rio. Segundo o Inventário Ambiental de Fortaleza (FORTALEZA, 2003), o rio Cocó possui 29 afluentes na margem direita e 16 em sua margem esquerda, além de 15 açudes e 36 lagoas em sua bacia hidrográfica. Sofre influência das marés até cerca de 13 km da foz, formando um estuário alongado e estreito, composto predominantemente por manguezais (ARCADIS LOGOS, 2015).

A atual situação do rio Cocó é dramática. Observando os aspectos ambientais e de ocupação das margens do rio, constata-se a presença de diversas fontes poluidoras ao longo da área estudada, onde foram encontradas ocupações irregulares que lançam diretamente o esgoto sanitário em suas águas, bem como dispõem de maneira inadequada os resíduos sólidos, ações que alteram os níveis de qualidade da água, indicando maiores quantidades de matéria orgânica e diminuindo os níveis de oxigênio disponível (ARCADIS LOGOS, 2015).

Os expedientes de poluição são nitidamente perceptíveis nas proximidades da ponte da Avenida Sebastião de Abreu, onde as águas ficam turvas e é notada a presença de

⁸ Foram identificados cinco sítios arqueológicos na região da Sabiaguaba. O material localizado está sendo objeto de estudos no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arqueologia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

⁹ O Rio Cocó, o qual atravessa grande parte da região metropolitana de Fortaleza, tem sua nascente localizada na Serra da Aratanha, próxima dos municípios cearenses de Pacatuba e Maranguape (CEARA, 2004) e sua foz localizada no bairro do Caça e Pesca, na capital do estado do Ceará. O Rio Cocó possui aproximadamente 45 km de extensão, sendo que 25 km estão localizados em Fortaleza, drenando as porções leste, sul e central do município, ocupando uma área de cerca de 215,9km².

aguapés, já não havendo a prática de pesca ou outra atividade nessas águas, situação que é modificada na medida nas áreas mais próximas da foz do rio, onde as águas ostentam uma coloração azul e são realizadas atividades de pesca. É necessária uma urgente intervenção, visando reverter os dramáticos índices de poluição a que se encontra atualmente submetido.

Nessa perspectiva, embora não componha originariamente o campo de abrangência do presente estudo, a proposta oficial de criação de um programa permanente de intervenções e monitoramento da situação do rio não deixa de ser uma louvável iniciativa de gestão ambiental.

3.3 Caracterização patrimonial

Sob a perspectiva patrimonial, a área objeto de estudo apresenta definições objetivas sob a titularidade imobiliária da região.

Porção considerável da área estudada é compreendida por imóveis que compõem a dominialidade da União, categorizados como terrenos de marinha. Os terrenos de marinha são bens da União medidos até 33 metros para o continente a partir da linha de preamar médio observado no ano de 1831. Além das áreas ao longo da costa, também são considerados terrenos de marinha as margens de rios e lagoas que sofrem influência de marés até pelo menos 5 cm de oscilação. Os mangues, em toda sua extensão, também são considerados terrenos de marinha¹⁰.

Analisando o processo histórico de ocupação da área litigiosa, conclui-se que a União concedeu a exploração dos terrenos de marinha da região para o desenvolvimento de uma atividade econômica específica, no caso, a atividade salineira (produção de sal a partir do processo natural de evaporação de água salgada), que foi ali desenvolvida durante muito tempo.

Com o declínio econômico da atividade de extração de sal, as áreas de exploração foram abandonadas, tendo ressurgido, em grande extensão, a vegetação típica de mangues.

¹⁰A definição dos terrenos de marinha é realizada pela Secretaria do Patrimônio da União, através de metodologia devidamente regulamentada e que confere direito de ampla defesa a todos os interessados no aforarem sua titularidade perante a União. Uma vez demarcado o terreno de marinha, passa este a ser submetido a um regime jurídico especial, de direito administrativo, através do qual o domínio direto pode ser exercido pelo particular ocupante, cabendo a União a titularidade do domínio indireto. Esta peculiar relação jurídica atribui ao titular do domínio direto as prerrogativas próprias da condição de proprietário, podendo usar, gozar e dispor do bem, inclusive mediante alienação do domínio útil.

Com a expansão urbana de Fortaleza, essas áreas passaram a experimentar considerável valorização, fazendo com que antigos detentores de domínio direto que exploravam a extração de sal alegassem serem ainda titulares desse domínio útil e, assim, mesmo sem terem erguido qualquer benfeitoria na área, passaram a sustentar que possuem direito a desapropriação antes da criação de qualquer unidade de conservação.

A área estudada é, portanto, constituída, em sua maior parte, por terrenos de marinha, ou seja, por bens públicos compreendidos na dominialidade da União. Somam-se a estes, na definição da titularidade pública, os bens de titularidade do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza, também presentes, em menor escala, na região em análise. No entanto, em face de sua desorganização administrativa, nenhum dos níveis de governo conhece e gerencia os imóveis públicos que possuem na área objeto do estudo. As discriminações e demarcações relacionadas a esses bens não foram realizadas, o que importa em sérios prejuízos ao patrimônio público.

Ao lado desses imóveis públicos, porém não delimitados, imóveis particulares se apresentam, em nome de grandes famílias pioneiras na região, mas não se conhece sua origem dominial, se legítimos ou devolutos, sendo certo que não há notícia de nenhuma ação discriminatória que pudesse, ainda que pontualmente, ter sido proposta para consolidar essa malha fundiária. A dominialidade privada, constituída de forma regular e comprovada por documento hábil, constitui uma parte menor de toda a região objeto de estudo (ARCADIS LOGOS, 2015).

É urgente, portanto, para a proteção do patrimônio público, que União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza realizem um estudo físico georreferenciado das áreas sob sua titularidade, visando estabelecer, de forma clara e definitiva, a extensão exata da dominialidade pública na região em comento. Sem a adoção dessa providência, continuará a área submetida a uma insegurança jurídica injustificável, permitindo que particulares, muitas vezes sem qualquer amparo documental, possam se arvorar no direito de proprietários de glebas que, na verdade, pertencem ao poder público.

A obrigação de resguardar o patrimônio público federal, na área estudada, é da União, mesmo porque os diversos expedientes de degradação ambiental hoje existentes estão ocorrendo em áreas de sua dominialidade. É de responsabilidade da União, portanto, rever as inscrições de ocupação e aforamentos concedidos na área, verificar sua regularidade fiscal e

ambiental e, sendo o caso de constatação de descumprimento da legislação, anular as concessões realizadas.

Por outro lado, mesmo que inexista qualquer ilegalidade formal e fiscal nas inscrições em vigor, não se deve olvidar que muitas delas incidem em APP (dunas, mangues, nascentes e olhos d'água, matas ciliares etc.), assim, podem ter concorrido para degradar a integridade desses bens ambientais relevantes. Nesses casos, cabe à União retomar sua dominialidade plena, cancelar as respectivas inscrições e emitir-se imediatamente na posse desses imóveis, já que é dever do poder público preservar todas as áreas ambientalmente protegidas por lei.

Realizado o trabalho de identificação e demarcação dos terrenos de marinha na região em análise, sendo mantidas apenas as inscrições atualmente existentes e que estejam válidas, aquelas que recaem em APP ou que limitem os bens de uso comum, como as praias, poderão ser mantidas sem que se permita qualquer utilização desses bens para fins particulares.

Quanto às áreas sob dominialidade privada, sua utilização requer a obtenção de um devido licenciamento ambiental, que deverá aferir o grau de impacto a ser suportado pelos ecossistemas presentes na região, com vistas a estabelecer um controle prévio e efetivo de toda e qualquer intervenção capaz de reduzir a qualidade ambiental dos ecossistemas afetados, desequilibrando a sustentabilidade da área em sua totalidade.

3.4 Caracterização jurídica

A definição jurídica da área visa identificar e conceituar, para posterior utilização, instrumentos normativos que, direta ou indiretamente, tenham relação com as demais definições anteriormente tratadas.

Nessa perspectiva, a primeira colocação a ser feita diz respeito ao papel que o Direito deve exercer, com sua regulação própria, na definição de ferramentas ambientais adequadas – bem como sua forma eficiente de utilização – para a construção de padrões de sustentabilidade socioambiental de uma determinada região.

A regulação jurídica-ambiental, no Brasil, tem matriz normativa constitucional e se desdobra, no plano infraconstitucional e infralegal, em um emaranhado de leis, resoluções,

decretos e decisões administrativas e judiciais que conformam um complexo sistema de contenção de ações, o qual, muitas vezes, pode não estar em consonância com a solução tecnicamente indicada para a superação de problemas que transcendem o plano jurídico e desdobram-se em consequências de diversas ordens, com implicações de cunho ambiental, social, cultural, econômico e político.

Muitas vezes, o juízo técnico-científico (ecológico) que se faz de uma dada situação ambiental, principalmente do estabelecimento do parâmetro adequado de proteção a um bem ambiental específico, não se enlaça no juízo técnico-jurídico. Assim, sem aquele, este fica esvaziado, já que foram os conhecimentos ecológicos que determinaram o conteúdo do comportamento juridicamente devido (GARCIA, 2012).

Essa possibilidade de ausência de associação entre as soluções técnicas adequadas e o parâmetro normativo construído com este objetivo serão objeto de reflexão mais detida na fase própria deste trabalho, que pretende avaliar as formas mais eficazes de composição de conflitos socioambientais. No presente momento, fica apenas o registro de que esse descompasso pode muitas vezes acontecer e colocar em discussão qual o real papel do Direito, com sua autoridade impositiva, na conformação das soluções ambientais. Esse descompasso também, registre-se, pode ser um significativo fator de geração de conflitos capaz de, muitas vezes, inviabilizar o atingimento da melhor solução para uma dada situação a ser enfrentada.

Mas neste instante, busca-se apenas entender como se faz a definição jurídica da área estudada, para fins de preparar a discussão própria sobre os elementos jurídicos relacionados com os conflitos ambientais que serão investigados um pouco mais adiante na evolução da tese.

O objetivo da presente tese é construir um modelo de resolução consensual de conflitos socioambientais que, atualmente, estão a atuar de forma a impedir a construção de parâmetros de sustentabilidade para a região do Cocó. Essa finalidade é perseguida a partir de um consenso já existente entre os moradores da cidade de Fortaleza: é imprescindível e urgente a criação de instrumentos eficazes de gestão do maior patrimônio ambiental da cidade. Há, portanto, uma comunhão de interesses que apontam na direção da proteção dos relevantes ecossistemas da área estudada, conforme anteriormente definidos ambientalmente.

Não restam dúvidas de que, na construção efetiva desse consenso, o Direito deve ocupar uma posição importante para a consecução desse objetivo comum, consistente na construção do modelo mais eficiente de superação dos conflitos existentes em torno da questão. Pode-se afirmar que, embora haja um consenso sobre a necessidade de construção de uma proteção para a área analisada, existem diversas visões sobre qual proteção é a mais adequada, racional e eficiente a ser construída.

Assim, o primeiro elemento a ser trabalhado para a definição jurídica da área consiste na constatação inequívoca de que a sociedade demanda do Direito a construção dessa proteção. Para responder a essa demanda específica, o Direito possui seus específicos instrumentos de atuação.

O processo histórico de construção da solução jurídica adequada para a área objeto de estudo assentou o entendimento de que a proteção deve se materializar através da criação de uma, ou de várias, unidades de conservação que, de acordo com suas tipologias, possam se conformar as características próprias da região e de cada área específica a ser especialmente protegida.

Assim, a primeira conclusão é que a proteção para a área em estudo será efetivada, como determina a Constituição Federal¹¹, a partir da criação de espaços especialmente protegidos, mediante a utilização da técnica de criação de unidades de conservação¹².

Nos termos da Constituição Federal, unidades de conservação podem ser criadas por ato do Legislativo (lei) ou por ato do Poder Executivo (decreto). No caso da área estudada, seu processo histórico direciona-se a uma atuação própria do poder executivo estadual, cabendo tal ato de criação ao Governador do Estado do Ceará. Para tanto, dois requisitos devem ser atendidos antes da edição do ato de criação: a realização de estudos

¹¹ 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

¹² A Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e definiu Unidade de Conservação, em seu artigo 2º, inciso I como: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

técnicos sobre a área e a discussão pública, com a sociedade diretamente afetada, sobre a criação efetiva desses espaços especiais.

Observa-se, ainda, que nas proximidades da área observada já existem unidades de conservação criadas, entre as quais se destacam: o Parque Linear Adahil Barreto¹³; a área de proteção ambiental (APA) Sabiaguaba¹⁴; o Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba¹⁵; a ÁRIE Dunas do Cocó¹⁶ e a APA Estadual do Rio Pacoti¹⁷. Essas evidências demandam a criação de um mecanismo integrado de gestão dessas unidades já existentes com as que poderão ser criadas. Esse mecanismo legal já existe e é denominado de Mosaico¹⁸ de unidades de conservação.

Segundo a legislação federal, existem 12 (doze) categorias distintas de unidades de conservação, divididas em dois grandes grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As primeiras, mais restritivas, limitam o uso da área assim protegida a atividades de visitação, pesquisa científica e turismo ecológico e, em regra, são de dominialidade pública, devendo a propriedade privada nelas inseridas ser desapropriada. As Unidades de Uso Sustentável, por sua vez, admitem maior utilização da área e convivem, com algumas restrições, com a propriedade privada.

A caracterização ambiental da área estudada demonstra, ainda, que ocorrem, em toda sua extensão, diversas APP¹⁹, que são áreas definidas em lei ou criadas pelo poder público, insuscetíveis, em regra, de utilização privada e que somente admitem qualquer alteração de médio ou grande impacto em casos de utilidade pública ou interesse social devidamente categorizados em legislação específica.

¹³ Lei Municipal 5.754, de 11/11/1983, que denomina Parque Adahil Barreto o polo de lazer popularmente conhecido como Parque do Cocó.

¹⁴ Decreto Municipal 11.987, de 20/02/2006, que cria a Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba.

¹⁵ Decreto 11.986, de 20/02/2006, cria o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, localizado no bairro de Sabiaguaba e dá outras providências.

¹⁶ Lei municipal 9.502, de 07/10/2009, dispõe sobre a criação da Área de Relevante Interesse Ecológico (ÁRIE) Dunas do Cocó e dá outras providências.

¹⁷ Decreto Estadual nº 25.778, de 15 de fevereiro de 2000, abrange uma área de 2.914,93 hectares e localiza-se em áreas dos Municípios de Fortaleza, Eusébio e Aquiraz, a aproximadamente, 30 km do centro de Fortaleza.

¹⁸ Art. 26 da Lei do SNUC estabelece que “Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.”

¹⁹ Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 (código Florestal), que define Área de Preservação permanente como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, II).

Na área analisada, existem APP de margem de rios, de campos de dunas, de nascentes, olhos d'água etc. A caracterização ambiental da área estudada demonstra que as APP nela localizadas vêm, ao longo de décadas, sendo destruídas pela urbanização da metrópole, tendo como principais vetores de pressão a expansão dos sistemas viários, a pressão imobiliária e os projetos de habitação social (ARCADIS LOGOS, 2015).

Ademais, as restrições de ordem urbanística, criadas por legislação municipal, também conformam o desenho jurídico da área. Essa específica legislação compreende, basicamente, dois diplomas legais importantes: o Plano Diretor²⁰ e a Lei de Uso e Ocupação do Solo²¹. São esses diplomas que regulam o macrozoneamento e os parâmetros de ocupação dos territórios, a gestão de terras públicas, a criação de unidades de conservação municipais, os sistemas de áreas verdes, o monitoramento dos recursos hídricos, a política de saneamento ambiental, a regulamentação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, como o Estudo de Impacto de Vizinhança, o ordenamento da cidade, por meio do uso racional dos espaços e dos recursos naturais do território, bem como dos sistemas viário e de transporte, em face do parcelamento do solo, da implantação e do funcionamento das atividades industriais, comerciais, residenciais e de serviços.

Assim, o ambiente jurídico relacionado com a área estudada a caracteriza como passível de qualificação socioambiental como espaço especialmente protegido, que demanda a criação de unidades de conservação, a serem estabelecidas por ato do poder executivo estadual de acordo com as tipologias legais mais adequadas para cada região protegida em razão de suas características ambientais e patrimoniais, prevendo os mecanismos específicos de sua gestão integrada com outras unidades já existentes em suas proximidades, devendo obedecer as restrições já fixadas pelas normas federais que regulam as APP, bem como pela legislação municipal de Fortaleza que estabelece o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Essa definição jurídica da área estudada é um instrumento importante para definição da atuação jurídica que melhor se conforma com a sua proteção. A política pública que venha a ser implantada para a construção do desenvolvimento sustentável da região exige, antes de tudo, investigação da base jurídica que irá sustentar as decisões políticas que,

²⁰ Lei Complementar nº 062 de 02 de fevereiro de 2009, do Município de Fortaleza.

²¹ Lei Municipal nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996.

definitivamente, trarão um equilíbrio satisfatório para a cidade, permitindo a utilização limitada dos ecossistemas protegidos e a geração de ganhos sociais e econômicos.

Assim, a área resta completamente caracterizada em seus aspectos ambientais, patrimoniais e jurídicos mais relevantes. Essa definição delimita o objeto de estudo desta tese. É justamente sobre essa específica área que deverão ser analisadas todas as demais questões referentes aos tipos de conflitos que nela se desenvolvem e à forma mais adequada de solucioná-los.

Seguindo, portanto, a estrutura previamente definida para o desenvolvimento deste estudo, a tese se debruça, a seguir, sobre os elementos definidores do conflito, sua caracterização socioambiental e urbanística e as perspectivas de sua adequada composição.

4 CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DA ÁREA ESTUDADA

A área em estudo já foi caracterizada em seus aspectos ambientais, patrimoniais e jurídicos na primeira fase desta tese. A separação então efetivada teve por objetivo facilitar a compreensão dessas diversas dimensões que, ao final, somam-se para qualificar um espaço territorial específico sobre o qual o presente estudo se debruça.

Seguir essa mesma organização estrutural, no que se refere à caracterização e ao dimensionamento específico dos principais conflitos socioambientais da região estudada, confere maior objetividade e racionalidade a este trabalho, facilitando a compreensão conjunta de seus diversos fragmentos em estágios próprios, aparentemente independentes, mas que se somam para a confecção do produto final desta empreitada científica.

Portanto, o exame a ser empreendido obedecerá aos mesmos critérios anteriormente definidos, com a análise inicial dos principais conflitos relacionados com a definição ambiental da região, nos aspectos físicos, biológico e socioeconômico, passando, em seguida, à identificação dos conflitos patrimoniais e, por último, abordando os de natureza jurídica.

4.1 Os conflitos socioambientais e a caracterização ambiental da área estudada

Sob a perspectiva física, biológica e socioeconômica, a área em estudo já foi caracterizada para os propósitos perseguidos no presente trabalho. Alinhados os elementos mais importantes detectados em cada um desses segmentos, é possível relacionar processos específicos geradores e potenciadores de conflitos socioambientais também próprios.

A área estudada, do ponto de vista físico, situada em uma região de clima semiárido, é formada por uma planície litorânea composta por praias, planície de deflação, dunas, planícies marinhas, fluviomarinhas, fluviais, lacustres e fluviolacustres.

No que diz respeito às praias, duas regiões despertam uma atenção mais detida, ambas tendo como referência a foz do rio Cocó. Na margem esquerda da foz, a Praia do Futuro; na margem direita, as praias da região de Sabiaguaba. Os conflitos existentes nas referidas zonas de praia dizem respeito à ocupação de áreas de bem de uso comum do povo e

da baixa cobertura sanitária existentes para o desenvolvimento das atividades comerciais que ali se desenvolvem.

A Praia do Futuro corresponde à maior área de praia ocupada de Fortaleza. Em uma extensão de cerca de 8,0 km, foram ali identificados os seguintes problemas ambientais: falta de infraestrutura básica, saneamento precário e o crescimento desordenado do local, descaracterizando a paisagem natural e impactando negativamente o meio ambiente (LEMOS *et al.*, 2002).

O principal conflito decorre da ocupação da faixa de praia, que, por lei, não admite a construção definitiva de qualquer equipamento, seja público ou privado. Assim, a ocupação desenfreada dessa faixa de praia gera elevada competição econômica, atraindo investimentos que descaracterizam a área como de uso comum do povo, suprimindo do ecossistema praial seus atributos naturais.

Atualmente, a área encontra-se sob impugnação judicial através de ação civil pública ajuizada pelo MPF, que pretende obter a retirada das construções indevidas da área de praia. Trata-se de um conflito clássico entre crescimento econômico (atividade comercial, geração e emprego e renda) e proteção ambiental.

Na região da Sabiaguaba, as faixas de praia estão preservadas do uso intensivo e de construções irregulares, devido à existência de duas unidades de conservação já criadas, uma de proteção integral (Parque Municipal das Dunas da Sabiaguaba) e outra de uso sustentável (APA da Sabiaguaba), o que tem mantido a sustentabilidade dos ecossistemas de praia da região, embora estes ainda sejam submetidos a uma ocupação moderada de lazer.

As dunas da região estudada, por sua vez, apresentam elevado índice de ocupação e desmonte, principalmente para abrigar construções privadas para fins comerciais e de moradia (loteamentos) e públicas para fins de urbanização, especialmente com a construção de avenidas.

Estudos técnicos da Arcadis (2015), Leal (2009) e Santos (2011) destacam a ocorrência de um expressivo campo de dunas móveis na região de Sabiaguaba e na Praia do Futuro. Em Sabiaguaba, esse ambiente encontra-se relativamente conservado, sem o recobrimento de tecido urbano, sistema viário e outros. Analisando fotos aéreas datadas de 1968, o primeiro autor verificou na Praia do Futuro uma ampla área de dunas móveis,

compreendendo desde a margem esquerda do rio Cocó até a enseada do Mucuripe, porém, atualmente, esse ambiente foi totalmente descaracterizado pela urbanização, incluindo boa parte da Praia do Futuro.”

As dunas da região, salvo as de Sabiaguaba, foram quase todas descaracterizadas, e seus remanescentes vivem sob intensa pressão ambiental, notadamente a produzida pela construção civil, que tenta, em alguns casos, construir equipamentos em áreas de dunas móveis e fixas.

Na região da praia do Futuro, na margem direita da Avenida Santos Dumont, até as margens do rio Cocó, a partir da cidade 2000 e até a Avenida Dioguinho, uma liminar expedida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª. Região (TRF 5ª. Região) atendendo a uma ACP ajuizada pelo MPF, impede novas construções até que sejam definidas as APP do campo de dunas da região.

As áreas de deflação também sofrem um significativo processo de ocupação, impedindo que cumpram a função ambiental que a elas é destinada, de retroalimentar os campos de dunas. Assim, a especulação imobiliária e as moradias de baixa renda ocupam quase integralmente esses espaços, estabelecendo sobre eles um conflito de ordem socioeconômica que acarreta sérios danos ambientais.

Os estudos técnicos realizados recentemente na região estudada afirmam que o fenômeno de ocupação das áreas de deflação

[...] acaba por modificar a dinâmica de transporte de sedimentos, inibindo o transporte de sedimentos da faixa de praia aos campos de dunas. Desta forma, por serem remanescentes de terraços marinhos e planícies de deflação não descaracterizados pelo processo de urbanização, devem ser devidamente conservados, além disto apresentam relevância para fauna e flora. Outro ponto notável é a potencialidade paisagística destes ambientes. (ARCADIS LOGOS, 2015).

As planícies marinhas, cobertas de vegetação de mangue, são APP, mas nem por isso ficaram livres de um crescente processo de degradação, consistente na implantação de salinas, desmatamentos, aterros e expansão urbana, seja para fins de moradias, empreendimentos turísticos ou industriais. Essas intervenções diminuíram significativamente a área desse compartimento geoambiental, causando desequilíbrio e afastando populações tradicionais que utilizam a área para desenvolver atividades de subsistência, como a pesca artesanal (ARCADIS LOGOS, 2015).

As planícies fluviais, lacustres e fluviolacustres foram também ocupadas mediante um crescente processo de urbanização e, assim, houve supressão de diversas lagoas da região e perda significativa da qualidade de suas águas pelo lançamento de efluentes, ocasionando eutrofização e o assoreamento destas massas d'água. A mineração de areia para construção civil e argila para olarias, bem como a utilização dessas áreas para agricultura, são outros fatores históricos de degradação destes ambientes (ARCADIS LOGOS, 2015).

Os impactos ambientais causados ao meio físico evidenciam conflitos socioambientais na região estudada relacionados ao desequilíbrio provocado pelo crescente processo de urbanização de uma região que, de um lado, apresenta considerável valorização imobiliária; de outro, enfrenta a utilização indevida realizada por pessoas pobres que ocupam ecossistemas protegidos.

Assim, da BR-116 até a Avenida Pontes Vieira, as ocupações de baixa renda degradam principalmente lagoas e contribuem para a contaminação do rio Cocó com uma elevada carga de dejetos que são direcionadas ao rio sem o devido tratamento sanitário.

A partir da Avenida Pontes Vieira até a foz do rio Cocó, as ocupações de dunas e das áreas de deflação passa a ser informada pela lógica do mercado imobiliário e, nas zonas de praia, o poder econômico dos comerciantes das barracas situadas na Praia do Futuro, aliado à inércia fiscalizatória do poder público, passa a propiciar um aproveitamento predatório da praia, com sua absoluta descaracterização e elevada poluição, desqualificando-a sob o ponto de vista de uma área pública de lazer saudável.

A região da Sabiaguaba, devido à criação das unidades de conservação na região, ainda apresenta um quadro ambiental não indutor de sérios conflitos ambientais, mas sua proteção deve ser consolidada em face das iniciativas, sempre veladas, contra ela direcionadas pelo poder econômico especulativo.

A definição do meio biológico da área em análise demonstrou que, sob a perspectiva vegetal, os exemplares mais importantes são os manguezais, a vegetação fixadora de dunas e as matas ciliares.

Tais espécies representativas da flora da região sofrem demasiadamente com o crescente processo de urbanização que sobre elas se estabelece, mesmo que tais formas de vegetação sejam categorizadas, juridicamente, como APP.

Relatório técnico-ambiental usado na base de consulta desta tese indica que,

[...] embora protegida pelo Código Florestal desde 1965, a vegetação de dunas vem sendo substituída pela ocupação urbana e pela mineração. É neste contexto que se insere a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Dunas do Cocó, uma unidade de conservação de uso sustentável que preserva um remanescente de duna fixa. Situada a norte da Área de Estudo, em uma região densamente habitada da zona norte de Fortaleza, no bairro Cocó, esta unidade preserva um dos últimos remanescentes de vegetação de duna. (ARCADIS LOGOS, 2015).

Salienta ainda o estudo da Arcadis Logos (2015) que

[...] o desmonte das dunas, para exploração de areia, contribuiu para a redução da cobertura vegetal original. A especulação imobiliária é a maior responsável pela eliminação de um amplo campo de dunas milenares que outrora existiam na cidade de Fortaleza. (SALES, 2009).

As matas ciliares também estão sendo ocupadas com rapidez, restando poucas com cobertura vegetal preservadas, o que acarreta o crescimento dos processos de assoreamento do rio Cocó.

Com relação ao processo de degradação dos mangues, Arcadis Logos (2015) traça uma descrição atual e minudente:

Na margem direita, entre a foz e o bairro Cidade Ecológica, observam-se as áreas mais preservadas e de maior extensão. O rio neste trecho ainda preserva parte do antigo traçado, com trechos com leito natural curvilíneos, com meandros e pequenas ilhas principalmente junto a desembocadura. Neste trecho, o manguezal que se desenvolve às margens do rio Cocó atinge até 18 m e apresenta diâmetro a altura do peito (DAP) de até 40 cm. Nesta região está prevista a construção de uma ponte estaiada que irá interligar o bairro Cidade Ecológica com o bairro Manoel Dias Branco.

Por sua vez, a margem esquerda, entre a foz e o bairro Manoel Dias Branco, apresenta áreas mais degradadas e de menor extensão, em alguns pontos, a faixa de mangue não chega a 10 m de largura. Os indivíduos arbóreos neste trecho apresentam alturas que variam de 1 a 5 m e DAPs de até 9 cm. O bairro Caça e Pesca promove forte pressão antrópica sobre os remanescentes desta formação vegetal.

A área compreendida entre a Avenida Sebastião de Abreu e a Avenida Engenheiro Santa Junior apresenta trechos preservados, aonde se observam indivíduos arbóreos de até 15 metros de altura e DAPs mais elevados. Já nas regiões outrora ocupadas pelas salinas, o manguezal encontra-se degradado, havendo o predomínio de vegetação de baixo porte. Nas regiões mais alteradas ocorrem espécies exóticas como a castanhola (*Terminalia catappa*), mangueira (*Mangifera indica*), figueira-benjamina (*Ficus benjamina*), casuarina (*Casuarina equisetifolia*), azeitona (*Syzygium cumini*), acácia (*Acacia* sp.), algodão-da-praia (*Hibiscus tiliaceus*) entre outras. Nesta região a principal fonte de pressão sobre o manguezal é a especulação imobiliária.

Já o manguezal existente na região do Lagamar, que ocorre entre a Avenida General Murilo Borges e Avenida Engenheiro Santana Junior, se encontra bastante degradado, em determinados pontos, observam-se extensas áreas de mangue morto. De acordo com Santos (2006) e Sobrinho (2008), a mortandade do manguezal no Lagamar, se deve, em parte, pela construção da Avenida General Murilo Borges e

instalação do Shopping Center Iguatemi, que seccionaram o manguezal em dois, interrompendo o aporte da cunha salina.

A supressão de manguezais, de vegetação fixadora de dunas e de matas ciliares ocorre principalmente por conta da pressão sofrida por essas áreas para atendimento das demandas de moradia e construção de equipamentos privados de ordem comercial e por algumas intervenções públicas ditadas pelo vetor do problema da mobilidade urbana.

No primeiro caso – das moradias –, populações pobres desmatam mangues e margens do rio por falta de alternativas para viverem, em face de uma política habitacional ineficiente. Assim, passam a ocupar áreas instáveis e que oferecem riscos, passando a degradar o próprio recurso hídrico. A população mais rica, por sua vez, avança ferozmente sobre essas áreas vegetais protegidas, erguendo prédios de alto luxo nas proximidades do rio e principalmente em áreas de dunas. São conflitos socioeconômicos que causam efeitos ambientais perversos.

Outros equipamentos, de natureza privada para fins comerciais, também ocupam essas áreas verdes nobres e promovem seu desmatamento. Por sua vez, o próprio poder público, estadual e municipal, realiza e projeta intervenções visando melhorar a mobilidade urbana que desconsideram essas áreas, como a construção da Avenida Sebastião de Abreu e do viaduto sobre a confluência das Avenidas Antônio Sales e Rogaciano Leite, e as pontes estaiadas previstas para instalação sobre os ecossistemas nobres da região estudada.

No que se refere à fauna, importante registrar que algumas atividades econômicas desenvolvidas na região em estudo, associadas ao seu processo crescente de urbanização e agregadas à dinâmica de uma cidade grande como Fortaleza, influenciam a estrutura das comunidades faunísticas ali existentes. A região é propícia para as atividades de pesca (tanto comercial como por lazer) e a apanha de caranguejos para comercialização. A utilização dos recursos naturais do rio Cocó e manguezal associado é um aspecto a ser considerado, visto ser fonte de renda (seja principal ou complementar) e/ou alimentar para a população de baixa renda (ARCADIS LOGOS, 2015).

O que vem ocorrendo na região, mostram estudos recentes (ARCADIS LOGOS, 2015), é uma redução da fauna local, em virtude da pressão que se estabelece em todo seu entorno. Tal empobrecimento faunístico pode acarretar a extinção de atividades artesanais,

com repercussão econômica relevante para populações de baixa renda que as executam como forma de subsistência.

O desenho socioeconômico da área demonstra a presença de sérios fatores de geração de conflitos socioambientais, a começar pelo processo histórico que envolve a sua ocupação.

Já foi descrito que a área sofre um processo crescente de urbanização induzido, principalmente, por intervenções públicas, pela especulação imobiliária e por fluxos migratórios internos que não foram adequadamente contidos os planejados.

A disputa por territórios para ocupação é acirrada. Muitos buscam esses territórios “livres” para fins de moradia, ante a falta de alternativas; outros, para fins de lucros e de padrões de qualidade de vida. Essa competição acaba sendo decidida, quase sempre, pela prevalência do poder econômico.

Os usos buscados pela atividade econômica imobiliária na região se destinam ao estabelecimento de um elevado padrão de moradia, ao qual se agrega a riqueza natural dessas áreas, principalmente o paisagismo, como ferramenta de *marketing* comercial e composição dos preços intangíveis dos empreendimentos.

Trata-se de uma área densamente povoada e que ainda sofre grandes pressões para expansão de seu já elevado grau de urbanização. Novas intervenções públicas e privadas são projetadas, algumas para atendimento de outras demandas de interesse público, como as de mobilidade urbana, mas outras com fins puramente especulativos e cuja intensão é dotar a região de um padrão urbano de elevado valor econômico.

Os usos atuais, majoritariamente relacionados com esse vetor especulativo, projetam usos futuros da mesma natureza, com pequenas e pontuais intervenções de interesse público, como a construção de residências e reurbanizações de áreas ocupadas por populações de baixa renda.

A dinâmica socioeconômica da região demonstra que a área em estudo é marcada por realidades distintas, herança de um processo de ocupação iniciado por populações socialmente menos favorecidas, que passou a confrontar-se com o processo atual de expansão urbana, voltada para a parcela mais abastada da cidade (ARCADIS LOGOS, 2015).

Assim bairros mais vulneráveis²² (Sabiaguaba e parte oeste do bairro Engenheiro Luciano Cavalcante) localizam-se onde os setores censitários se encontram em áreas inundáveis ou com campos de dunas, cujas condições de moradia são precárias, a população apresenta baixo nível de escolaridade e com renda próxima a um salário mínimo.

Em outros bairros, a vulnerabilidade socioeconômica é média (Alto da Balança e Aerolândia e parte leste do bairro Engenheiro Luciano Cavalcanti), pois são compostos por habitantes com renda média e baixa, mas habitando áreas melhor providas de serviços urbanos básicos, ao passo que outros bairros da região (São João do Tatuapé, Cocó e Guararapes) apresentam baixa vulnerabilidade, pois são áreas mais consolidadas e valorizadas, predominando populações com baixas taxas de analfabetismo, ótimas condições de renda e moradia.

Essa profunda diferenciação socioeconômica na região aprofunda conflitos que têm reflexos socioambientais significativos, como a diversificação dos expedientes de degradação.

Um dos mais acirrados conflitos da região estudada está diretamente relacionado à presença de comunidades tradicionais na região da Sabiaguaba, na margem direita da foz do rio Cocó.

São comunidades que se apresentam como ocupantes da região há muito tempo, desenvolvendo nela, por gerações, atividades extrativistas sustentáveis para sua subsistência. A criação de unidades de conservação de proteção integral na região abrangendo essa porção direita da foz poderá resultar em obrigatoriedade de retirada dessas comunidades, impedindo-as de dar continuidade aos usos tradicionais que desenvolvem atualmente e garantem sua sobrevivência.

²²O índice de vulnerabilidade social leva em conta as seguintes variáveis: - Educação: mulheres responsáveis analfabetas, mulheres responsáveis sem instrução ou com até 03 anos de estudo, homens alfabetizados responsáveis por domicílios particulares permanentes, e homens responsáveis por domicílios particulares permanentes sem instrução ou com até 03 anos de estudo; - Renda: Mulheres responsáveis sem rendimento ou com rendimento mensal de até dois salários mínimos, e homens responsáveis por domicílios particulares permanentes sem rendimento e com rendimento nominal mensal de até 2 salários mínimos; - Qualidade da habitação: domicílios particulares permanentes que não possuem abastecimento de água na rede e de poço ou nascente na propriedade e canalização em pelo menos um cômodo, domicílios particulares que não possuem banheiro ou sanitário ligado à rede de esgoto ou com fosse séptica, e domicílios particulares permanentes que não possuem lixo coletado por serviços de limpeza ou caçamba e sem outro destino do lixo (ARCADIS LOGOS, 2015).

A identificação dessas comunidades e a caracterização da natureza tradicional de suas atividades atuam como fatos de contenção da atividade pública de retirá-las do local que hoje habitam. Essa possibilidade de retirada tem acirrado a conflituosidade na região, exigindo a adoção de providências que serão detalhadas no capítulo 4 desta tese.

A utilização indevida do rio Cocó, principal recurso hídrico identificado na área estudada, vem gerando conflitos significativos que, em suma, decorrem dos expedientes de degradação que se avolumam, evoluindo para a inviabilizá-lo em sua função ambiental.

Vários expedientes de degradação foram identificados no curso do rio, como construções irregulares que invadem APP; lançamento de efluentes, oriundos de cemitérios, matadouros, oficinas, lavagem de carros e troca de óleo e residenciais; desmatamento da vegetação de mangue para implantação de equipamentos às margens do estuário afetando diretamente a biodiversidade do manguezal; ocupação de APP do mangue e rio com avenidas, centros comerciais e edifícios residenciais; redução da área de influência do fluxo das marés; supressão de áreas úmidas de importância para amortecimento de inundações durante o período de cheias e impermeabilização de extensos trechos do leito principal do estuário.

Trata-se o Cocó de um grande rio urbano, vital para a manutenção da qualidade ambiental da cidade, principalmente pelo exuberante manguezal que possui, área úmida muito importante e produtiva que sustenta a pesca costeira e estuarina, bem como a fauna dos baixios lodosos ou não, e que não pode vir a ser substituído após sua extinção (VANNUCI, 1999).

4.2 Os conflitos socioambientais e a caracterização patrimonial da área estudada

A questão patrimonial da área em estudo tem sido apresentada, historicamente, como a maior causa de conflito que impede a criação de unidades de conservação na região e a consolidação, assim, de uma sustentabilidade definitiva.

Trata-se, portanto, de uma das causas mais complexas para o enfrentamento, na medida em que envolve, majoritariamente, a situação imobiliária de pessoas, físicas e jurídicas, que tentam extrair proveitos econômicos significativos da região, quer explorando-a diretamente, quer na condição de titulares dominais que invocam o direito de serem indenizados em valores vultosos em face da desapropriação dessa mesma titularidade

imobiliária. A questão, no entanto, não é tão complexa como parece, apenas está colocada em parâmetros inadequados de resolução.

Historicamente, as áreas em estudo sofreram um processo de ocupação lento até a década de 1970, quando então a cidade começou a se expandir, com maior intensidade, para a região do que é conhecido como área do Cocó, processo que se intensificou na década de 1980 e que se desenvolveu até os anos 2000, provocando um crescimento disperso e desordenado da cidade.

A mancha urbana tomou a quase totalidade da área do município e, com isso, afetou o sistema ambiental de Fortaleza, deixando um déficit de áreas verdes. Os contingentes populacionais concentraram-se no entorno dos poucos vazios ainda existentes. Há, por exemplo, forte pressão demográfica sobre a planície fluvial do rio Cocó (sudeste), tanto por ocupações populares, no caso do Lagamar, como por populações abastadas, a exemplo dos prédios multifamiliares, de comércio e serviços no entorno da área hoje conhecida como “Parque do Cocó” (ARCADIS LOGOS, 2015).

O maior conflito patrimonial, atualmente, diz respeito à titularidade dos imóveis compreendidos na delimitação realizada pelos decretos de 1989, 1991 e 1993. Essas delimitações produziram, sem suporte jurídico, mas como ampla sustentação fática decorrente do engajamento de movimentos ambientalistas que foram se consolidando no tempo, um congelamento na utilização dessas áreas.

Como os decretos referidos não criaram o parque, mas apenas declararam os imóveis incluídos em suas poligonais como de interesse público para fins de desapropriações, muitos particulares entenderam que, de fato, teriam sido desapropriados de forma indireta, uma vez que a delimitação física realizada na ocasião – como estacas e correntes – impedia, ante a clara, constante e forte oposição da cidade, a fruição normal dos atributos do domínio dessas áreas.

Tal situação de indefinição jurídica resultou no ajuizamento de diversas ações de desapropriação indireta, em que os pretensos proprietários exigiam o pagamento das devidas indenizações alegando que de fato teriam sido desapropriados. Tais ações ainda tramitam e não se tem informação sobre qualquer pagamento realizado pelo Estado do Ceará em razão de condenações definitivas dessas demandas.

No entanto, algumas ações que já foram julgadas e, atualmente, encontram-se em grau de recurso, estabelecem indenizações como valores milionários para áreas cujo proveito econômico é diminuto, porque constituídas, em quase sua totalidade, por áreas que não podem ser utilizadas para fins particulares, pois caracterizadas como de preservação permanente.

O fato é que essa indefinição na determinação da titularidade imobiliária na região é utilizada, até os dias atuais, como o maior empecilho para a criação de unidades de conservação necessárias para a proteção ambiental da região. Governos estaduais se sucedem e se omitem da construção das soluções necessárias, sob o argumento de que criar áreas protegidas que exigem desapropriações em região tão valorizada seria criar despesas que os cofres públicos não podem arcar, não compensando a desproporção entre o ganho que a preservação acarretaria em contraposição aos custos financeiros para estabelecê-la.

No entanto, o discurso político desenvolvido em todos esses anos está em desacordo com o que demonstra a definição patrimonial da área. Como evidencia a caracterização patrimonial da área, empreendida no início da fase anterior deste estudo, a grande extensão de terrenos existentes é de dominialidade pública, especialmente da União, na condição jurídica de terrenos de marinha, em face de o rio Cocó receber, na região, influência das marés.

Uma singela pesquisa no processo histórico de ocupação dessas áreas demonstra facilmente essa situação. Nos anos 1960, essa região era composta por sítios. Entre as propriedades, havia o Sítio Antônio Diogo, que se estendia da linha férrea até a foz do rio Cocó, pela sua margem esquerda. A ocupação era rarefeita, de baixa densidade demográfica, além da extensa região ser deserta e branca, marcada pela exploração de sal, a exemplo das Salinas Diogo, que também dividiam espaço com pescadores artesanais e lavadeiras. Grandes áreas foram concedidas pela União a particulares para o desenvolvimento da atividade salinera. As áreas de salina, que compunham quase toda a região em análise, tiveram o uso repassado a particulares pela União, situação evidenciada pelos documentos registraes da época.

Uma vez desacelerado o processo econômico da extração de sal, cujo declínio econômico começou a se verificar a partir de meados da década de 1970, consolidando-se no início da década de 1980 com o deslocamento de tal atividade econômica para as áreas do litoral do Rio Grande do Norte, as áreas até então ocupadas ficaram sem qualquer utilização e

assim se encontram até os dias atuais, tendo ocorrido uma reconstituição natural das áreas de mangue pela simples paralisação da atividade em questão.

Ocorre que, mesmo sem explorar qualquer atividade na área concedida pela União, a partir do início da década de 1980, os titulares de título de exploração da área ainda alegam que podem utilizar as mesmas áreas para outras finalidades, que podem vendê-las e promover, nelas, outras atividades econômicas, desde que compatíveis com as restrições ambientais atualmente estabelecidas e que, em face da criação de qualquer tipo de unidade de conservação que aniquile essa fruição, merecem ser indenizados.

Não é assim que a situação se apresenta. Inicialmente, a utilização da área anteriormente concedida para exploração de uma atividade econômica específica – extração mineral de sal – cessou, completamente, no início da década de 1980, fazendo com que as concessões vinculadas a essa finalidade perdessem sua validade. Mas mesmo que se admita que isso não ocorreu, com a cessação da atividade, as áreas sofreram um processo natural de recomposição de sua vegetação de mangue, área preservada, por legislação federal, de qualquer atividade privada. Assim, não é mais possível reutilizar a área, pois atualmente é a mesma protegida como de preservação permanente.

O conflito entre indenizações milionárias e proteção da área era, e é, um conflito meramente aparente. Ele não existe na realidade, mas ganha vida na medida em que a postura governamental se direciona a preservar direitos inexistentes de uma pequena parcela da sociedade detentora de amplo poder econômico e político na cidade de Fortaleza.

Durante muitos anos, desde o início da década de 1990, a inércia governamental pela não criação das unidades de conservação nessa área é justificada, politicamente, pelo falso discurso de que isso acarretaria prejuízos financeiros significativos aos cofres públicos, com o pagamento de indenizações milionárias.

Esse discurso governamental corresponde à admissão de que é possível indenizar, ao particular, áreas públicas de dominialidade da União, não utilizadas desde a década de 1980 e localizadas em ecossistemas de preservação permanente. É um discurso falso, utilizado no plano político com a finalidade de não estabelecer um conflito político entre governo estadual e pretensos proprietários, econômica e politicamente privilegiados, da região.

Como em quase toda a área a dominialidade é pública, os títulos de exploração do domínio direto dessas áreas podem fundamentar o pagamento de indenizações a particulares que sejam seus titulares. Mas, nesses casos, para que ocorra a indenização, o título tem que ser válido e a intervenção deve ser indenizada pela sua utilização efetiva (benfeitorias existentes, que são mínimas na região em face do congelamento de construções promovido pelos decretos) ou potencial.

A utilização efetiva ou potencial a ser indenizada exige que sejam respeitadas as limitações ambientais da área, e como quase toda a área é composta de APP, as indenizações não seriam cabíveis ou, se ocorrerem, serão mínimas, pela redução que tais limitações absolutas causam aos imóveis.

A verdade, portanto, é que o custo financeiro para a criação de unidades de conservação na região é diminuto. A criação de unidades de conservação de proteção integral em área correspondente à dominialidade da União é uma forma de evitar questionamento sobre o pagamento de vultosas indenizações.

Quanto a áreas que são integralmente privadas, esse conflito pode ser resolvido com a criação, sobre elas, de unidades de conservação que convivam com a dominialidade privada, no caso, unidades de uso sustentável como APA ou ÁRIE.

No entanto, esse conflito patrimonial é, hoje, a causa que efetivamente tem impedido a criação definitiva dessas unidades de conservação. Em suas fases seguintes, o trabalho abordará as formas mais adequadas para sua composição e superação.

4.3 Os conflitos socioambientais e a caracterização jurídica da área estudada

O maior conflito relacionado ao panorama jurídico da área estudada reside justamente na criação definitiva de unidades de conservação, capazes de conferir definitiva sustentabilidade socioambiental para a região em análise.

Há um consenso na sociedade de que é urgente a criação, pelo menos, de uma unidade de conservação e proteção integral, na modalidade de Parque, capaz de proteger os ecossistemas ainda íntegros da região. No entanto, tal proteção definitiva tarda e põe tais bens ambientais relevantes em elevado risco de perecimento.

A proteção jurídica hoje existente para esses ecossistemas, defendem alguns, é mais do que suficiente, pois muito deles como dunas e vegetação fixadora, vegetação de mangue, margens de rio, lagoas, olhos d'água, nascentes etc. são considerados espaços especialmente protegidos sob a qualificação de APP e somente podem ser utilizados excepcionalmente, quando presentes casos de utilidade pública ou interesse social e em intervenções de baixo impacto, tudo isso devidamente controlado pelos órgãos ambientais competentes.

Assim, não seria necessária a criação de unidades de conservação na região, muito menos de proteção integral, já que a proteção jurídica atualmente existente é suficiente para manter a integridade e os atributos ambientais desses ecossistemas.

Há um conflito jurídico relevante, portanto, sobre a melhor forma de proteger a área em questão. Será que apenas o regramento hoje existente de definição de APP para esses ecossistemas tem conseguido fazer com que a região se torne sustentável ambiental, econômica e socialmente? Será que tal proteção existente é insuficiente e necessita de uma outra forma de impedimento a algumas atividades danosas que se desenvolvem e se consolidam na região, com sérios prejuízos ao equilíbrio que se visa estabelecer para a manutenção desses ecossistemas?

Esse conflito jurídico tem diversas repercussões. A manutenção da proteção ambiental nos parâmetros atuais, pelo que consta das conclusões dos estudos desenvolvidos, não tem sido suficiente para proteger, de forma eficaz, as APP existentes na região. Dunas, mangues, margens de rio, dentre outros, estão perecendo ante, especialmente – embora não exclusivamente –, o avanço desenfreado da iniciativa privada, principalmente do setor imobiliário.

A criação de unidades de conservação na região não é incompatível com o regime jurídico das APP já existentes, uma vez que são modalidades distintas de proteção, com finalidades também diferenciadas.

As APP incidem de forma isolada, provendo proteção para determinados ecossistemas nobres, individualmente considerados.

As unidades de conservação, por sua vez, têm por objetivo proteger extensões territoriais em face dos ecossistemas que elas abrigam, dotados de importância ambiental e

notável beleza cênica. Trata-se, assim, neste último caso, de uma proteção mais integrada e que recai sobre o conjunto de ecossistemas de uma área específica, reconhecida como de relevante valor a ser protegida, mantendo, ainda, a proteção específica dos ecossistemas de preservação permanente que ela abriga.

Em áreas densamente povoadas, como é o caso da região do Cocó, a criação de unidades de conservação é capaz, por si só, de desencadear conflitos socioambientais que a mera manutenção da proteção de APP não suscita.

Mas é preciso considerar, ainda, que o ganho protetivo decorrente da criação de uma, ou de várias unidades de conservação, é muito superior se comparado à manutenção apenas de APP, principalmente pelo tratamento integral da área, definição de seus limites, sua conformação física exata e a gestão democrática dos usos permitidos.

A prova de que a criação de unidades de conservação é o instrumento mais efetivo de proteção nas situações em que ela se justifica é justamente a situação vivenciada na região do Cocó, onde podemos verificar um crescente processo de degradação das APP que estão fora da delimitação física das áreas dos decretos e a preservação dos mesmos ecossistemas que estão situados no interior desta delimitação física. Isso demonstra, por si só, o quão importante é a criação de unidades de conservação na região estudada.

Outro conflito jurídico relevante guarda relação com os índices de aproveitamento urbanístico da região estudada. Embora as APP impeçam a utilização independentemente do grau de aproveitamento do solo permitido na legislação municipal de ordenamento urbano, a preservação de ecossistemas sensíveis como áreas de APP pode sofrer intensa pressão ambiental por conta do desenvolvimento de atividades econômicas, algumas com elevado potencial poluidor, o que retirará, na prática, a proteção do demais ecossistemas definidos como APP.

Maior exemplo dessa forma indireta de subversão da proteção a áreas de APP na região estudada é o processo crescente de ocupação indevida das áreas de deflação.

Como a legislação não trata essas áreas como de preservação permanente, o estabelecimento de elevados índices de ocupação, por conta de sua alta valorização imobiliária, impede o fluxo eólico responsável pela alimentação de campos de dunas, fixas e móveis, ocasionando sérios problemas de manutenção da integridade desses ecossistemas.

Tal situação atua ainda de forma impeditiva para o fluxo de aves migratórias que utilizam a região do Cocó para sua reprodução, acarretando perda de fauna e interferências significativas no equilíbrio ambiental da área.

Por fim, existem ainda os conflitos jurídicos gerados pela insegurança produzida pela intensa disputa judicial em torno da área, que até o presente momento não conseguiu estabelecer parâmetros razoáveis de manutenção da integridade da região até que venha a ser tomada uma decisão política sobre seu destino.

As intervenções realizadas ou propostas para a área em estudo, ou até para o seu entorno, desencadeiam os mais variados expedientes de contrariedade jurídica, encontrando no Judiciário respostas contraditórias e destituídas de conhecimento específico sobre a natureza, extensão e sistemática de evolução de tais conflitos, produzindo decisões que, antes de tratar adequadamente os interesses em jogo, acaba injetando mais insegurança na situação conflituosa, sem produzir qualquer ganho de proteção ambiental.

4.4 Síntese dos principais conflitos da área estudada

Por fim, analisados os principais conflitos socioambientais existentes na região, suas causas, feições, desenvolvimento e grau de acirramento, tudo isso separado por segmentos de caracterização da área estudada, o trabalho encerra esta fase com a sistematização dessa conflituosidade, estabelecendo um foco sobre os seguintes problemas, que parecem ser os mais relevantes no que diz respeito aos entraves causados para a criação definitiva de unidades de conservação na área estudada, o que tem retraído a adoção das providências políticas neste sentido e contribuído para o agravamento dos litígios:

- a) a definição política sobre criação em si dessas unidades de conservação;
- b) a especificação técnica das tipologias de unidades de conservação a serem criadas;
- c) a definição das poligonais dessas unidades de conservação, para alcançar realmente os ecossistemas que necessitam de proteção;
- d) a regularização fundiária, com a definição da questão patrimonial, mediante a especificação da dominialidade pública na área a ser protegida, a validade dos atos de concessão de sua utilização para particulares e, ainda, a caracterização das APP para fins de limitação de indenizações em áreas privadas.

Definidas as principais fontes de conflito na área estudada, a tese passa a realizar, em sua evolução lógica, uma análise sobre as formas de composição dessa conflituosidade, analisando o que já foi desenvolvido em termos de gestão desses conflitos, a eficiência obtida e os resultados produzidos, bem como as demais possibilidades ainda não desenvolvidas, na mesma intensidade, mas que podem obter melhor proveito para a finalidade esperada, que é construção de parâmetros adequados de sustentabilidade para a região do Cocó.

5 A GESTÃO DOS CONFLITOS IDENTIFICADOS NA ÁREA EM ESTUDO

5.1 Histórico do processo de composição de conflitos na região do Cocó

No segmento anterior desta Tese foram especificados os principais conflitos que se desenvolvem na região do Cocó. A conclusão é inafastável: trata-se de uma área com sérios problemas de gestão ambiental e crescente pressão sobre seus ecossistemas ainda íntegros, que sofrem pelo enorme interesse econômico que despertam.

Uma área rica ambientalmente e economicamente atrativa. Esse embate entre o interesse econômico em destinar a área para diversos usos, notadamente o imobiliário e a necessidade de proteção de seus bens ambientais, provoca permanente tensão entre diversos atores. Assim, desde que a cidade despertou para o valor econômico da área, demanda própria de sua expansão, setores da sociedade também despertaram para a necessidade de proteção dessa mesma área como uma solução para os graves problemas ambientais enfrentados, não só na região diretamente afetada pela potencialidade de usos propostos, mas para toda a cidade de Fortaleza.

O processo de redirecionamento do crescimento da cidade para sua porção leste, com o início de sua ocupação intensiva, começou a despertar no movimento ambientalista de Fortaleza iniciativas para a demonstração da necessidade de que a região não poderia sofrer uma utilização predatória de seus ecossistemas.

Os conflitos começaram a se atomizar na mesma proporção do processo de crescimento da ocupação da região. Trata-se de um movimento que se consolida, em termos de sistematização, a partir da década de 1980 (COSTA, 2014).

O panorama de enfrentamento desses conflitos iniciais demonstra uma prevalência de estratégias de salvaguarda de bens ambientais específicos, cuja apropriação individualizada passa a atrair uma contrariedade limitada e individualizada sobre aquela específica forma de atividade considerada potencial ou efetivamente degradadora.

As primeiras manifestações de oposição ao crescente processo de apropriação desses bens ambientais relevantes da região do Cocó se deram através da mobilização da sociedade civil, no final da década de 1970 e início da década de 1980, com a atuação da Sociedade Cearense de Defesa da Cultura e do Meio Ambiente (Socema), cujo objetivo era

levar ao conhecimento da sociedade os expedientes de degradação já em desenvolvimento na região (NOTTINGHAM, 2006).

A atuação foi iniciada visando a preservação do rio Cocó, podendo ser dividida em duas linhas de enfrentamento: uma que resultou na criação do Parque Adahil Barreto, e a segunda que motivou a edição dos primeiros decretos de definição da área para a futura criação do Parque Ecológico do Cocó. Entre as duas atuações, houve a criação, pelo Município de Fortaleza, da APA do Rio Cocó.

Os movimentos sociais foram se organizando cada vez mais, intensificando sua atuação na denúncia de expedientes pontuais de degradação na região, principalmente em contraposição às tentativas de construções de imóveis. A estratégia utilizada passou a ser o encaminhamento formal de representações para que instituições (órgãos ambientais e Ministério Público) passassem a fazer o controle ambiental da área.

No entanto, como era de se esperar, os conflitos na área só aumentaram. Com o passar do tempo, as construções realizadas na área chegaram ao limite da delimitação física empreendida pelos decretos de desapropriação expedidos em 1989, 1991 e 1993.

Essa delimitação física foi, em geral, respeitada, mas a pressão dessas construções sobre os ecossistemas, principalmente sobre APP e a calha do rio Cocó, demonstraram a necessidade de se buscar uma providência mais incisiva de proteção que visasse paralisar esse intensivo processo de sítio da área para camadas mais abastadas da sociedade.

Foram iniciadas, com esse norte de atuação, tratativas com órgãos técnicos-ambientais para buscar uma solução definitiva para equacionar tais conflitos. A conclusão unânime era de que a providência definitiva demandava a criação efetiva de unidades de conservação, mas a demora política em atuar nesse sentido acabaria por propiciar a ocupação desenfreada da área, inviabilizando a criação futura de tais unidades. Ou se estancava esse processo crescente de ocupação, ou não haveria mais objeto a ser protegido no futuro.

A partir desse momento, a composição de conflitos na região, que tinha um viés marcadamente político, baseado em reivindicações da sociedade civil organizada em movimentos sociais, passa a sofrer uma mudança para o eixo de intervenção judicial. As disputas são então deslocadas, com os movimentos sociais a exigir uma atuação mais

incisivas de novos atores que, com a nova ordem constitucional, receberam a missão de defender os direitos fundamentais, como a preservação ambiental.

Nesse contexto, passa o Ministério Público a exercer o papel de instância depositária desses reclamos das entidades envolvidas na temática ambiental, com a obrigação de dar respostas efetivas, mediante o exercício de seus instrumentos de atuação, constitucionalmente estabelecidos.

A conflituosidade existente, marcada pelo antagonismo entre o poder econômico – aliado ao poder político – e as reivindicações de proteção ambiental da área, elaboradas por entidades da sociedade civil organizada, passa então a exigir o manejo de ferramentas judiciais, ante o esgotamento da eficácia da estratégia política de conscientização da sociedade. Os conflitos se transformam, de sua matriz política prevalente para uma diretriz judicial, com a aposta de que o Poder Judiciário seria mais eficiente na expedição de ordens capazes de estancar o processo de apropriação imobiliária da região, que ameaçava sua própria sobrevivência ambiental.

A área passou, então, a ser objeto das mais variadas disputas judiciais, constituindo-se, até hoje, em uma das áreas mais conflituosas da cidade de Fortaleza.

5.2 As demandas judiciais mais relevantes

A primeira ação judicial importante, que tratou a área objeto de estudo em sua integralidade, deixando de priorizar ecossistemas específicos, mas entendendo a importância de proteção de todos os bens ambientais em uma dada porção territorial definida, visando preservá-los em sua interação ambiental, foi ajuizada em 2007 pelo MPF²³.

Essa iniciativa judicial do MPF objetivava a paralisação de qualquer atividade econômica em uma extensão correspondente a um raio de 500 metros, a partir das poligonais traçadas pelos decretos de 1989, 1991 e 1993. A dimensão total em que se requeria a paralisação correspondia a uma área de um quilômetro de largura por 11 quilômetros de extensão.

²³ Ação Civil Pública ajuizada, em 5 de junho de 2007, pelo MPF em face do Estado do Ceará, Município de Fortaleza, IBAMA, SEMACE e UNIÃO (processo 200781000105262), que tramitou perante a 7ª. Vara da Justiça Federal no Ceará. Disponível em: file:///C:/Users/usuario/Downloads/Acao%20_%20MPF%20_%20Parque%20do%20Coco.pdf

Ao ajuizar essa ação, pressupunha o MPF que a área destinada para a criação futura do Parque do Cocó corresponderia à que fora delimitada pelos decretos referenciados. No entanto, argumentava-se na ação que uma unidade de conservação de proteção integral de tipologia Parque deveria, por expressa disposição legal²⁴, possuir uma zona de amortecimento, a qual deveria corresponder a um raio de 500 metros, traçado a partir das poligonais definidas nos decretos anteriormente citados, onde, até a efetiva criação do parque, deveria ser impedido o início de novas atividades imobiliárias, bem como paralisadas as que estivessem em andamento.

O objetivo da ação em referência era evitar que toda a área do entorno das poligonais definidas nos decretos fosse ocupada, inviabilizando a criação de uma zona de amortecimento para o futuro parque. Até aquele momento, não possuía o MPF qualquer dado técnico-científico sobre a delimitação da área do parque e de sua zona de amortecimento, razão pela qual se utilizou, por razoabilidade e proporcionalidade, o parâmetro de 500 metros.

Paralisando as atividades econômicas no entorno dessa área, a pressão ambiental sobre suas porções ainda não ocupadas diminuiria, preservando os ecossistemas, principalmente as APP e o próprio rio Cocó, tornando possível que sobre essas áreas, no futuro, fosse criado o tão pretendido parque.

A demanda teve seu pedido liminar deferido, paralisando o exercício de novas atividades econômicas em todo o entorno, em um raio de 500 metros, a partir da área definida pelas poligonais constantes dos decretos. Essa decisão liminar, submetida à reapreciação do Tribunal Regional Federal da 5a. Região (TRF5), em face de agravo de instrumento interposto pelo Estado do Ceará, foi alterada em parte, mantendo o TRF5 a paralisação de novas atividades no raio de 500 metros a partir da área definida nos decretos citados, somente quando esta área fosse configurada como área urbana não-consolidada.

A região definida pelos decretos de desapropriação, no entanto, já contava com elevado índice de urbanização, sendo caracterizada, quase integralmente, como área urbana consolidada. Só as áreas existentes na proximidade da foz do rio Cocó, próximas da Praia do Futuro e da Sabiaguaba, ainda não mantinham traços definidores de regiões de urbanização consolidada.

²⁴ Lei Federal 9.985/2000, Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

Assim, o TRF5 restringiu o alcance da ordem liminar justamente para áreas cujo ecossistemas não sofriam pressão ambiental considerável. Na região em que tal pressão se verificava, notadamente no quadrilátero formado pelas Avenidas Padre Antônio Tomás, Sebastião de Abreu, Washington Soares e Engenheiro Santana Júnior, a decisão liminar fora cassada por ser uma área cuja urbanização já se consolidara no tempo.

A proteção ambiental pretendida com a ação ajuizada restou esvaziada e os expedientes de geração de pressão ambiental e de degradação de ecossistemas – muitos dos quais de preservação permanente – passaram a se intensificar. A primeira tentativa de judicialização, no caso concreto, não surtiu os efeitos desejáveis. Não promoveu a preservação pretendida e teve inclusive um efeito contrário, de intensificar o processo de ocupação na região com urbanização consolidada.

Frustrada essa primeira iniciativa, as demais atuações judiciais na região retornaram ao enfrentamento pontual de algumas intervenções mais impactantes.²⁵ A fragmentação das iniciativas judiciais aumentou a litigiosidade na região. Embora algumas iniciativas tivessem impedido novos expedientes de degradação, tal proteção recaiu sobre áreas específicas, não impedindo que outras áreas da região estudada passassem a sofrer degradação e aumento da pressão de intervenções econômicas sobre seus ecossistemas.

Tendo em vista a constatação de que a litigiosidade estabelecida pontualmente não conseguia empreender uma proteção sistêmica para a área, o MPF trabalhou visando coletar informações mais significativas, de cunho técnico-ambiental, para retomar uma judicialização da área em sua unidade.

Surgiu então, em 2008, um fato novo: a conclusão dos estudos técnicos do CONPAM, propondo uma nova delimitação para definição das poligonais de criação do Parque Ecológico do Cocó. A área do Parque passava a ser de 1.312,30 hectares, segundo definição que procurava proteger o que realmente era importante em termos ambientais,

²⁵ Exemplo de tais iniciativas pontuais são duas ações ajuizadas pelo MPF. A primeira (processo 0009946-29.2014.4.05.0000, 8ª. Vara da Justiça Federal no Ceará) impediu a construção de unidades multifamiliares na região definida pelos decretos como de proteção para a criação do futuro Parque. A ação em comento foi ajuizada contra a empresa ULTRAPAR-ULTRADATA PARTICIPAÇÕES LTDA e, no momento de elaboração da tese, estava com ordem impeditiva de construção por decisão proferida pelo TRF5. A segunda iniciativa se refere a paralisação de construções, também determinada pelo TRF5, na região das dunas da praia do futuro, na área localizada na margem direita da Avenida Santos Dumont, até o rio Cocó e da cidade 2000 até a praia do Futuro.

desconsiderando as intervenções antrópicas já consolidadas. Os novos estudos apresentados enfatizam os principais conflitos identificados na área:

- a) poluição hídrica: lançamento de efluentes urbanos, domésticos e industriais, especialmente através do lançamento de esgoto domiciliar clandestino na rede de drenagem pluvial;
- b) perda de habitat (manguezais, mata ciliares, matas de dunas e de tabuleiro) dentro do parque (expansão urbana, salinas abandonadas, queimadas e retirada de madeira para carvoarias) e no entorno (aterros com alteração do relevo e construções);
- c) alterações na dinâmica fluviomarinha por aterros para edificações e construções de vias de acesso, limitando a área de influência natural das marés, com alterações na drenagem e salinidade do sistema;
- d) estrangulamento da vegetação de manguezal, limitando a circulação de fauna e prejudicando ainda mais as trocas de fluxos energéticos entre o sistema flúvio-marinho e o sistema do lagamar.

Entregues ao Governador do Estado em 2008, esperava a sociedade que esses estudos suprissem todas as dúvidas técnicas necessárias para a criação do Parque Ecológico do Cocó. Mas não foi o que aconteceu. Os estudos não foram utilizados como substrato técnico para a criação do parque, continuando os expedientes de degradação a se avolumar na região.

Em maio de 2013, ante a inércia absoluta do governo estadual em criar o parque, mesmo dispondo de estudos técnicos necessários, o MPF ajuizou uma segunda ação visando preservar, em sua totalidade, os ecossistemas ambientalmente relevantes que, segundo o CONPAM, deveriam ser protegidos na área sugerida como ideal para a criação da unidade de conservação de proteção integral pretendida.

A nova ação do MPF²⁶, desta feita, não mais pretendia paralisar construções e outras formas de intervenção na área delimitada pelos decretos de 1989, 1991 e 1993. Nem buscava proteger uma grande área ao redor da delimitação dos decretos, destinada a uma futura zona de amortecimento. A pretensão era muito mais singela: proteger de novas

²⁶ Ação Civil Pública 9019 /13, ainda em tramitação perante a 7ª. Vara da Justiça Federal no Ceará. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Acao%20_%20MPF%20_%20Parque%20do%20Coco.pdf>. Acesso em: 8 ago.2016.

intervenções tão somente a área definida na poligonal encaminhada ao Governador do Estado pelo CONPAM, sem qualquer zona de amortecimento.

Desta feita, o MPF alegava que a proteção efetiva da área necessitava do acertamento das seguintes questões:

- a) a imediata paralisação de novos licenciamentos ambientais, prévios e de instalação, para empreendimentos públicos e privados na área;
- b) a delimitação, dentro das áreas das poligonais traçadas pelo CONPAM, de toda a dominialidade da União, principalmente de terrenos de marinha e seus acrescidos, para a definição exata da dominialidade pública; e
- c) a delimitação inequívoca de todas as APP (dunas, mangues, margens de rio, nascentes, olhos d'água etc.), para a exata dimensão dos ecossistemas que estavam sofrendo, e não podiam continuar a sofrer, qualquer tipo de intervenção pela iniciativa privada.

Sem essas providências – todas de natureza administrativa – que os Poderes Executivos Estadual, Municipal e Federal se negavam a realizar por ato próprio, nada poderia avançar, alertava o MPF, em termos de implantação definitiva do Parque do Cocó.

Buscava o MPF obter essas três providências a partir de uma medida liminar que, suspendendo qualquer intervenção na área definida pelo CONPAM, preservasse a integridade dos ecossistemas e ainda definisse, com clareza objetiva, através de definições técnicas, a dominialidade pública e as APP.

Isso resultaria na manutenção da situação ambiental atual e demonstraria que a criação do Parque Ecológico do Cocó não causaria qualquer dano ao erário, tendo em vista que as desapropriações com efetivo pagamento seriam mínimas, pois a área definida pelo CONPAM é quase toda pública, compreendida no domínio da União, e grande parte do que resta de área privada está em áreas de APP, insuscetíveis a qualquer aproveitamento econômico significativo.

Em que pese essa iniciativa judicial se coadunar com as diretrizes fixadas pelo próprio governo estadual para a criação do parque, o debate judicial se operou em diretriz oposta ao que pretendia a ação. O exame judicial empreendido passou a ser realizado sobre

aspectos formais, de ordem processual, que impedem, até a presente data, a análise dos pedidos cautelares formulados.

Discute-se, com profundidade jurídica, se essa segunda ação repete, ou não, a ação anterior e, por isso, não poderia ser apreciada pelo Judiciário. Ademais, o entrave processual criado por iniciativa do próprio órgão julgador está, até o momento, indefinido, o que demonstra como a morosidade pode influir decisivamente na manutenção de uma dada situação fática que, no caso, corresponde a uma falta absoluta de controle ambiental na região.

A presente tese não tem por finalidade analisar exaustivamente todos os aspectos jurídico-formais que, produzidos nas demandas judiciais referidas, findaram por inviabilizar por completo a sistematização de uma proteção, mesmo que provisória, para os ecossistemas ameaçados da região do Cocó.

Como a ação foi proposta em 2013, caso os pedidos formulados pelo MPF tivessem sido deferidos, o panorama da região hoje seria outro. Embora ainda não tenha ocorrido a criação definitiva das unidades de conservação na região estudada, hoje essa área teria sua dominialidade completamente definida, separando com precisão áreas públicas e privadas. Além disso, o mapeamento completo das APP permitiria que, com segurança, a atuação estatal se desenvolvesse evitando, em áreas privadas localizadas em APP, pagamento de qualquer valor indenizatório. Por fim, enquanto tais estudos se desenvolvessem, a situação ambiental restava protegida, pois novas intervenções na área definida pelo CONPAM estariam suspensas.

Mas nada disso se verificou, já que o Judiciário Federal, devidamente provocado, não produziu nenhuma decisão importante na questão.

Assim, com a estagnação dos avanços na seara política, quando os movimentos sociais não mais conseguiram ter o acolhimento de suas posições perante o poder governamental, a esfera jurisdicional, que se consistiu na grande aposta dos atores envolvidos nos conflitos da região, não se mostrou preparada para produzir respostas adequadas, todas dentro do panorama jurídico vigente, deixando a região sem proteção efetiva e produzindo muito mais insegurança, fator capaz de acirrar as disputas, contribuindo para o crescimento da conflituosidade na área analisada.

Prova do acirramento dessa conflituosidade foi dada com o conflito estabelecido, a partir de 05 de julho de 2013, quando, diante da execução de um projeto de implantação de um viaduto na confluência das Avenidas Antônio Sales e Engenheiro Santana Júnior, com o desmatamento de 90 (noventa) árvores, a área do conflito foi ocupada até 04 de outubro de 2013, quando, então, verificou-se sua desocupação forçada em cumprimento a ordens judiciais emanadas do TRF5, após intensa disputa judicial produtora de uma série de decisões contraditórias²⁷.

A área em análise apresenta alta potencialidade de geração de novos conflitos por conta das indefinições que já poderiam ter sido superadas, mesmo que por determinação judicial, caso a Justiça Federal tivesse se pronunciado sobre os pedidos formulados na ação do MPF.

No entanto, persistem as indefinições, a área continua sem a proteção formal e efetiva recomendada, novas intervenções são projetadas na região (duas pontes estaiadas, vias e habitações) e os conflitos se eternizam, com sérios prejuízos para todos, que ainda carecem, na cidade de Fortaleza, de uma rica área verde protegida para usufruto da atual e de futuras gerações.

Fica evidenciado que a composição judicial dos conflitos não resultou em tratamento eficaz dos fatos que geram, desenvolvem e acirram tais disputas, inviabilizando sua adequada resolução.

Os conflitos, por si só, não são os verdadeiros problemas geradores dessa ineficácia. Na verdade, resta claro, a ineficiência decorre muito mais do método de composição dos conflitos do que destes, considerados em suas individualidades e, também, quando pertencentes a um conjunto de relações que acabam por inviabilizar a superação dos limites para a criação das estruturas necessárias para dotar a área estudada de efetiva sustentabilidade.

É preciso, assim, entender os motivos que transformam a abordagem judicial dos conflitos socioambientais em uma ferramenta ineficaz para sua adequada composição e superação.

²⁷ Para conhecimento completo dos fatos relacionados com o nascimento, desenvolvimento de decisão deste específico conflito. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/politica/2013/10/04/noticiaspoliticas,3141176/veja-linha-do-tempo-sobre-ocupacao-do-coco.shtml>>. Acesso em: 8 ago.2016.

5.3 Métodos consensuais de resolução de conflitos socioambientais

O exercício da jurisdição, atividade típica de composição de conflitos no Judiciário, é desenvolvido sob a lógica da litigiosidade resistida. Uma parte, julgando-se titular de um direito cuja fruição está sendo obstada, dificultada ou condicionada pela ação ou pela omissão de outra parte, provoca o juiz para que este, na condição de terceiro imparcial, possa dizer se a resistência ou os condicionamentos alegados existem e, se existentes, se são legítimos ou não.

A relação entre as partes é iniciada numa perspectiva adversarial, desenvolve-se com essa mesma natureza e produz, em regra, decisões que impõem um comportamento como o único válido na dada situação analisada. O Estado, através do juiz como seu representante, emite pronunciamentos de autoridade, fundados na lei e nas circunstâncias do caso concreto e, assim, bem ou mal, resolve o conflito.

Essa é a forma tradicional de resolução de conflitos, a mais utilizada e manejada pelos interessados no Brasil. Dados oficiais atuais contabilizam a existência, no país, de mais de 100 (cem) milhões de ações judiciais em tramitação no Judiciário (JUSTIÇA, 2015), o que equivale a uma média de uma ação para cada dois habitantes, grave situação que reforça a percepção de dois sérios problemas:

- 1) o elevado grau de litigiosidade existente, significando comportamentos sistemáticos de descumprimento das leis;
- 2) a impossibilidade de qualquer estrutura estatal dar vazão, com respostas adequadas, justas, céleres e socialmente úteis, a esse universo de demandas.

Ante a constatação de que a resolução judicial de conflitos no Brasil caminhava a passos largos para o seu esgotamento, evolução que podia ser facilmente percebida pela perda progressiva de eficiência na prestação jurisdicional e pela elevação do grau de insatisfação com as respostas recebidas, foram surgindo outras formas de composição de conflitos que, ao contrário da forma tradicional, não apostam na perspectiva adversarial, e sim na possibilidade da construção de consensos entre as partes, em busca de soluções mais ágeis, focadas nas causas reais, e não meramente aparentes do conflito, bem como na obtenção de decisões mais justas e, principalmente, mais úteis, na medida em que promovem uma pacificação social mais efetiva.

Essas novas técnicas propõem a autocomposição do conflito, ou seja, que as partes em litígio se envolvam diretamente na procura da decisão mais satisfatória não só para uma delas, mas para ambas, conseguindo tratar o conflito de forma definitiva, sem a necessidade de que um terceiro imponha a elas a decisão julgada correta, segundo o convencimento deste. Em vez da construção da solução pelo confronto, busca-se edificar a superação do conflito pelo consenso.

Essa busca por novas estratégias de composição não adversarial de conflitos é um fenômeno mundial que vem evoluindo rapidamente. Segundo Moore (1998),

Este crescimento deve-se em parte a um reconhecimento mais amplo dos direitos humanos e da dignidade dos indivíduos, à expansão das aspirações pela participação democrática em todos os níveis sociais e políticos, à crença de que um indivíduo tem o direito de participar e de ter o controle das decisões que afetam sua própria vida, a um apoio técnico aos acordos particulares e às tendências, em algumas regiões, para maior tolerância à diversidade. A mudança também tem sido motivada pela crescente insatisfação com os processos autoritários de tomada de decisão, acordos impostos que não se ajustam adequadamente aos interesses genuínos das partes, e aos custos cada vez maiores – em dinheiro, tempo, recursos humanos, solidariedade interpessoal e comunitária – de processos adversariais, do tipo ganhador-perdedor de resolução de disputas.

Métodos não adversariais de composição de conflitos tem uma relação direta, em termos de eficácia, com conflitos de natureza socioambiental. Estes, como já visto, são conflitos específicos que, por sua própria natureza, contrapõem interesses construídos a partir de diferentes visões sobre o crescimento econômico e a proteção ambiental.

Pontos de vistas distintos sobre um mesmo problema, embora inicialmente pareça afastar pessoas, aproxima-as em face de um determinado objetivo. O problema não é a divergência de convencimentos, visões e atitudes. O conflito que nasce dessa divergência é normal e, como já salientado, próprio da natureza humana, principalmente nas sociedades modernas, sujeitas a um elevado grau de estratificação econômica e social.

O problema é que esse tipo de conflito vem sendo historicamente composto em uma perspectiva adversarial, que se dá pela utilização dos instrumentos clássicos de resolução de disputas, entre os quais se sobressai a judicialização. Assim, as partes envolvidas não abrem mão de suas distintas visões e buscam sempre afirmar seus interesses contra os do adversário para ao final obterem uma decisão em que um ganha e outro perde.

Essa forma adversarial, como já restou demonstrado, não consegue compor adequadamente conflitos socioambientais. Ela não está apta a entender a complexidade desse

tipo de conflito, não trabalha com instrumentos procedimentais elaborados para essa conflituosidade metaindividual, não se adéqua a sua natureza difusa, à diversidade de atores, muito menos promove uma interpretação que situa adequadamente a proteção ambiental como direito humano fundamental quando em contrariedade com outros direitos e interesses. Não produz resultados justos e socialmente úteis e, nessa relação perde e ganha, o maior vencido, quase sempre, é o próprio meio ambiente, que resta destituído de sua efetiva proteção.

Deve ser buscada uma mudança de paradigma. Superar a cultura adversarial do litígio que trata dos conflitos quase sempre numa perspectiva repressiva, para a criação de uma atmosfera de prevenção de ocorrência de novos conflitos, somente sendo isso possível com a superação da competição, através da criação da cooperação (SALES, 2006).

Basicamente, entende-se por negociação o conjunto de técnicas de composição não adversarial de conflitos. Uma modalidade própria de negociação, que pode ser adaptada, com maior eficiência, aos conflitos socioambientais é a mediação de conflitos, caracterizada pela presença de um terceiro que facilita a adequada compreensão do conflito real pelas partes envolvidas e suas perspectivas possibilidades de superação, ajudando-as a estabelecer a base do consenso final que, superando a conflituosidade entre elas existente, constrói a pacificação social.

Em casos de multiplicidades de atores, identificados pela complexidade do conflito, as técnicas de negociação desenvolvidas pela mediação ganham especificidade, gerando o que se convencionou denominar de procedimento de construção de consensos. Esses processos que envolvem a definição, estruturação e sistemática própria de resolução de conflitos em uma perspectiva não adversarial são abordados a seguir em suas individualidades.

5.3.1 A negociação

Segundo Sales (2009), o termo “negociação” pode ser utilizado em duas perspectivas: a primeira designando, de forma genérica, o conjunto de mecanismos de resolução de conflitos em que o diálogo entre as partes é desenvolvido como a principal ferramenta para a exata compreensão do conflito real, suas dimensões e possibilidades de superação; e a segunda correspondendo a um método de resolução não adversarial de conflitos que prescinde da atuação de um terceiro auxiliando as partes.

O presente estudo utiliza a primeira perspectiva referida. Não é interesse da análise ora empreendida compreender a negociação em seu sentido estrito como técnica específica de resolução de conflitos, pois, em se tratando de conflitos socioambientais, a utilização desse método parece ter pouca ou nenhuma utilidade.

Negociações, como método próprio de compor conflitos, são ferramentas utilizadas centenas de vezes em quase todos os dias, pelas mais diversas pessoas, quando realizam vinculações com perfil prevalentemente patrimonial. Assim, negociamos preços e/ou outros benefícios em nossas compras, em contratos diversos, prazos de cumprimento de obrigações etc. Os conflitos socioambientais, pela sua complexidade e natureza difusa, não aconselham a utilização dessa ferramenta para sua adequada resolução.

A negociação, enquanto gênero que abriga diversas formas consensuais de resolução de disputas, com foco no diálogo das partes e visando a pacificação social, é objeto de interesse desta tese. Nesse sentido, pode ser compreendida como um complexo processo de interação social, definida como uma forma de tomada de decisão em que duas ou mais partes discutem um assunto no esforço de resolver as diferenças relativas a seus interesses, mas procurando construir uma situação vantajosa para todos os envolvidos, o que equivale a construir uma solução aceitável para conflitos complexos (LEWICKI, 2014).

A negociação, nessa perspectiva, é utilizada em situações que, essencialmente, possuem as seguintes características comuns:

- a) sempre envolvem duas ou mais pessoas, sendo um processo que, do ponto de vista subjetivo, ocorre entre pessoas ou grupos;
- b) as partes envolvidas estão em conflito, ou seja, nem sempre desejam a mesma coisa, mas todas precisam resolver este conflito;
- c) as partes negociam porque acreditam na negociação, por esperar dela obter resultados mais eficientes do que aqueles que lhes poderão advir de uma imposição de um terceiro;
- d) é um processo de dar e receber, no qual as partes vão, com sua evolução, fazendo concessões mútuas para chegarem a um comprometimento, que é uma posição intermediária de satisfação de seus interesses;
- e) é sempre melhor negociar do que lutar, fazendo com que as partes criem suas próprias soluções para o conflito;

- f) envolve a gestão dos elementos tangíveis (preço do acordo) e a solução dos elementos intangíveis (motivações pessoais e emocionais arraigadas).

Em um processo de negociação, as partes envolvidas precisam coordenar suas ações, visando atingir suas metas, trabalhando sempre em conjunto quando o desfecho da negociação se mostrar melhor do que o resultado de suas ações individuais. Assim, as partes passam a ser interdependentes, na medida em que o resultado esperado, para ambas, passa a depender dessa interação entre elas (LEWICKI, 2014).

A negociação de que ora se trata é aquela que se desenvolve através do método colaborativo ou integrativo e que, por sua vez, se contrapõe ao método competitivo ou distributivo. Este se caracteriza por uma relação ganha-perde, em que uma das partes busca maximizar vitórias sobre a outra. Aquele, ao contrário, procura atender a interesses de ambas as partes, numa relação ganha-ganha, aprimorando o relacionamento entre os sujeitos envolvidos.

Os métodos competitivos acarretam posturas inflexíveis, rígidas e formais, pois há uma queda de braços entre as partes – disputa por posições –, além disso, são alicerçados em argumentos formais, como doutrinas, precedentes, pareceres etc., sendo muito mais demorados, afinal, são desenvolvidos em uma plataforma de antagonismos.

Os métodos colaborativos são absolutamente opostos, pois se centram na flexibilidade e na informalidade, buscam a construção de posições que importem ganho a ambas as partes envolvidas, baseiam-se nos fatos em discussão e são bem mais ágeis, na medida em se concentram na busca do acordo, descartando posições antagônicas (MORAES, 2015).

A negociação, entendida na forma exposta, compreende o desenvolvimento das seguintes fases: planejamento, contato, objetivação, conclusão e formalização e implementação (MORAES, 2015).

A fase de planejamento tem por objetivo:

- a) definir questões e elaborar a composição de “barganha”, que consiste na análise geral das circunstâncias fáticas que envolvem os conflitos ou problemas a serem solucionados, como os participantes atuarão, suas funções, encargos, direitos e deveres;

- b) coletar de informações, dados e argumentos de apoio, onde serão coligidos subsídios técnicos, fáticos, jurídicos, pessoais e profissionais que ajudarão a definir as estratégias desenvolvidas no processo, enriquecendo a argumentação a ser utilizada;
- c) definir interesses (metas), especificação dos interesses fundamentais do interlocutor. Definir alvos específicos a serem atingidos, que devem ser diretos, objetivos e claros, ao mesmo tempo em que são realistas e razoáveis, e não meros desejos;
- d) fixar o enquadramento, que corresponde a definição do campo de visão sobre os conflitos enfrentados, firmando as expectativas e preferências para um possível resultado;
- e) implementar as estratégias, que é o plano geral para atingir as metas, que não devem ser confundidas com desejos. Definição de quais os recursos persuasivos, pessoais, de linguagem, de postura, de troca de informações, de tempo, de espaço e de oportunidades serão utilizados, o tempo de início, a duração e o fim da negociação.

A segunda fase do processo é a de contato, que se subdivide em:

- a) preparação, que significa preparar um ambiente propício, agradável, amigável, para o desenvolvimento da negociação;
- b) construção de relacionamentos, criando emoções positivas entre os participantes, principalmente a solidificação de bases de confiança entre os atores.

Em seguida, passa-se à fase de objetivação da negociação, em que os negociadores passam a discutir mais diretamente as questões relacionadas com o(s) conflito(s) envolvido(s). Esta fase compreende:

- a) comunicação, através do uso de perguntas, fala ativa, escuta e recebimento de mensagens, definição do conteúdo, estilo persuasivo e canais de diálogos;
- b) defesa competitiva, compreendendo formas de neutralizar que o procedimento deixe de ser colaborativo para se tornar competitivo;

- c) percepção e viés cognitivo, que são formas de vinculação entre os atores do processo de negociação, buscando evitar erros de distorções cognitivas ou emocionais sobre os sujeitos envolvidos.

Na fase de formalização do acordo, devem ser apresentados os instrumentos finais da negociação, os quais devem ser redigidos de forma clara, concisa, objetiva e articulada, permitindo ampla e imediata compreensão do conteúdo veiculado. Ademais, deve-se velar pela assinatura de todos os envolvidos, a salvaguarda de anexos, documentos comprobatórios e técnicos e a garantia de ampla acessibilidade de consulta ao inteiro teor de tais papéis.

Por fim, na fase de implementação, busca a negociação garantir a obtenção do que fora objeto de acordo, implementando-o concretamente. As partes envolvidas devem entender, com clareza, o que foi acordado para não oporem empecilhos a sua concretização.

Em conflitos complexos, como os de natureza socioambiental, o início, o desenvolvimento e a finalização de um processo de negociação quase sempre dependem da intervenção de terceiros que atuam como agentes promotores do acordo. Assim, a negociação específica para esse tipo de conflito normalmente transcende uma atitude voluntária dos atores envolvidos.

A negociação que conta com a intervenção de um terceiro tem especificidades que precisam ser analisadas, com o objetivo de se promover um entendimento mais profundo e sólido sobre sua adequação aos conflitos já identificados nesta tese. Esse processo específico de composição consensual do conflito, com participação de um terceiro interveniente, é a mediação de conflitos.

5.3.2 A mediação de conflitos

A mediação, é um meio não adversarial de solução de conflitos marcado pela interação de um terceiro. É um mecanismo que exige a gestão do conflito pelas próprias partes, que tem como principal objetivo o restabelecimento da comunicação entre as partes. A intervenção deste terceiro geralmente se efetiva quando, por falta de diálogo ou confiança, as partes não conseguem chegar a uma solução satisfatória (SALES, 2009).

Na mediação, o terceiro interveniente atua de forma imparcial e neutra, auxiliando as partes no entendimento e adequado dimensionamento do conflito, análise das alternativas e mecanismos de negociação disponíveis para superá-lo.

Ao terceiro não cabe resolver, por si só, a relação conflituosa existente entre as partes. Ele não diz quem tem razão, quem deve ceder, o quanto cada um deve ceder, como uma parte deve definir a outra. Seu trabalho consiste em observar o diálogo travado entre as partes, verificar os rumos dessa interação, se ela tem potencialidade para alcançar seus objetivos e se, efetivamente, a decisão construída traduz uma pacificação para a relação que lhe cabe velar.

A atuação do terceiro, chamado de mediador, deve (CNMP, 2015) contar sempre com a concordância das partes (voluntariedade), guardar o sigilo sobre todas as informações a que tiver acesso (confidencialidade), informar as partes de seus direitos e da possibilidade de se fazerem acompanhar por advogados (decisão informada), esclarecer as partes sobre a metodologia empregada no processo de mediação (informação), respeitar os diferentes pontos de vista externados pelas partes (autonomia de vontade), não ter qualquer compromisso com o resultado do processo (desvinculação da obrigação de resultado), esclarecer as partes que sua atuação, como mediador, não guarda relação direta com sua formação profissional de origem (desvinculação profissional), velar para que as partes entendam os termos da solução construída, tornando-a exequível (compreensão da mediação), tratar os envolvidos da mesma forma (igualdade), esclarecer que as decisões construídas são de absoluta responsabilidade das partes (autodeterminação), certificação de que o acordo não viola a legislação (legalidade), estimular os envolvidos a sempre tomarem para si a responsabilidade pela resolução de seus litígios (empoderamento), e estimular os envolvidos a se perceberem reciprocamente como seres humanos que devem receber atenção e respeito (validação ou reconhecimento).

O desenvolvimento do processo de mediação busca concretizar diversos objetivos, como a boa administração do conflito, a correspondente prevenção da má gestão do conflito, a inclusão social e a construção da paz.

Alcançar esses objetivos exige que as partes abordem o conflito, desde o início do processo, em sua perspectiva positiva, com honestidade de propósitos para cooperar e uma disposição franca e aberta para o diálogo, dispostas a evidenciar e discutir abertamente as

causas reais – e não só aparentes – do surgimento, acirramento e que impedem a superação do conflito.

Assim agindo, estimula-se a cultura de uma comunicação pacífica, que se desenvolve a partir da correta compreensão que as partes passam a ter, ajudadas pelo mediador, de seus direitos e deveres recíprocos.

Submeter-se a uma mediação é, antes de tudo, tornar-se ator dessa especial forma de interação social em que o indivíduo assume, em suas mãos, todas as possibilidades efetivadas de resolver seus problemas, o que o torna cidadão, senhor de seu destino e diretamente comprometido com a adequação da solução construída, que, por sua vez, visa efetivar direitos fundamentais, construindo um ambiente de pacificação social.

Sob o ponto de vista prático, o processo de mediação pode ser dividido em três fases distintas: a pré-mediação, a mediação propriamente dita e o acordo.

A primeira fase nem sempre ocorre, mas é importante que as partes e o mediador analisem se, de fato, pelas características do conflito, a mediação é o meio mais adequado de compô-lo e superá-lo. Espera-se, nesse momento, que o condutor do processo (mediador) possa conhecer, com profundidade, as partes e o conflito, aconselhando o prosseguimento da mediação ou a sua substituição por outro meio consensual de resolução de disputas mais adequado para a situação concreta em análise.

Acordando as partes e o mediador que o caso é mesmo adequado para a mediação, inicia-se a fase propriamente assim denominada. Essa fase teria três estágios: a preparação, a declaração de abertura e reunião de informações. Por fim, concluindo todo o processo, chega-se a proposta de solução acordada entre as partes e analisada, em seus aspectos formais, legais e materiais, pelo mediador. A mediação, portanto, é uma

[...] técnica adequada de resolução de conflitos sociais na contemporaneidade, que valoriza as partes envolvidas e atribui a elas o papel de administrar seus conflitos através de consenso dialogado (prática colaborativa), conduzida por um terceiro (mediador) que possui também a atribuição de facilitador da convivência. (MEIRELLES, 2014).

No Brasil, houve uma recente construção normativa sobre a mediação de conflitos, resultante na promulgação da Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, definindo a mediação

como a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

Trata-se de uma sistematização legal do processo próprio de mediação a ser desenvolvido tanto pelo Poder Judiciário, nas ações que tramitam sobre sua responsabilidade, como de forma extrajudicial, prevenindo que sobre o conflito se estabeleça a judicialização. A mediação, segundo a lei própria, poderá alcançar direitos disponíveis ou indisponíveis sobre os quais se admite a transação, podendo recair sobre sua totalidade ou só sobre parte do conflito.

O conflito socioambiental, como já caracterizado, tem natureza materialmente indisponível. Versa sobre valores essenciais que, conjugados, constroem uma vida sadia, com qualidade ambiental. Em razão disso, por óbvio, a construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito-dever de toda a sociedade e do poder público, sendo, pois, um direito difuso, recaindo sobre o seu núcleo material a marca da indisponibilidade, ou seja, dele ninguém pode abrir mão – nem pessoas ou grupos –, sacrificando-o em nome da concretização de outros direitos, notadamente os de promover o crescimento econômico e produzir o pleno emprego.

No entanto, mesmo indisponível, o direito constitucionalmente estabelecido de construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado comporta transações que busquem atingir esta finalidade constitucional. Nesse sentido, é importante ponderar que esse direito difuso de proteção ambiental é marcado por duas características fundamentais: sua indisponibilidade material e sua origem extrapatrimonial. Embora materialmente indisponível, tal direito é instrumentalmente disponível, permitindo, assim, que sobre ele incidam técnicas extrajudiciais de resolução marcadas pela consensualidade.

Isso ocorre porque a indisponibilidade material não impossibilita a utilização de instrumentos consensuais de resolução de conflitos, apenas limitando os resultados possíveis a serem obtidos nesse processo (MERÇON-VARGAS, 2012).

Assim, não pode haver renúncia que esgote o objeto deste direito constitucionalmente assegurado. Mas poderá haver disposição sobre o reconhecimento não jurisdicional de violação desse direito, o que equivale a sua disponibilidade instrumental. A conclusão é no sentido de que conflitos que envolvem direitos difusos, como a proteção

ambiental, embora materialmente indisponíveis, admitem, por sua disponibilidade instrumental, a utilização de meios consensuais, judiciais e extrajudiciais, de resolução.

Ademais, a origem extrapatrimonial desse específico direito de proteção ambiental não é impeditiva para a adoção de mecanismos consensuais quanto ao estabelecimento de seus parâmetros de recomposição, natural ou patrimonial.

Ou seja, tais direitos seriam, antes de qualquer violação, extrapatrimoniais, insuscetíveis de determinação de uma valoração econômica, mas, uma vez violados, a recomposição patrimonial é uma possibilidade, constitucionalmente prevista, de sancionamento ao comportamento degradador e, nesses casos, é possível a construção consensual da solução técnica adequada para a recomposição natural, ou mesmo para a determinação do valor e da finalidade de aplicação da recomposição patrimonial. Nesse sentido, inclusive, já existe jurisprudência firmada no Superior Tribunal de Justiça (STJ)²⁸.

É plenamente possível a utilização de meios consensuais de resolução de disputas nos conflitos de natureza socioambiental. No entanto, essa utilização não é plena, pois a indisponibilidade material do direito fundamental de proteção ambiental limita consideravelmente o resultado do processo a ser obtido pelo instrumento consensual utilizado, que não poderá construir acordos sobre o seu núcleo indisponível, ou seja, sobre o conjunto normativo que implica na proteção inegociável para a utilização de determinados bens ambientais, como as APP.

As técnicas de negociação são, portanto, em tese, adequadas para a resolução de uma variedade considerável de conflitos, inclusive os socioambientais, pois são mais importantes do que a natureza do conflito. Tais instrumentos que são utilizados como novas formas de composição de tais conflitos devem ser entendidos como um processo, um caminho de diálogo para a sua resolução.

²⁸ PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL – AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE. 1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos. 2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante. 3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra. 4. Recurso especial improvido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 299.400 – RJ. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Recorridos: Município de Volta Redonda, Banco Bamerindus do Brasil S/A., Companhia Siderúrgica Nacional. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Relatora para acórdão: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 01 de junho de 2006.

A possibilidade de utilização de tais instrumentos consensuais para a resolução de conflitos socioambientais, no entanto, suscita questionamentos sobre a adequação dos mecanismos da mediação nesta seara. Seria a mediação a modalidade de resolução consensual de disputas mais indicada para a abordagem e solução de conflitos socioambientais?

Na verdade, o exame proposto tem por objetivo identificar eventual vocação que um tipo específico de conflito (socioambiental) apresenta para ser solucionado por uma ou outra técnica de composição consensual, considerando, de um lado, os resultados a serem obtidos como menor dispêndio de tempo e de recursos e, de outro, os benefícios que a escolha de aplicação de determinada técnica pode vir a acarretar ao processo (MERÇON-VARGAS, 2012).

Em uma análise mais rápida e de menor profundidade, pode-se afirmar, equivocadamente, que a mediação não seria, por diferentes motivos, um instrumento adequado de resolução de conflitos socioambientais.

A primeira objeção à utilização da mediação nesses casos decorre da consideração de que a proteção ambiental, cuja efetiva ou potencial violação pode gerar um típico conflito socioambiental, é um direito de titularidade difusa, não possuindo titulares determinados.

Todos são titulares indeterminados desse direito e, em razão disso, o conflito gerado a partir de uma violação de direito dessa natureza encontrará diversos interessados dispersos em seu entorno, com distintas visões sobre o conflito. Qualquer interessado que se apresente na mediação como legitimado para defender o meio ambiente degradado estará, na verdade, defendendo pretensão de toda a sociedade.

Não haverá, assim, identificação entre aquele que se apresenta como titular do interesse e o real titular ideológico deste, que é a sociedade, ou seja, uma coletividade indeterminada de sujeitos. Mesmo quando a defesa é feita por pessoas coletivas, ainda que sem personalidade jurídica própria, essa indeterminação coletiva não desaparece.

Sob essas circunstâncias, a legitimação ativa do direito levará à sessão de mediação, sempre, alguém, seja pessoa física ou jurídica, que não defende interesse próprio, que não titulariza sozinho esse interesse e, assim, que não poderá produzir regras de condutas e parâmetros de comportamentos, voltados para o passado (responsabilização) ou para o futuro (prevenção), que imponha obrigatório cumprimento pelo conjunto de reais legitimados,

ferindo alguns princípios básicos da mediação, como o da autodeterminação das partes, o próprio empoderamento destas e a validação ou reconhecimento das partes e da decisão consensualmente construída.

Ademais, tal admissão pode ser até perigosa e importar na legitimação de expedientes de degradação, na medida em que alguém – pessoa física ou jurídica – pode se apresentar como legitimado para o processo quando, na verdade, tem interesse real ajustado com o da outra parte e, assim, em nome de uma coletividade indeterminada de sujeitos titulares da proteção ambiental, assume compromissos que resultam na chancela a expedientes de degradação do meio ambiente.

Sob o ponto de vista da legitimação passiva, sustentam a inadequação da utilização da mediação como meio de resolução de conflitos socioambientais, principalmente porque o causador do dano ou do risco ambiental, em regra, é sempre uma pessoa jurídica, pública ou privada, ou, mais grave, as duas juntas, em conluio gerado pela omissão da primeira, que permite a concretização da degradação pela segunda.

Seria quase impossível, assim, um conflito socioambiental, em razão de seus legitimados serem, quase sempre, pessoas jurídicas e uma coletividade indeterminada, encontrar uma solução satisfatória dentro de um processo de mediação, técnica e especificamente elaborada para resolver conflitos marcados por alta dose de subjetivismo e grande impacto emocional (MERÇON-VARGAS, 2012).

Outro empecilho apontado nessa seara diz respeito ao caráter episódico da degradação ambiental. Esta, em regra, é pontual, consistente; por exemplo, no desmatamento de uma área protegida, no derramamento de efluentes proibidos em um corpo hídrico ou na construção irregular de um determinado empreendimento. Como a mediação teria por objetivo restaurar o diálogo perdido entre as partes e velar pela manutenção da salubridade de relação continuativa, essa característica de pontualidade da causa do conflito atuaria como recomendação para o não uso desta forma específica de resolução consensual.

Os obstáculos apresentados decorrem de uma compreensão reducionista dos fundamentos e das finalidades da mediação de conflitos. Ademais, demonstram os limites de entendimento e de utilização dessa técnica no Brasil, onde a modelagem clássica da mediação começa a se consolidar, ao passo que em outros países, principalmente nos Estados Unidos da América, já são desenvolvidas e aplicadas variações pontuais que têm por objetivo tornar o

processo de mediação mais consentâneo com novos conflitos contemporâneos, surgidos nas sociedades de risco, como é o conflito socioambiental.

Uma visão extremamente formalista, nesse momento em que a mediação de conflitos ganha espaço no universo jurídico brasileiro, apresentando-se como uma ferramenta eficaz de resolução consensual de conflitos, pode atuar contra um dos objetivos claramente assumidos nas recentes propostas de modernização de nossas regras processuais, que aposta na mediação para consolidar uma nova cultura de tratamento dos conflitos, com a participação mais efetiva e aberta das partes afetadas, conferindo ganhos de cidadania em escala.

As objeções apresentadas quanto à utilização da mediação para compor conflitos socioambientais, em face dos critérios específicos de legitimidade ativa e passiva, gerados pela natureza difusa do direito tratado, já são superadas pelo desenvolvimento de novos métodos que tratam de uma mediação de múltiplas partes, com diferentes autores que atuam na construção de parâmetros técnicos, econômicos e sociais aceitos pelo conjunto da sociedade. Trata-se, assim, neste particular, da criação, no processo de mediação, de regras de legitimação extraordinária, em que entidades, instituições e outras agências governamentais atuam como representantes das diversas partes envolvidas na adequada solução do conflito.

Quanto à objeção que afasta a mediação do cenário da resolução consensual de conflitos socioambientais por conta do caráter episódico dos expedientes de degradação, é importante levar em consideração que os danos produzidos, embora pontuais na maioria das vezes, mas nem sempre em todos os casos, produzem efeitos muitas vezes permanentes ou que retiram, para sempre, o aproveitamento ambiental do recurso natural que fora degradado.

As relações estabelecidas pelo ato degradador, que unem seu autor – pessoa física ou jurídica – aos titulares indeterminados desses bens violados se protraem no tempo, exigindo uma adequada composição e resolução, para fins de pacificação, fundamento e objeto da própria mediação.

Além disso, mesmo sendo a mediação um processo que visa construir relações mais harmônicas para um convívio duradouro entre as partes envolvidas no conflito, nada impede, e muito se recomenda, que esse mecanismo venha a ser utilizado, com potencialidade de atingir máxima eficiência, nos casos em que o conflito é pontual, determinado.

É que a mediação é, antes de tudo, um processo pela busca de construção, através do consenso, de uma cultura de paz, nada impedindo que a responsabilidade pelos danos ambientais possa ser composta, em todos os seus elementos (intensidade do dano, nexos causal e valor de reparação) de forma não adversarial.

Não há consistência nas teorias que pretendem afastar a utilização da mediação do campo de atuação da resolução negocial de conflitos socioambientais. É a mediação uma poderosa ferramenta à disposição da sociedade para identificar, entender e superar tais conflitos.

A mediação, nesta seara, no entanto, precisa de adequações capazes de compatibilizá-la com a natureza difusa do direito que, violado ou em risco, pode ensejar o surgimento de tais conflitos.

Essas modificações que aperfeiçoam, neste campo específico, a utilização da mediação, fazendo com que ela possa estender seu alcance para a multiplicidade de partes, fatos e consequências envolvidas nos conflitos socioambientais, foram identificadas, sistematizadas e consolidadas através de um movimento denominado de construção de consensos, que nada mais é do que a efetivação da mediação em contextos complexos, que denotam esta peculiar multiplicidade, exigindo técnicas e metodologias próprias de desenvolvimento.

5.3.3 A construção de consensos

No presente trabalho²⁹, trataremos o processo de construção de consensos (*Consensus Building*) como um mecanismo autônomo de resolução consensual de disputas, desenvolvido para a resolução de conflitos complexos que envolva múltiplas partes interessadas.

²⁹ Há, na literatura estrangeira, principalmente a produzida nos Estados Unidos, uma divergência terminológica envolvendo a utilização do termo *Consensus Building*. Alguns autores utilizam esta denominação como gênero que compreende diversas formas de resolução consensual de conflitos, incluindo a mediação, a negociação, a conciliação e a arbitragem (BINGHAM, 2011). Outros autores se referem ao termo com um processo autônomo, específico, com o objetivo definido de estabelecer acordos, ou consensos, em situações complexas (CRESPO, 2008), notadamente as que guardam similitude com as identificadas em conflitos socioambientais, denominados pela doutrina americana como problemas envolvendo recursos naturais.

Trata-se de um método específico³⁰ desenvolvido por Lawrence Susskind³¹, no qual os diversos atores envolvidos com o conflito são chamados para construir um consenso sobre como resolvê-lo de forma adequada, o que não significa dizer que se busque atingir o consenso perfeito, mas sim o consenso possível, desde que as partes envolvidas estejam realmente informadas sobre todos os elementos que envolvem o conflito e demonstrem, sinceramente, ter predisposição para superá-lo.

A teoria da construção de consensos tem seis pressupostos fundamentais (SALES, 2010):

1. se existirem grupos ou organizações representadas, necessário deixar clara a responsabilidade, no processo de tomada de decisão, para os representados e para todas as partes envolvidas no processo;
2. as partes só devem iniciar o diálogo quando todas os envolvidos se identificarem, definirem sua missão, fixarem uma agenda de trabalho e as regras que guiarão o processo;

³⁰ As teorias contemporâneas do *consensus building* nasceram nos Estados Unidos, no centro do Public Disputes Program da Harvard Law School, e, sobretudo, do Consensus Building Institute (CBI) do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Este último, coordenado por especialistas em planejamento territorial, ambientalistas e outros *experts*, propõe e vende intervenções denominadas de facilitação e mediação para tipos de conflitos extremamente diversos. É, ao mesmo tempo, uma técnica e um método, mas, provavelmente, também uma filosofia (LAUTIER, 2010).

³¹ Lawrence Susskind elaborou esta teoria e a descreveu em *Breaking Robert's Rule – The New way to run your meeting build consensus* e *The Consensus Building Handbook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Lawrence Susskind não é um jurista ou um cientista político, mas um especialista em planejamento urbano. Ele começou suas atividades de consultor na área de resolução de conflitos, ligada ao planejamento urbano, no início dos anos 1980: o conflito em torno da ampliação do aeroporto de Schiphol, nos Países Baixos e diferentes conflitos ligados a casos de poluição fluvial ou marítima. Depois, nos anos 1990, as temáticas se diversificaram: prevenção dos acidentes nucleares, direitos dos “Native American”, prevenção da AIDS, aborto, desvios de conduta sexual de membros do clero, regulação da internet, e até mesmo os conflitos de trabalho (em Levi Strauss) etc. Essas atividades de consultor foram realizadas de forma dispersa, até que Lawrence Susskind fundou, em 1993, em Cambridge, o Consensus Building Institute (CBI). Embora ele se refira frequentemente à Universidade de Harvard e ao MIT, o CBI é juridicamente independente e tem um estatuto de “not-for-profit organization/organização sem fins lucrativos”. Esse Instituto “trabalha com líderes, advogados, peritos e comunidades na promoção de negociações, na construção de consensos e na resolução dos conflitos concretos”. Ele tem por objetivo a ajuda e consultoria às agências públicas, aos governos locais e ao nacional, às instituições internacionais e às ONGs. Em sua apresentação na internet, o CBI publica notas intituladas *How CBI helps Government Agencies/“Como o CBI ajuda as agências governamentais”*, onde ele escreve, por exemplo, “we help facilitate the policy making process [...] and implement difficult decisions /”nós ajudamos a facilitar o processo de fazer política [...] e implementar decisões difíceis”, e “we help design effective public engagement strategies and mediate disputes/”nós ajudamos a desenhar compromissos públicos estratégicos e mediar conflitos”. A linguagem adotada é, assim, relativamente próxima daquela de grande número de escritórios de consultoria, com o detalhe de que os destinatários são organismos públicos: agências governamentais e, principalmente, municipalidades (LAUTIER, 2010).

3. os grupos devem coletar informações sobre o conflito que sejam aceitas como confiáveis por todo o grupo, mesmo que sobre elas existam interpretações distintas;
4. a solução buscada pelo grupo deve acarretar, para todos do grupo, uma situação melhor do que se não tivessem alcançado uma solução;
5. deve ser elaborado um esboço de acordo para que os representantes de grupos presentes possam levar a seus representados e discutir a solução que será tomada;
6. os grupos envolvidos devem se preocupar não só com a solução, mas também com sua implementação.

Além desses pressupostos, o processo de construção de consensos também deve ser desenvolvido com as seguintes premissas: permitir o reconhecimento das diferenças, possibilitar que as partes se mantenham em desacordo, desenvolver uma metodologia de inclusão, perceber e distinguir as posições, os interesses e os valores das partes.

A percepção das diferenças entre os diversos atores é enriquecedora para o processo. Diversos atores pensam de forma diferente sobre o conflito e, assim, contribuem com essas diferentes visões para que o conflito possa ser entendido em todas as suas variáveis. No final, a solução encontrada será uma síntese de todas essas diferentes visões. No início do processo, muitas dessas visões podem se apresentar como absolutamente antagônicas e insuperáveis, mas só um aprofundamento das diferenças pode, no final, através do convencimento, gerar uma solução adequada que, embora sintetize essas diferenças com elas não se confunde, pois é algo novo produzido, um acordo.

No processo de construção e consensos, as partes devem ter assegurada a prerrogativa de manter suas posições, ficando em desacordo. Não é necessário que haja um acordo sempre sobre todos os pontos abordados. Muitas vezes, mesmo em desacordo sobre pontos específicos, uma parte percebe que, embora o acordado não seja o melhor para sua posição inicial, é o que é possível construir no processo, e nesses casos registra sua discordância sem inviabilizar o processo em si.

Durante todo o processo, devem as partes buscar sempre um diálogo de cooperação, eliminando a competição entre elas. Para que a colaboração seja efetiva, as partes devem ter o mesmo espaço e importância no processo, para que todos possam incluir suas

visões na construção da solução, enfatizando os pontos comuns e relevando a segundo plano as divergências.

A metodologia de inclusão exige que, de fato, as decisões do processo sejam tomadas através de convencimentos, e não de métodos adversariais, como a adoção de votações ou persuasão. No entanto, nada obsta que as próprias partes adotem o procedimento de votação como premissa, visando demonstrar o consenso da maioria e a pontual discordância de alguns com os pontos específicos abordados no processo.

O ideal é sempre a construção de uma posição unificada, consensual, estabelecida pelo convencimento efetivo das partes envolvidas, mas nada impede que tal consenso seja produzido mediante decisões majoritárias, desde que aqueles que forem vencidos entendam a importância do processo e o mantenham íntegro, apesar de não concordarem com uma outra decisão tomada.

Tratando de conflitos complexos sobre os quais se debruçam diversos olhares distintos, o processo de construção de conflitos deve compreender, adequadamente, as posições, os interesses e os valores que gravitam em torno do problema. As posições se referem ao que cada parte quer extrair do conflito. Os interesses são os motivos que explicam porque as partes querem extrair exatamente aquela posição do conflito. Os valores, por sua vez, são os fundamentos que explicam qual a importância de se conseguir algo específico tem para cada parte.

Mediante a compreensão das posições, dos interesses e dos valores de cada parte é possível ter uma dimensão mais aproximada, mais real, dos pontos que realçam os conflitos entre elas.

Suas diferentes visões ficam evidenciadas, os motivos que sustentam as diferentes percepções também e, ainda, quanto cada um está disposto a abrir mão para obter um resultado mais satisfatório do processo. Assim, aumenta a possibilidade de buscar construir soluções mais consentâneas com as necessidades e interesses de todos os envolvidos. Como se disse, não a solução perfeita, mas a solução possível diante da complexidade do problema enfrentado.

O processo, além de ter a efetiva possibilidade de construir uma solução adequada para o conflito, também pode ter repercussão sobre a própria relação das partes envolvidas.

Através de uma intensificação do diálogo, as partes inicialmente antagônicas podem estabelecer uma relação de confiança recíproca, superando suas diferenças, embora continuem a respeitar suas individualidades divergentes.

O processo pode, então, transformar as relações entre os atores, fazendo com que eles passem de uma posição de antagonismo generalizado e aparentemente insuperável para uma posição de consenso possível, ante a compreensão, por cada um, de que o consenso gerado é melhor do que a manutenção das divergências. Como o diálogo é intensificado, a confiança vai sendo construída e essa construção acaba gerando mais diálogo, em um círculo positivo de entendimento.

A teoria da construção de consensos ainda se debruça sobre a análise dos casos em que tal mecanismo é indicado para solucionar o conflito e quais aqueles em que sua utilização não pode gerar ganhos significativos para o processo de tomada de decisões.

Segundo Moore e Woodrow (1999), os casos adequados para a utilização do método pressupõem a inexistência de qualquer cidadão ou entidade que tenha, sozinha, poder ou autoridade para resolver o conflito; que os diversos atores possuam o mesmo conhecimento sobre todas as visões do conflito; que haja predisposição para a cooperação mútua e que impere a confiança sobre a eficácia da decisão construída por consenso.

Por outro lado, a utilização dessa metodologia não é recomendada quando a decisão já foi tomada antecipadamente, ou quando pessoas ou grupos decidem não participar do processo, seja para estabelecer uma postura de obstrução, seja porque acham que o conflito não é tão relevante que compense o gasto de energia no processo, seja porque não acreditam na eficácia da solução consensual.

Basicamente, o processo de construção de consensos se desdobra em três fases, que são a fase pré-negocial, a negocial e a pós-negocial (SUSSKIND; CRUIKSHANK, 1987).

A fase pré-negocial cuida da instalação do processo, provocada por um dos atores envolvidos. Nesta fase, é feita a proposta de busca de solução negociada para os conflitos identificados. Cumpre ao facilitador (que pode ser o próprio proponente do processo) identificar os conflitos e os atores envolvidos, levantar o entendimento individual e grupal sobre os problemas e verificar quais tentativas já foram realizadas para superar os conflitos,

quais foram bem ou malsucedidas, tentando assim alcançar, pelo processo a ser iniciado, o maior número de atores diretamente relacionados com as possibilidades de enfrentamento e resolução dos problemas, visando conferir maior legitimidade a decisão final.

Na fase pré-negocial, o facilitador deve construir a agenda dos trabalhos, estabelecer as regras de reunião e, se for o caso de deliberação (protocolo) e identificar a necessidade de convidar especialistas para contribuir com o processo.

Na fase negocial, caberá ao facilitador estimular a participação das partes na demonstração de suas posições, interesses e valores. Nesta fase, são expostos os conflitos, as diversas visões sobre eles e, a partir deste desenho inicial, as partes passam a dialogar, expondo seus convencimentos sobre os problemas.

A partir do avanço desse processo, já será possível esboçar alguma proposta definitiva de construção de consenso. Já se poderá estabelecer o rumo das negociações e os pontos divergentes mais significativos sobre os quais deverá se concentrar a busca de convencimento. Todo esse processo, baseado na confiança, poderá incluir a apresentação de textos, documentos, informações variadas, apresentações etc.

Poderão ainda as partes fixarem, de forma definitiva, os eixos de decisão, ou seja, os pontos essenciais sobre o processo deliberativo final. Ao facilitador caberá, ao final dessa fase, condensar as discussões em um documento único, claro e objetivo, para ser repassado aos demais atores, que sobre ele se debruçarão e fixarão suas posições de acordo.

Criado o acordo, passa-se para a fase pós-negocial, que está direcionada à implementação do que fora decidido. Nesta fase, o facilitador deve formalizar o acordo, ou seja, transformar as decisões informais em decisões formais, estabelecer um mecanismo de acompanhamento de implementação as decisões e não inviabilizar futuras renegociações, deixando sempre aberta a possibilidade de rediscussão do que fora decidido.

Em linhas gerais, o processo de construção de consensos possui os mesmos elementos essenciais de qualquer atividade coletiva, participativa e deliberativa, que é despertar confiança e interesse, saber ouvir, cooperar, respeitar e buscar soluções criativas e inovadoras para conflitos complexos que exigem, no processo de tomada de decisões, um elevado grau de legitimidade democrática (ALMEIDA; ALMEIDA, 2012).

A construção de consensos atua como uma metodologia que consolida a democracia, criando espaços públicos de deliberação e institucionalizando as regras do jogo, com a finalidade de criar consensos em diversas e variadas situações nas quais os atores tomam em suas mãos, com legitimidade, a responsabilidade de construir soluções adequadas que, provenientes de uma convivência harmoniosa e respeitosa, possam manter esse grau positivo de relacionamento entre eles para o futuro (ALMEIDA; ALMEIDA, 2012).

Conflitos socioambientais, como já demonstrado, são complexos e envolvem diferentes atores. São, portanto, conflitos que, por sua própria natureza, indicam a aplicação do método de construção de consensos para a sua resolução consensual.

No caso objeto do presente trabalho, consistente na superação de conflitos socioambientais presentes na região do Cocó, visando construir consensos sobre a forma mais adequada de dotar a região estudada de parâmetros de sustentabilidade ambiental, social e econômica, o mecanismo da construção de consensos pode resultar em melhores resultados do que as tentativas de judicialização já desencadeadas.

Atuações políticas e judiciais são geralmente demoradas, agregam custos financeiros elevados para sua efetivação e, mais importante, sua decisão não satisfaz todas as partes em conflito, além de incentivar os litigantes a se concentrarem em detalhes técnicos-jurídicos e procedimentais, em vez de tratarem de questões mais substanciais (SHMUELI; VRANESKY, 2016), diretamente relacionadas com as causas reais do conflito.

Isso porque decisões de ordem política ou judicial, estabelecidas verticalmente, têm demonstrado que não foram capazes de resolver os conflitos mais importantes localizados na área. Assim, a substituição de decisões verticais pela sistemática horizontal, que iguala todos os envolvidos, parece ser o caminho certo a seguir, ou pelo menos a ser tentado.

Nessa perspectiva, com fundamento na teoria da construção de consensos, passa o presente trabalho a demonstrar uma utilização prática bem-sucedida, atuante na área em estudo, que aplicou a metodologia desenhada por esse especial mecanismo e conseguiu gerar um consenso razoável sobre o tipo de proteção a ser implementado na região estudada.

Todo o processo de construção de consensos, nesse caso, aproveita os elementos já descritos anteriormente, na medida em que buscam soluções para conflitos em uma área definida (capítulo I), devidamente entendidos e categorizados como conflitos socioambientais

(capítulo II), já submetidos a técnicas de resolução adversarial ineficazes e que podem vir a ser compostos através de mecanismos consensuais de resolução, entre os quais se sobressai a utilização das técnicas de negociação, aplicadas em uma forma especial de mediação entre múltiplas partes, que é a construção de consensos (capítulo III).

Resta agora analisar a atuação desse mecanismo na prática de composição e superação dos conflitos da área estudada, medir sua eficácia e concluir com a demonstração de sua utilidade para a obtenção do resultado final pesquisado: a construção da sustentabilidade ambiental, política, econômica e social da região.

6 O FÓRUM PERMANENTE DO COCÓ: MECANISMO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DA REGIÃO ESTUDADA

No início de 2015, tomou posse um novo governo do Estado do Ceará, eleito em outubro de 2014, que tinha assumido como um dos seus objetivos a criação definitiva do Parque do Cocó.

Na verdade, durante todo o governo anterior (2010-2014), foi prometida, mas não concluída, a criação de uma unidade de conservação de proteção integral para a região. O que mais se fez, em termos de avanço rumo à criação do tão esperado Parque foi a delimitação proposta, em 2008, pelo CONPAM, após trabalhos técnicos realizados por equipe multidisciplinar e interinstitucional.

Os conflitos na região do Cocó foram acirrados, ainda em 2013, quando da construção de um viaduto na confluência entre as Avenidas Antônio Sales e Engenheiro Santana Júnior, que acabou por resultar em formação e consolidação de um movimento social, de cunho ambientalista, que chegou a ocupar a área, impedindo a construção, por mais de 90 (noventa) dias.

Insatisfeita com essa situação de indefinição na área, a população de Fortaleza passou a exigir, de forma sistemática e organizada, uma decisão governamental para a resolução definitiva da situação ambiental e patrimonial da área em estudo.

Assim, em janeiro de 2015, aproveitando o início de uma nova gestão no governo estadual, resolveu o MPF, insatisfeito com os desdobramentos das ações judiciais já interpostas que visavam proteger a área até decisão final de criação do Parque, propor, através de um manifesto, a instauração de um processo de construção de consensos, com a participação de diversas instituições interessadas na sustentabilidade socioambiental da região, que foi denominado de FÓRUM PERMANENTE PELA IMPLANTAÇÃO DO “PARQUE ECOLÓGICO DO COCÓ (Fórum Cocó)”.

O Fórum Cocó, conforme documento elaborado pelo MPF (manifesto), tinha as seguintes diretrizes:

- a) não buscava a titularidade do poder decisório sobre a criação dos instrumentos de sustentabilidade para a área do Cocó. Destinava-se a construir um consenso entre diversos atores envolvidos com a questão e elaborar um documento técnico, materializado em uma proposta, que pudesse ser útil ao Governador do Estado quando da decisão política sobre qual(is) instrumento(s) seria(m) o(s) mais eficaz(es) para atingir essa finalidade. Não buscava substituir a autoridade e a prerrogativa do Governado do Estado para a tomada de decisão política;
- b) partia do pressuposto de que o novo governo, que se iniciava em 2015, mostrava abertura para o diálogo e, assim, não faria objeções a integrar o Fórum, participando ativamente de seus trabalhos;
- c) deveria ser propositivo e, portanto, não olhar para trás, buscando imputar culpas e responsabilidades pela persistente não criação de tais instrumentos. Não era mais a hora de verificar o que governos passados deixaram de fazer para proteger esta área ambientalmente nobre de Fortaleza. Era preciso olhar para frente, buscando a construção de consensos entre todas as visões hoje divergentes sobre a área e sobre o tipo de proteção que ela deve ter, pois só assim seria viável alcançar o objetivo final proposto. Os governos, as demais instituições públicas, os setores econômicos, as universidades, as ONGs ambientalistas, as casas legislativas, enfim, todos podiam agora caminhar juntos para a busca da melhor solução para a proteção desse patrimônio ambiental, social, cultural e econômico de nossa cidade. Seria necessário esquecer, inclusive, a judicialização já existente, sem questionar seus percalços, os fatores de sua ineficácia e suas inadequações para resolver os conflitos da região;
- d) o que se propunha, no manifesto do MPF, era a criação de um espaço permanente de discussão, de busca de alternativas, de superação de divergências e de efetiva colaboração com quem tem a competência constitucional de tomar decisões concretas sobre a questão. Um espaço plural, aberto a contribuições diversas, mas também capaz de encaminhar propostas concretas de soluções para os conflitos identificados.

O MPF, proponente do Fórum Cocó, buscava aplicar ao caso concreto – região do Cocó e seus ecossistemas – a teoria geral dos conflitos e da construção de consensos, ou seja, buscava a criação de um espaço público plural, integrado por diversas instituições

representativas de diferenciados setores da sociedade, na esfera pública e privada, todas atuantes na temática proposta, com o objetivo de, promovendo a efetiva interação entre essas diversas visões sobre os conflitos identificados na área, conseguir extrair um consenso possível a ser materializado em uma proposta que poderia somar-se aos demais estudos técnicos já produzidos sobre a área em estudo, conferindo um panorama mais seguro, estável e confiável para a tomada de decisão governamental.

Tratava-se, portanto, segundo a proposta, de uma abertura no processo de tomada de decisão, ou seja, de uma tentativa de conferir maior democratização e legitimidade ao ato final de criação dos instrumentos de sustentabilidade socioeconômica para a região do Cocó. Ou seja, como a criação de tais instrumentos está relacionada com a gestão ambiental, social e econômica da área, a iniciativa materializada no Fórum Cocó buscava interferir no processo de construção de políticas públicas socioambientais para a região.

Para propor alternativas de construção de políticas públicas, interferindo de forma colaborativa na atividade política, seria necessário compreender a área, seu desenho ambiental, seus conflitos, o que já tinha sido feito anteriormente para superá-los, conhecer o grau de eficiência dessas tentativas anteriores e, mais que tudo isso, propor um mecanismo novo de composição de conflitos, ainda muito pouco utilizado no Brasil na temática socioambiental, do qual participam diversos atores, inclusive representantes da autoridade competente para criar a política pública desejada.

Conforme enfatiza Bucci (2006):

Pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado. Por esta razão tem crescido a importância, na gestão pública, de instrumentos consensuais como os convênios e os consórcios.

Além desse aspecto, é importante notar que a construção de consensos para definição de políticas públicas confere coerência a estas, na medida em que, em regra, como sustenta Castro (2012):

Políticas públicas, hoje existentes virtualmente em todos os setores da vida social, não necessariamente formam, em seu todo, um conjunto coerente. De fato, a percepção do conjunto das políticas públicas projetadas em suas formas jurídicas é de aguda fragmentação e incoerência normativa, abrangendo tendências conflitantes.

Políticas públicas socioambientais devem ser construídas para dotar a região estudada de instrumentos capazes de assegurar, promover e melhorar sua sustentabilidade socioambiental. Se essa construção for apenas vertical, ou seja, estabelecida de cima para baixo por ato de autoridade do Poder Executivo, muito provavelmente irá deter a característica da imposição que, em vez de estabelecer uma adequada pacificação a partir do tratamento do conflito, poderá acirrá-lo.

Ao contrário, através da construção de consensos, ou de um procedimento horizontal de tomada de decisão, a política pública se despe de seu caráter fragmentário e passa a corresponder ao consenso possível entre as diversas visões antagônicas existentes quanto ao que deve ser criado para área estudada.

No Brasil, já existem experiências exitosas, embora embrionárias, de definição de políticas públicas com a utilização de mecanismos de construção de consensos, sendo exemplos a gestão de recursos hídricos³² e iniciativas de elaboração de orçamentos participativos³³.

Um aspecto fundamental a ser considerado é que um amplo processo participativo na formulação de políticas públicas, além de conferir legitimidade à decisão final, estabiliza-a no tempo, na medida em que o consenso sobre ela formado torna aquela política pública muito menos vulnerável a alterações advindas da troca do poder político por sucessivas alternâncias eleitorais.

A tese apresenta, nesta parte final, o funcionamento do Fórum Cocó, evidenciando sua atuação, com eficiência, como instrumento de contribuição para o aperfeiçoamento da formulação da política pública mais coerente, socialmente útil e justa, capaz de conferir sustentabilidade socioambiental na região estudada.

A análise é empreendida localizando, em cada ato praticado no Fórum Cocó, a sistemática própria de fases em que se estrutura o mecanismo da construção de consensos: a pré-negocial, a negocial e a pós-negocial.

³² A lei 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos propõe, em seu capítulo I, fundamento V, que a “gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”. A Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000, estabelece, por sua vez, que “os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição”.

³³ Iniciativas desenvolvidas principalmente no âmbito de governos municipais, onde a sociedade é chamada para, de forma deliberativa, participar da eleição das prioridades de investimentos, definir as políticas públicas municipais e opinar sobre as propostas apresentadas pelo Poder Executivo.

6.1 Fórum Cocó: a fase pré-negocial

A fase pré-negocial de todo procedimento de construção de consensos inicia-se com a proposta de criação do mecanismo. Para instaurá-lo, é preciso, antes de tudo, que alguém proponha essa nova forma de abordagem, composição e superação do conflito.

Em regra, as partes envolvidas no conflito tendem a se manter imóveis em suas posições inicialmente firmadas, sem buscar qualquer forma de acordo sobre os interesses em disputa. Historicamente, essa tem sido a postura que marca os conflitos socioambientais na região do Cocó. Desde a primeira tentativa de proteger a área em seu conjunto, efetivada através da edição dos decretos de desapropriação para fins de futura instalação do Parque do Cocó, no final da década de 1980 e início da década de 1990, todas as iniciativas foram adotadas de forma verticalizada, com imposições governamentais que desagradaram tanto ambientalistas como os demais atores interessados em prover um equilíbrio entre a proteção ambiental e a exploração econômica da região.

Governo, ambientalistas e empresários, cada um fechado em suas posições sobre a área, divergiram sempre sobre as propostas de controle apresentadas. O Governo Estadual, por sua vez, tentou compor o conflito de forma vertical, impondo uma decisão que, ao contrário, provocou mais acirramento: propôs a desapropriação da área para criação do Parque, sem jamais tê-la efetivamente desapropriado. Criou, assim, uma ilusão que, em um primeiro momento, agradou o movimento ambientalista, mas, em um momento posterior, impulsionou os supostos proprietários de imóveis na região a criar uma litigiosidade sobre a área dos decretos, sob a alegação de que, de fato, foram expropriados sem o pagamento das devidas indenizações.

Com a criação do litígio patrimonial, cujo objeto é apenas o pagamento de vultosas indenizações em ações de desapropriação indireta, a questão ambiental foi relegada a segundo plano, o que passou então a desagradar o movimento ambientalista e a inviabilizar tentativas outras de criação do Parque. Assim, governos se sucederam na omissão da efetiva criação do Parque sob o pretexto de que seria inviável financeiramente esta criação, em face dos elevados valores de indenização a serem pagos aos pretensos proprietários.

O governo estadual se fechou nessa impossibilidade financeira. Os proprietários se fecharam nessa exigência com o objetivo de inviabilizar as desapropriações e a criação do

Parque, ao passo que o movimento ambientalista se fechou na exigibilidade de criação do Parque a qualquer preço. O impasse se consolidou e as partes ficaram inflexíveis em suas visões particulares do problema, construídas a partir de seus interesses.

Quando tal situação se verifica, um terceiro deve assumir a proposição para a criação do mecanismo de construção e consensos, sugerindo a tentativa de superação dos conflitos por essa via, já que os interessados diretos se mostram inflexíveis em suas posições iniciais e não procuram nenhuma forma de consenso. No presente caso, a iniciativa partiu do MPF, na formulação do manifesto pela criação do Fórum Cocó.

O manifesto em questão faz um breve histórico da riqueza da área do Cocó, descrevendo seus ecossistemas notáveis e a importância de sua preservação para a cidade. Enumera os riscos existentes a esse patrimônio e descreve as tentativas anteriores de construção de proteção para a área, todas ineficazes em face da judicialização. Por fim, salienta que é possível construir outro caminho, agregando todos os principais atores envolvidos, buscando um debate franco e aberto, acessível ao público, para a tentativa de construção de consensos.

O próprio manifesto já materializava a etapa seguinte dessa fase pré-negocial: a definição dos atores envolvidos com o tema a ser tratado, e que deveriam compor o Fórum. Nesta fase, buscou-se implementar um princípio fundamental que norteia este tipo de procedimento, consistente na ideia de que é melhor que, a princípio, haja o chamamento de um número significativo de atores, não sendo indicado reduzir de pronto este universo, sob pena de operar-se uma falta de legitimidade na representação de todos os interesses que gravitam em torno do tema a ser abordado (ALMEIDA; ALMEIDA, 2012).

O manifesto, em sua parte final, conclamou a participação no Fórum das seguintes instituições:

- a) Ministério Público do Estado do Ceará;
- b) Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará;
- c) Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
- d) SEMACE
- e) IBAMA
- f) Superintendência Regional do Patrimônio da União no Ceará;
- g) Procuradoria Geral do Estado do Ceará;

- h) Procuradoria Geral do Município de Fortaleza;
- i) Universidade Federal do Ceará;
- j) Universidade Estadual do Ceará;
- k) Universidade de Fortaleza;
- l) Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;
- m) Câmara Municipal de Fortaleza;
- n) SOS Cocó;
- o) Movimento Proparque;
- p) Movimento Pró-Árvore;
- q) Projeto Reportagem Afetiva;
- r) Federação das Indústrias do Estado do Ceará;
- s) Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Ceará;
- t) Conselho Regional de Biologia;
- u) Ordem dos Advogados do Brasil;
- v) Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará.

Com essa composição inicial, o Fórum foi efetivamente instalado, na sede da Procuradoria da República no Estado do Ceará, no dia 05 de fevereiro de 2015.

Na primeira reunião, deliberou-se pela inclusão de mais duas instituições: o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCOM), entidade representativa de um importante setor econômico com interesse na região do Cocó, dada a expansão da cidade para aquela região e a valorização imobiliária crescente, o que atrai investimentos significativos do setor e a ONG Direitos Urbanos, cuja área de atuação perpassa todos os problemas urbanos e ambientais da cidade de Fortaleza.

Assim, com essas 22 (vinte e duas) instituições representativas dos segmentos mais interessados na região do Cocó, que atuam no segmento público e privado, na atividade econômica, no movimento ambientalista, no meio acadêmico, nos governos municipal, estadual e federal, somadas ao MPF que era o proponente do Fórum, foi consolidada sua composição e iniciados os trabalhos.

Instalado o Fórum Cocó, a primeira iniciativa, ainda componente da fase pré-negocial do processo de construção de consensos, consistia na definição de um ator, ou de um terceiro, capaz de conduzir os trabalhos. Esse condutor, por óbvio, deveria ser aceito por

todos os integrantes, cabendo-lhe presidir o Fórum, direcionando seus trabalhos e o representando externamente. Restou então decidido que essa condução deveria ficar a cargo da entidade proponente do Fórum, no caso o MPF, cabendo à secretaria dos trabalhos, consistente basicamente na documentação do que era produzida, a representação da Câmara Municipal de Fortaleza.

Em seguida, foram estabelecidas as regras de desenvolvimento dos trabalhos, consistente em reuniões periódicas, abertas ao público, com a definição antecipada de pautas e que o processo de deliberação se materializaria, quando necessário, através de votação, com o resultado exigindo quórum de maioria simples. Também foi acordado que a participação de cada integrante seria facultativa e todos teriam voz ativa assegurada, em igualdade de condições, em todas as reuniões.

Seguindo os passos de uma boa organização dos trabalhos, foi fixado um calendário de reuniões, uma agenda de trabalhos e regras mínimas de funcionamento.

Essa fase pré-negocial foi encerrada com a adoção dessas providências, iniciando-se a fase negocial propriamente dita.

6.2 Fórum Cocó: a fase negocial

A fase negocial da construção de consensos é a mais demorada, principalmente porque é a destinada a produzir as linhas gerais do consenso final a ser formado. É nela que se desenvolvem os debates entre os participantes, são feitas apresentações técnicas, juntados documentos e decididos os temas principais nos quais as partes envolvidas terão que concentrar esforços visando viabilizar o consenso possível.

Um pressuposto é fundamental para que esta fase alcance pleno êxito: a construção de confiança entre os diversos atores envolvidos, pois, como preconizam Almeida e Almeida (2012):

A confiança no processo é essencial, pois permite comprometer-se com a proposta no sentido de ter o ânimo necessário para se buscar as soluções e não “se levantar da mesa”. Sem confiança, não há razão para se continuar conversando com as demais partes. Tal confiança se consegue mediante a manutenção de um equilíbrio na participação das partes envolvidas, evitando-se que se estabeleça um monopólio da palavra.

À medida que o processo de comunicação se desenvolve entre as partes, é possível começar a se projetar uma forma de organizar as possibilidades de cooperação rumo à solução consensual.

A construção da confiança entre as partes é a missão mais difícil do agente que coordena os trabalhos. Cumpre a quem está conduzindo o processo velar para que vínculos de respeito mútuo sejam criados e mantidos durante todo o processo, e que as partes envolvidas se sintam, realmente, parte do processo de construção de uma solução definitiva do conflito.

No caso do Fórum Cocó, a fase negocial foi iniciada a partir da colheita de elementos técnicos relacionados com os problemas enfrentados na região e, fundamentalmente, a partir da constatação de que já existiam estudos produzidos capazes de sustentar a tomada de decisão técnica.

Seria necessário, assim, em um primeiro momento, dotar as partes envolvidas de pleno conhecimento sobre as informações já produzidas, para que todos pudessem, a partir disso, possuir o mesmo grau de informação sobre pontos relevantes já levantados, estudados, identificados e medidos em outras iniciativas técnicas que se aprofundaram na análise minudente da área ora estudada.

Assim, por consenso, o Fórum Cocó quis inicialmente conhecer, em profundidade, a última proposta técnica apresentada sobre a área. Esta proposta correspondia ao documento produzido pelo CONPAM, em 2008, como resultado de diversas reuniões coordenadas pelo CONPAM³⁴ de um grupo de trabalho interinstitucional. Essa proposta, como já salientado nesta tese, foi produzida a partir de uma iniciativa do governo estadual, que visava produzir uma definição de poligonal que fosse viável, ambiental e patrimonialmente, para a criação definitiva do Parque do Cocó.

A SEMA³⁵, uma das entidades componentes do Fórum, apresentou sua proposta de definição e poligonal, correspondente a proposta do CONPAM de 2008, com 1.204,66 hectares³⁶. A proposta apresentada pela SEMA foi a mais importante já produzida em termos técnicos sobre a região a ser protegida com a criação do Parque do Cocó. Trata-se de uma proposta atual, a qual considera as intervenções consolidadas já existentes na área, que recai sobre os ecossistemas que, efetivamente, demandam proteção mais intensiva e que equilibra o

³⁴ Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiental, órgão ambiental estadual, sucedido em 2015 pela SEMA.

³⁵ Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Ceará, sucessora, após reforma administrativa operada em 2015, do CONPAM.

³⁶ Esta proposta já está definida na Figura 2 desta tese, pág. 27.

interesse ambiental com os interesses decorrentes de outros usos, principalmente o imobiliário.

O Fórum Cocó resolveu adotar essa proposta de poligonal como um ponto inicial de discussão sobre a possibilidade de formulação de uma nova sugestão de poligonal.

Em seguida, o Fórum Cocó resolveu obter informações sobre a situação patrimonial dos imóveis compreendidos na área definida em 2008, pelo CONPAM, como a ideal para receber a criação do Parque do Cocó. Foi então solicitada uma apresentação ao representante da Secretaria do Patrimônio da União no Ceará (SPU-CE), tendo em vista que a área definida pelo CONPAM se situava às margens do rio Cocó e que este sofre, na mesma região, intensa influência das marés, o que estabelece a titularidade da União, constituída por terrenos de marinha, em parte considerável desta área.

Nesse momento, a SPU-CE demonstrou que realmente havia uma extensa dominialidade pública, constituída por terrenos de marinha, na área definida pelo CONPAM. Esses terrenos de marinha estavam, alguns deles, inscritos ou aforados para particulares, mas grande parte da área inscrita ou aforada encontrava-se sem qualquer utilização há anos³⁷.

As duas primeiras apresentações mostraram aos integrantes do Fórum Cocó que existiam duas situações que deveria ser inicialmente consideradas:

- 1) a existência de estudos técnicos consistentes sobre a delimitação de uma área a ser protegida, com a descrição de seus atributos ambientais, as intervenções antrópicas já consolidadas e o que ainda restava de importante a ser preservado para garantir a sustentabilidade ambiental da região; e
- 2) que esta área, quase que totalmente, coincidia com faixas de terra compreendidas no domínio da união, portanto seriam bens públicos, embora algumas porções estivessem inscritas ou aforadas para particulares.

Essas duas informações cruciais fizeram com que o Fórum Cocó passasse a deliberar sobre a análise dos conflitos socioambientais mais significativos da região. Após

³⁷ De fato, na região do Cocó, grandes extensões territoriais são compostas por terrenos de marinha, em face da influência das marés no rio Cocó. Esta situação é inclusive objeto de diversas disputas judiciais, em ações ajuizadas por titulares de domínio útil (inscrições e/ou aforamentos), na busca de indenizações por desapropriações em face do congelamento da situação decorrente da edição dos decretos estaduais que visavam implantar o Parque do Cocó. Ademais, ações ajuizadas pelo MPF pedem a delimitação precisa do domínio da União na região.

intensas discussões, o Fórum entendeu, por consenso, que os principais conflitos existentes na área poderiam, basicamente, ser enquadrado em quatro grupos:

- 1) a definição da própria poligonal, ou seja, qual a área que realmente merecia ser protegida em sua totalidade. Quais os seus limites territoriais;
- 2) qual o tipo de unidade de conservação a ser criada na região. Seria apenas uma única unidade de conservação de proteção integral ou de uso sustentável, ou o melhor seria criar mais de uma unidade de conservação e com variadas tipologias;
- 3) quais as intervenções mais significativas já consolidadas na região e quais as que ainda poderiam se materializar, pois projetadas para incidir em áreas ainda não definitivamente protegidas e qual o impacto destas intervenções sobre os ecossistemas da região;
- 4) qual a situação patrimonial da área a ser protegida, quais os cuidados que deveriam ser tomados para se construir uma proteção ambiental e financeira sustentáveis.

Definindo esses eixos, o Fórum Cocó formalizou um acordo sobre os grandes grupos de conflito presentes na região. Essa classificação envolvia aspectos ambientais, territoriais, de uso e ocupação e patrimoniais. Ou seja, tinham esses aspectos uma relação direta com a caracterização da área empreendida nos estudos técnicos até então produzidos e que subsidiaram a escolha feita nesta tese quanto a definição da área estudada.

Resolveu o Fórum Cocó, a partir da definição desses eixos temáticos, formar grupos específicos de trabalho para uma abordagem mais profunda, em uma perspectiva técnica, com a apresentação de relatórios sobre cada eixo. Assim, foi feito um novo agrupamento temático, desta feita mais amplo, cuja distribuição foi consensualmente definida da seguinte forma:

- a) POLIGONAL E TIPOLOGIAS: com representantes da UFC, SINDUSCON, PRÓ-ARVORE, DIREITOS URBANOS E CAU;
- b) CARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA: com atuação de representantes do CREA, SEUMA, UNIFOR, FIEC E PRÓPARQUE;
- c) ASPECTOS JURÍDICOS: com representantes da OAB, MPF, SPU E PGM

d) INTERVENÇÕES ATUAIS E FUTURAS: com representantes do SOS COCÓ, CÂMARA MUNICIPAL E MPE/CE.

Todas as representações, nos respectivos grupos de trabalho, foram estabelecidas voluntariamente e referendadas pelo consenso do Fórum. Iniciavam-se, nesse momento, os preparativos para a intensificação dos debates mais profundos sobre os temas que provocavam mais conflitos entre as diversas partes integrantes do Fórum.

Os grupos de trabalho passaram então a constituir, cada um, uma unidade fragmentada do Fórum. Cada grupo de trabalho passou a ser uma célula de construção de consensos sobre o tema específico sob sua incumbência. Os grupos tinham que debater sua temática específica e construir, por consenso interno, uma proposta do grupo a ser apresentada ao Fórum em sua composição integral.

Nessa fase, o importante é seguir a agenda e fechar as propostas. Após cada grupo apresentar suas conclusões, devem elas passar por validação no Fórum e só então devem seguir para sistematização final, preparando-se um documento único com todas elas, para a uma deliberação conjunta. Os textos formulados em cada grupo devem refletir o consenso possível formado no grupo, não devendo corresponder a opiniões ou posições pessoais e individuais de seus integrantes (ALMEIDA; ALMEIDA, 2012).

Encerrada essa fase, os grupos voltaram a se reunir para a apresentação de suas conclusões, que foram as seguintes, segundo se pode extrair dos documentos produzidos pelo Fórum³⁸:

O tipo de unidade de conservação a ser criada.

A proposta do grupo foi de que a área, em face de sua caracterização ambiental atual – quase toda ainda constituída de ecossistemas sensíveis e notáveis, tanto sob o ponto de vista ambiental como paisagístico – deve ser objeto de criação de uma única unidade de conservação de proteção integral com a tipologia de Parque. Segundo a proposta, este tipo de unidade de conservação – PARQUE – seria “o mais adequado para proteger os ecossistemas ainda íntegros e promover a adequada recomposição natural dos que estão em processo de degradação, permitindo, por sua vez, a realização de atividades pouco impactantes, como pesquisas ecológicas, educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológicos”. Considerou-se, ainda, que criar diferentes tipos de unidades de conservação, umas de proteção integral e outras de uso sustentável, em formação típica de um mosaico, não seria o adequado, uma vez que unidades de conservação de uso sustentável, por admitirem a convivência com a propriedade privada, poderiam importar em mecanismo gerador de expedientes de degradação capaz de atuar contra a proteção que os frágeis

³⁸ Os documentos produzidos pelo Fórum Cocó encontram-se em anexos que acompanham a presente Tese, e podem ser facilmente conferidos. Todas as atas, conclusões, deliberações e comunicações compõem esta documentação.

ecossistemas da região necessitam. Ademais, a unidade de proteção integral devia conservar o nome já consolidado de Parque Ecológico do Cocó³⁹.

Definição da poligonal

A proposta inicial partiu da poligonal definida em 2008 pelo CONPAM, e contemplou uma área total de 1.400 hectares. Em seguida, duas áreas foram acrescentadas, no processo de discussão, passando a proposta a contar com cerca de 1.435 hectares: A proposta fez questão de esclarecer que esta área definida como poligonal não podia ser objeto de nenhuma forma de supressão, significando isso que caso se entenda que o futuro Parque deva ter uma dimensão maior a que está indicada nesta poligonal, as áreas acrescidas devem se somar aos 1.435 ha. Portanto, não deveria ser admitido qualquer acréscimo de área que possa ser permutado com qualquer porção da área delimitada na Poligonal proposta.

Forma de criação da futura unidade de conservação

A proposta indica que, embora pudesse ser criada por Lei estadual ou municipal, a melhor forma de criação, por ser a mais rápida, seria a edição de um decreto pelo Governador do Estado. Saliente-se que, segundo a proposta, já existem estudos técnicos necessários para esta criação.⁴⁰

Regularização fundiária dos imóveis existentes na área definida pela poligonal.

A proposta considerou que a unidade de conservação a ser criada é um Parque, portanto uma unidade de conservação de proteção integral que não admite convivência com a propriedade privada existente em seus limites, devendo esta ser desapropriada. A criação deste tipo de unidade de conservação, enfatiza a proposta, deve percorrer, obrigatoriamente, três etapas para sua implantação: 1) consolidação territorial, consistente na regularização fundiária e consolidação de seus limites territoriais; 2) criação de um conselho gestor e 3) elaboração de seu plano de manejo.

Portanto, a proposta concebida é de que primeiro se crie, por Decreto, a unidade de conservação de proteção integral e se inicie um procedimento de regularização fundiária a ser desenvolvido nos moldes utilizados pelo ICMBIO (2010) para as unidades de conservação sob sua administração, onde a posse direta passa imediatamente para o ente que criou a UC e os pretensos proprietários que acham que devem ser desapropriados é que tem que desencadear o processo de desapropriação, inclusive provando a sua titularidade.

Intervenções, públicas ou privadas, existentes na área da poligonal definida para receber o futuro Parque.

A proposta formulada considerou que as intervenções já existentes ou projetadas⁴¹ na área a ser utilizada para implantação do Parque Ecológico do Cocó e posicionou-se contra a continuidade das intervenções em andamento e a suspensão dos projetos das obras cujas edificações não foram ainda iniciadas, no primeiro caso para fazer cessar possíveis casos de degradação e no segundo para preveni-los até a criação efetiva do Parque. Quanto as que já estavam consolidadas (definitivamente executadas), entendeu-se que nada mais restava a propor.

³⁹ Importante registrar que o SINDUSCON apresentou proposta de criação de um Parque e de separação de uma área, nas proximidades da confluência das avenidas Padre Antônio Tomás e Sebastião de Abreu, onde seria criada uma ÁRIE (área de relevante interesse ecológico), unidade de conservação de uso sustentável, ao argumento de que a legislação urbanística de Fortaleza define tal região como passível de edificação, mas tal pretensão acabou, no processo de votação, sendo minoritária no Fórum, não compondo assim o consenso final que, diga-se, foi assinado inclusive pelo SINDUSCON.

⁴⁰ Os estudos realizados pelo CONPAM em 2008 e complementados pelos documentos elaborados pelo Fórum Cocó e que, segundo a legislação federal, devem fundamentar o Decreto de criação da Unidade de conservação.

⁴¹ Forem identificadas as seguintes intervenções: duas pontes estaiadas (ainda em projetos e sem qualquer início de execução), um viaduto na confluência das avenidas Murilo Borges e Raul Barbosa (em iminente processo de início de execução pelo Município de Fortaleza), um viaduto na confluência das avenidas Antônio Sales e Engenheiro Santana Júnior (já definitivamente construído), previsão de construção de um condomínio sobre a ÁRIE do cocó (ainda sem qualquer execução), duas rotatórias, um mirante e uma via paisagística (ainda sem qualquer início de execução), um conjunto habitacional destinado ao reassentamento das famílias removidas para a implantação do VLT Parangaba-Mucuripe (ainda sem qualquer início de execução) e um conjunto habitacional do projeto Dendê (já em execução, inclusive com desmatamento).

Encerrada a fase de apresentação das propostas, foram elas debatidas a exaustão pelos integrantes do Fórum Cocó e, ao final, construiu-se um consenso⁴² sobre a aceitação destas propostas, para que então elas passassem a materializar o entendimento do Fórum sobre os instrumentos adequados de gestão socioambiental para a região do Cocó.

Foram então as propostas encaminhadas à presidência do Fórum para a sistematização e inclusão em documento único a ser por todos aprovado e assinado.

Elaborado o documento final contendo as propostas sistematizadas, foi denominado de “PROPOSTAS”, a ser encaminhado ao Governador do Estado do Ceará. O documento foi disponibilizado para todos os integrantes e, após algumas alterações de redação, foi finalmente aprovado pelo Fórum Cocó em sua composição plena.

Encerrava-se assim a primeira etapa da fase negocial do processo de construção de consensos do Fórum Cocó, com a concretização do objetivo proposto: a formação de um consenso, entre os diversos atores envolvidos, com a finalidade de produzir uma proposta capaz de apresentar soluções para os conflitos socioambientais da região, viabilizando a criação, pela autoridade competente (Governador do Estado) dos instrumentos propostos de gestão integrada.

A proposta do Fórum Cocó, cujo relatório final restou subscrito por seus participantes, foi entregue, formalmente, ao Governador do Estado do Ceará em 26/08/2015. Foram apresentadas como resultante do consenso do Fórum e com o objetivo de ajudar o Governador na tomada de decisão. A proposta foi encaminhada aos segmentos especializados do governo estadual para análise. A promessa, na ocasião, era fechar uma proposta do próprio governo, levando em consideração as propostas do Fórum e apresentar esta proposta oficial final para debates com a sociedade em audiências públicas.

⁴² A análise da documentação produzida pelo Fórum mostra que, desde o início, as partes integrantes estabeleceram por consenso as regras de funcionamento do Fórum, tendo previsto, inclusive, um processo deliberativo, caso fosse necessário, para superar pontuais divergências. Nesse aspecto, restou criado o consenso de que as deliberações se dariam por maioria de votos. No entanto, para preservar um princípio muito importante da construção de consensos, que consiste na aceitação de que qualquer membro pode adotar uma posição e divergência e essa deve ser destacada e considerada, foram registradas todas as divergências apresentadas no processo de discussão e aquelas que somente foram superadas por votação, passaram a integrar uma nota autônoma que acompanhou, como anexo, o relatório final dos trabalhos do Fórum que foram entregues ao Governador do Estado do Ceará.

O Fórum Cocó manteve-se atuante. Aguardou a apresentação da proposta oficial do governo do Estado do Ceará para, a partir dela, reiniciar (caso houvesse alguma divergência) ou consolidar (caso não houvesse qualquer divergência) as negociações.

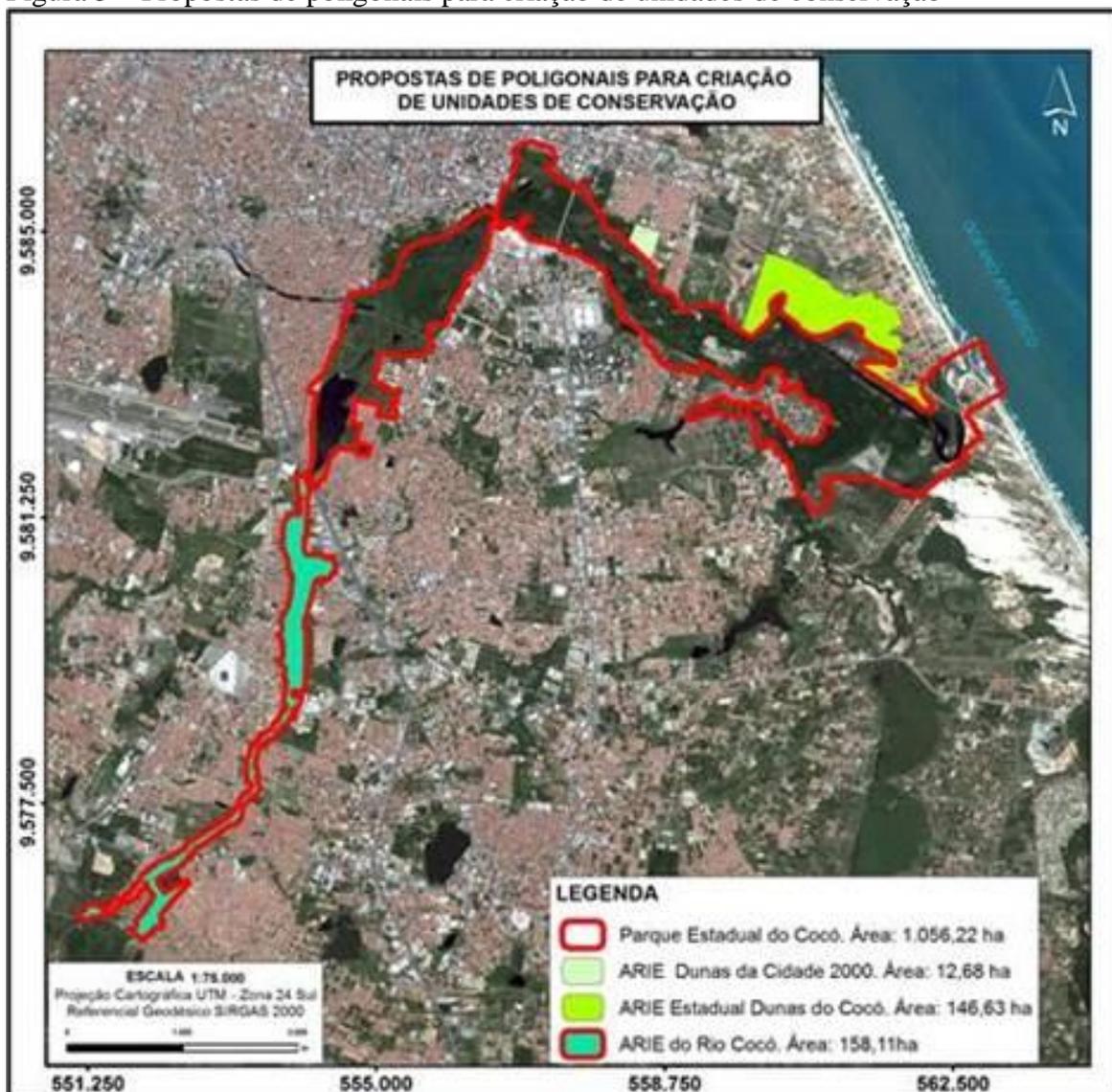
A proposta oficial do Governo do Estado foi elaborada a partir de estudos técnicos contratados da empresa Arcadis Logos S/A e contou com a colaboração de diversos órgãos e instituições intragovernamentais, conjugando esforços dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

Elaborada a proposta oficial, ela foi estruturada da seguinte forma:

- a) não seria criada apenas uma unidade de conservação de proteção integral, na modalidade Parque, como sugeriu o Fórum. Seria criado um parque, mas seriam criadas outras unidades de conservação de uso sustentável, na modalidade de Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ÁRIE), que, somadas, abrangeriam quase toda a poligonal apresentada pelo Fórum;
- b) algumas áreas que, para o Fórum, deveriam ser incorporadas ao Parque, na proposta oficial ficavam de fora tanto do Parque como das ÁRIE propostas;
- c) o Parque, na proposta oficial, recairia somente sobre áreas públicas, de dominialidade da União, evitando-se, assim, o dispêndio de valores elevados no pagamento de desapropriações, já que nesta área a unidade de conservação proposta não poderia conviver com propriedades privadas;
- d) onde foi constatada a presença de interesse ambiental de preservação, mas que coincidia com a dominialidade privada, optava-se por criar unidades de conservação cuja tipologia não impunha o pagamento de indenizações, portanto ÁRIE;
- e) decidiu-se estender a proteção para além da BR-116, aumentando a área proposta pelo Fórum;
- f) a proposta oficial compreende a criação de uma unidade de conservação do tipo Parque (Parque Estadual do Cocó), com 1.050,85 ha; uma ÁRIE Estadual das Dunas da Cidade 2000, com aproximadamente 12,57 ha; uma ÁRIE Estadual das Dunas do Cocó com aproximadamente 146,40 ha e uma ÁRIE do Rio Cocó com 157,00 ha.

A proposta é detalhada na Figura 5:

Figura 5 – Propostas de poligonais para criação de unidades de conservação



Fonte: SEMA (2016).

Além disso, a proposta compreendia a criação e um mosaico⁴³ entre as diversas unidades de conservação que visava criar e as já existentes na região, principalmente as localizadas na região da Sabiaguaba e o Parque Linear Adahil Barreto, que somadas perfaziam um total de 2.907,44 ha, conforme ilustra a Figura 6.

⁴³Lei 9.985/2000, Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.
Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades.

Figura 6 – Proposta para mosaico de unidades de conservação



Fonte: SEMA (2016).

Para definir essa proposta, a SEMA efetivou um diagnóstico socioambiental, levantamentos das ocupações existentes na área, georreferenciamento das áreas em estudo e analisou toda a legislação pertinente.

A proposta apresentada pelo governo estadual coincidia, em mais de 90%, com a proposta de poligonal construída em consenso pelo Fórum Cocó. No entanto, em pontos importantes haviam discordâncias pontuais relevantes, o que exigia do Fórum uma rediscussão da matéria, a partir da comparação entre as duas propostas.

Inicia-se, assim, a segunda fase das negociações (segunda etapa da fase negocial), para definir se o Fórum manteria integralmente suas propostas ou se havia possibilidades de, a partir das divergências ainda existentes, sobre elas ainda se buscar construir consensos.

Essa segunda fase de negociações foi iniciada com a apresentação da proposta oficial do governo ao Fórum Cocó. A partir dessa apresentação, foi então iniciado o processo de discussão e debates que se concentrou no confronto das duas propostas. Segundo as regras de uma boa negociação, os consensos já definitivamente construídos (coincidência nas propostas) foram colocados de lado, limitando-se a atividade, nesta fase, à construção de consensos sobre as divergências apontadas.

Comparando as duas propostas, as divergências basicamente se localizam nos seguintes pontos:

- a) a delimitação do Parque na foz do Rio Cocó em área coincidente com a que já está definida como APA das dunas de Sabiaguaba;
- b) a ÁRIE Estadual Dunas do Cocó, onde se entendeu que esta unidade de conservação deveria ser acrescida de um zoneamento urbanístico mais restritivo de zona de proteção ambiental (ZPA);
- c) a ÁRIE Dunas da Cidade 2000, que deveria ser incorporada ao Parque e não mantida como ÁRIE;
- d) a ÁRIE Dunas do Cocó, onde o Fórum quer sua incorporação ao Parque ou a criação de uma ZPA sobre a ÁRIE já existente;
- e) três terrenos situados na Sebastião de Abreu, localizada ao leste do centro de Referência do Cocó, entre as ruas Engenheiro Samir Hiluy e Arquiteto Reginaldo Rangel;
- f) a área localizada na confluência das Avenidas Rogaciano Leite com Murilo Borges, onde o Fórum solicita sua inclusão no Parque ou criação de ZPA e possível ÁRIE municipal;
- g) a área de uma lagoa parcialmente aterrada, rodeada de casas simples, que o Fórum propõe a inclusão no Parque;
- h) a área localizada atrás do centro de eventos do Ceará, que o Fórum solicita inclusão no Parque e que se alega ser destinada a construção de uma Ponte Estaiada;
- i) a área da cidade ecológica, que o Fórum solicita inclusão no Parque e a alegação em contrário é de que se trata de área já definitivamente degradada para a instalação de um conjunto habitacional de baixa renda.

A primeira divergência foi a mais significativa. A proposta do Fórum traçou a poligonal na região da Sabiaguaba, especialmente na foz do rio Cocó, sem fazer com que o parque a ser criado adentrasse na área já delimitada pelas poligonais da APA das dunas de Sabiaguaba.

Nessa região, habitam algumas famílias que, hoje, vivendo em uma APA⁴⁴, com a proposta oficial de sobrepor o Parque a APA, deveriam ser desapropriadas e dali retiradas. São família de baixa renda que alegam exercerem ali, por longos anos, inclusive por mais de duas gerações, atividades extrativistas relacionada à pesca.

O conflito instalado deveu-se ao fato de o governo estadual alegar que as ocupações existentes nas proximidades da foz estariam em APP, principalmente sem respeitar as matas ciliares e mangues, causando degradação. Alega-se que a proteção do rio exige uma proteção muito eficiente de sua foz, não podendo tolerar aquelas invasões de APP e os danos que causam.

Em contrapartida, as comunidades atingidas alegam o caráter tradicional de suas atividades, o que permite o seu reconhecimento como comunidade extrativista e, assim, sua subsistência, com a preservação de seus usos e costumes de contato com a natureza, dentro de uma unidade de proteção integral como é um parque.

Ademais, alegam que seria suficiente tratar a área ocupada como APA, e não como Parque, o que já vem ocorrendo, com controle ambiental satisfatório, já que as ocupações e as atividades econômicas desenvolvidas na área são de baixo impacto ambiental.

Para enfrentar esse conflito específico, foram realizadas algumas reuniões entre o governo estadual, a comunidade e os integrantes do Fórum Cocó. Tratava-se de um conflito socioambiental importante, que devia receber um destaque de objeto de um processo próprio, ainda que menos complexo, de construção de consensos.

Ao final dessas reuniões, após amplo debate com a comunidade afetada, construiu-se o consenso de que a comunidades ali permaneceriam, em uma área de Parque, até que fossem concluídos os estudos necessários para definição da natureza tradicional da ocupação. Caso a natureza tradicional de suas atividades fosse atestada, elas ali continuariam. Caso contrário, seriam indenizadas ou realocadas, em face de sua subsistência ser incompatível com o Parque.

Os demais problemas pontuais acima referidos não foram objeto de consenso. Um apresenta maior conflituosidade. Trata-se do caso de três terrenos situados na Sebastião de

⁴⁴ APA ou área de proteção ambiental é uma unidade de conservação de uso sustentável que convive com diversas atividades reguladas em seu plano de manejo e, inclusive, embora limite, não é incompatível com atividades privadas.

Abreu, localizada ao leste do centro de Referência do Cocó, entre as ruas Engenheiro Samir Hiluy e Arquiteto Reginaldo Rangel.

Nesse caso, há laudos da Secretaria do Patrimônio da União atestando que tais imóveis se encontram, em parte, em terrenos de marinha. Ademais, pela caracterização ambiental deles, quase toda a suas respectivas áreas são cobertas por APP, especialmente nascentes e olhos d'água. Pesa ainda contra um desses imóveis uma disputa judicial em tramitação na Justiça Federal, em que o Tribunal Regional Federal da 5ª. Região já determinou a paralisação de qualquer obra na área deste imóvel, sob a constatação de que foram degradadas APP. O consenso a ser estabelecido corresponde à inclusão dessa área na poligonal oficial do Parque Estadual do Cocó, providência ainda em análise pelo governo estadual no momento em que foi escrita esta tese.

As outras divergências são importantes, mas pontuais, não interferindo substancialmente no consenso a ser firmado entre as partes. Assim, após a proposta final apresentada pelo governo estadual, a superação da questão referente as comunidades da Sabiaguaba e a pendência de resolução da situação dos três imóveis já referidos, localizados em parte em áreas da União, surge o melhor consenso possível para a superação dos conflitos socioambientais que estavam a impedir, já há mais de 30 (trinta) anos, a construção de instrumentos adequados de gestão ambiental para a região do Cocó.

Após essa segunda fase de negociação, a proposta final passou a ter a seguinte estrutura:

- a) criação de uma unidade de conservação de proteção integral, no caso o Parque Estadual do Cocó, em área correspondente ao domínio da União, ou seja, alcançando toda a dominialidade pública, com o objetivo de inviabilizar ou reduzir consideravelmente o pagamento de futuras e dispendiosas indenizações, já que o Parque não convive com a propriedade privada em seus limites;
- b) criação de três unidades de conservação de uso sustentável, sob a modalidade de ÁRIE, em áreas que não estão compreendidas na dominialidade pública e que, por virarem ÁRIE não necessitam de desapropriação, devendo o futuro plano de manejo dessas ÁRIE fixar os usos permitidos, limitando o exercício pleno do domínio na área;

- c) extensão da proteção do rio Cocó em toda a sua bacia, com o engajamento de outros municípios, além de Fortaleza, com a intenção de promover sua efetiva revitalização de sua nascente até sua foz;
- d) regularização fundiária dos imóveis alcançados pelas poligonais do Parque Estadual do Cocó mediante procedimentos administrativos próprios, nos quais o pretense proprietário que entendem ter direito a indenização é que devem tomar a iniciativa de provocar o Estado do Ceará, provando a validade de seu título imobiliário e submetendo-se a uma avaliação de seu imóvel, podendo participar de todas as fases do procedimento e contestar o que entender necessário;
- e) encaminhamento, mediante acordo político, de alteração dos índices urbanísticos das áreas em que existirão novas ÁRIE e sobre a ÁRIE já existente, passando a tratá-las como ZPA, cuja possibilidade de utilização corresponde a zero, segundo o atual Plano Diretor Participativo de Fortaleza;
- f) criação e um mosaico de unidades de conservação na região do Cocó, fazendo com que as novas unidades que serão criadas passem a conviver em harmonia com as já existentes. Assim, em que pese a diversidade de tipologias (APA, ÁRIE e PARQUE), uma gestão integrada e compartilhada entre o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza, com participação efetiva de diversos segmentos da sociedade em seus respectivos conselhos gestores e diretrizes unificadas em seus planos de manejo, estabelecerá regras harmônicas de convivência entre essas diversas UC, otimizando esta relação e seus efeitos benéficos na proteção ambiental eficiente que se visa implantar na região.

A fase negocial do processo de construção de consensos foi então encerrada com essas propostas. Todas as questões relevantes sobre os principais conflitos socioambientais da região estudada foram debatidas no Fórum Cocó. Diversas instituições, com diversos olhares sobre tais conflitos, mas unidas pelo propósito de construir um acordo para viabilizar a implantação de mecanismo eficazes de gestão ambiental na área analisada, contribuíram, cada uma a seu modo, com a garantia da ampla participação e do respeito e confiança mútuos, para um consenso possível, uma proposta que, ao final, convence que, se implementada, melhorará a situação de todos, colocando-os em um patamar mais satisfatório do que estariam, caso o consenso não tivesse sido construído.

A validação de todo o processo de construção de consensos exige que se possa aferir se, de fato, as decisões tomadas frutificaram-se da participação e deliberação de todos os envolvidos, para que se alcance plena legitimidade, pois em muitos casos as decisões são tomadas apenas por alguns integrantes do grupo que busca o consenso.

No caso do Fórum Cocó, com reuniões periódicas, abertas ao público e acompanhadas pela imprensa, esta legitimidade foi plenamente assegurada. A participação dos diversos atores foi efetiva, democrática e livre. Tudo foi construído de forma coletiva, alcançando os principais elementos de divergência localizados na região objeto de análise. A fase negocial foi então plenamente positiva, encerrando-se com propostas concretas que materializam o consenso possível que fora formado.

6.3 Fórum Cocó: a fase pós-negocial

Encerrada a fase negocial, torna-se necessário materializar seus resultados, já que é muito importante que o consenso produzido conte com salvaguardas de que, efetivamente, será cumprido.

Neste caso, como registrado desde a fase pré-negocial, o objetivo do Fórum Cocó não era construir a decisão sobre os conflitos socioambientais da região, mesmo porque como esta decisão passa pela criação e unidades de conservação, o sistema jurídico brasileiro só disponibiliza esta competência aos chefes do poder executivo, através de decreto, ou ao poder legislativo, através de lei. O objetivo do Fórum era contribuir com o processo de tomada de decisão, produzindo elementos técnicos e de convencimento, capazes de ajudar o governador a tomar a melhor decisão possível.

O consenso formado, uma vez materializado documentalmente, indica um rumo a ser seguido, sintetizando o que as diversas instituições que participaram do Fórum entendem sobre os conflitos da região e qual a forma adequada de superá-los.

Claro que essa posição do Fórum não vincula a tomada de decisão em si, mas cumpre o papel de demonstrar que a sociedade se organizou e se engajou em um processo de superação de suas diferenças, ofertando uma plataforma harmônica e consistente, sobre a qual a decisão em si poderá repousar, a depender de seu conteúdo, em paz ou ainda em conflito.

Os acordos estabelecidos no Fórum, principalmente aqueles decorrentes de suas duas fases negociais – a inicial com a proposta do Fórum encaminhada ao Governador do Estado e a final, com a análise das propostas do governo -, foram devidamente documentados e encaminhadas para as respectivas autoridades competentes, no caso o Governador do Estado e o Secretário Estadual do Meio Ambiente. Ademais, para garantir transparência sobre a atuação do Fórum, tais conclusões resultantes dos acordos firmados foram divulgadas ao público, através dos mais diversos canais de comunicação com a imprensa.

Todas as etapas da fase pós-negocial foram percorridas. São elas (ALMEIDA; ALMEIDA, 2012):

- a) formalização dos acordos;
- b) criação de uma ferramenta de monitoração do que foi acordado, para acompanhar sua implementação;
- c) criação de uma atmosfera favorável para possíveis renegociações.

Após a formalização dos acordos construídos no Fórum, foram todos os documentos encaminhados institucionalmente as autoridades competentes pelo seu recebimento, análise e possível acolhimento. O Fórum também se preocupou em não encerrar sua atuação até que as providências indicadas fossem definitivamente analisadas e implementadas, assim, o processo de monitoramento do que fora decidido continua em perfeito desenvolvimento. Por fim, o Fórum deixou claro para todos os atores e todos que com ele interagiram, que está permanentemente aberto para reavaliar qualquer uma das propostas formuladas.

O Fórum, portanto, cumpriu suas finalidades, desenvolveu suas atividades de forma transparente, técnica, democrática e contributiva. Conseguiu legitimar-se perante a própria sociedade como instância reconhecidamente apta a abordar os problemas socioambientais da região do Cocó, entende-los e superá-los. Através de um ambiente de respeito mútuo e confiança plena, atores historicamente antagônicos passaram a cooperar imbuídos pelo desejo de construir parâmetros definitivos que sejam capazes de dotar a área em estudo de mecanismos eficientes de sustentabilidade socioambiental.

Na verdade, o mecanismo desenvolvido no caso concreto demonstra sua perfeita adequação para tratar de conflitos desta natureza que, por sua complexidade, exigem a interferência, participação e cooperação de múltiplas partes. Trata-se de uma técnica capaz de

democratizar o processo de construção de políticas públicas, quase sempre adotadas de forma verticalizada a partir de uma estrutura de poder e que, quase sempre, acirra ou invés de compor adequadamente o conflito.

O objetivo principal desta tese é apresentar um mecanismo de gestão de conflitos socioambientais que seja, ao mesmo tempo, cientificamente fundado, tecnicamente adequado, eticamente responsável, economicamente eficiente, politicamente legitimado e juridicamente realizável (GARCIA, 2007).

A construção de consensos mostra-se capaz de agregar todos esses elementos, sendo assim uma importante ferramenta de resolução de conflitos socioambientais complexos e que envolvem múltiplas partes.

Trata-se de um instrumento cuja estrutura organizacional já está definida, com fortes bases teóricas e com ampla descrição de casos exitosos de sua aplicabilidade. É, portanto, uma solução tecnicamente fundada, ou seja, definida, estruturada e disponibilizada através de testes de validação que confirmaram sua concepção teórica.

A adequação técnica do mecanismo é incontestável. Como variável de um processo de mediação, só que aplicado a conflitos com múltiplas partes, a construção de consensos é um aperfeiçoamento técnico de outras técnicas de negociação, com o objetivo de tratar especificamente de alguns conflitos que, por sua complexidade, exigem um tratamento mais aberto, democrático e plural.

A construção de consensos também promove um comprometimento ético entre as partes que participam do processo. A confiança e o respeito mútuos estão na base do procedimento, além de serem construídos, com a utilização do método, vínculos permanentes entre os participantes, inclusive para regular suas relações futuras. As partes são eticamente compromissadas e, só assim, conseguem produzir um bom acordo final entre as diversas visões distintas sobre o conflito.

Na perspectiva econômica, o mecanismo apresenta o benefício de abreviar discussões, não eternizar distensões e estabelecer rápidas resoluções. Como foi visto, a judicialização de conflitos é um processo que eterniza as contrariedades e, mesmo após encerrado, mantém as partes em litígio. Custa tempo, dinheiro e exagerado comprometimento, sempre envolvendo, obrigatoriamente, profissionais em auxílio as partes, o que é dispensável

na resolução consensual de conflitos. O mecanismo apresentado, portanto, é capaz de ser mãos célere e produzir uma decisão mais uniforme – que será aceita por todos os envolvidos – e duradoura, produzindo mais paz social. Econômico e eficiente, o método supera, na relação custo-benefício, outras formas tradicionais de composição de conflitos.

O estabelecimento de decisões públicas, de forma horizontal, com a participação efetiva de vários segmentos da sociedade, após ampla discussão técnica, em um ambiente democrático e plural, confere maior legitimidade a decisão que resultará na definição das políticas públicas. Assim, a construção de consensos é um instrumento que, se bem utilizado, promove ganhos de legitimidade democrática ao processo decisório, substituindo decisões verticalizadas, impostas por atos de autoridade.

Sob a perspectiva jurídica, trata-se de método reconhecido como válido pelo ordenamento normativo, dotado de proteção e cuja execução é garantida. É, portanto, um instrumento lícito de composição consensual de conflitos, que a ordem jurídica reconhece e recomenda.

A construção de consensos, concebida como um instrumento autônomo de composição consensual de conflitos abrangendo diversas partes interessadas, ou como um aperfeiçoamento da mediação com aumento do campo de sua atuação subjetiva, revela-se como mecanismo satisfatório de aperfeiçoamento de processos decisórios complexos que buscam, diretamente, maior grau de aceitação perante a sociedade, ou seja, que necessitam de uma maior legitimidade, pacificando a situação atual e futura das partes inicialmente em conflito, solidificando a aceitação das decisões tomadas.

Trata-se de um modelo eficaz e democrático, de busca de soluções mais harmônicas, cooperativas e participativas. Adotando decisões de forma horizontal, a sociedade se sente partícipe, representada e integrante do processo. O governante abre a possibilidade de cooperação que, ao final, protege o próprio governante das possíveis intervenções de fortes grupos de interesse que lutam para impor sua visão única sobre os conflitos analisados.

O direito, por sua vez, cumpre um papel fundamental na construção dessa modelagem, pois avaliar as condições decisórias sobre a formulação de políticas públicas pode ser tarefa realizada a partir do direito e não apenas da ciência política (MATTOS, 2006). O que se quer é construir um modelo de análise que dê conta da complexidade das relações

sociais próprias do Estado contemporâneo de Direito, além de termos um modelo que preste um auxílio na busca de novas, eficazes e eficientes formas de participação popular verdadeiramente democrática.

A presente tese foi construída, a partir de teorias interdisciplinares sobre os diversos tipos de conflito e mecanismos de resolução, para propor, avaliar e validar, a partir da análise do caso concreto – os conflitos socioambientais da região do Cocó –, o mecanismo de construção de consensos como ferramenta apta a atuar de forma proativa, voluntária, aberta, democrática e tecnicamente fundada, buscando construir entre atores inicialmente divergentes, uma ambiência de cooperação em torno de um objetivo que é entender adequadamente os conflitos, sua complexidade, suas especificidades e as diversas visões sobre eles para, a partir deste ponto, trabalhar na maximização dos consensos, na superação de antagonismos e na concretização de acordos possíveis que melhorem a situação inicial de todos os envolvidos.

O Fórum do Cocó é a demonstração concreta e definitiva de que este modelo produz ótimos resultados. Que a interação da sociedade civil organizada com o setor governamental é positiva e deve sempre ser buscada e incentivada, devendo este arranjo institucional ser aperfeiçoado metodologicamente de forma a se impor como uma forte ferramenta de resolução de conflitos complexos e subjetivamente difusos, especialmente os de natureza socioambiental.

Esta tese é, por fim, resultado da união de uma pesquisa acadêmica, realizada durante quatro anos no curso de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal do Ceará (UFC), sobre as diversas teorias que caracterizam a conflituosidade socioambiental em toda sua complexidade e estruturação subjetiva e a atuação profissional do autor como membro do MPF que, a partir dos referenciais teóricos incorporados pela pesquisa, vislumbrou a possibilidade de sua aplicação prática em um contexto conflituoso e importante para a sociedade em que vive.

É a demonstração de que o estudo acadêmico profundo, concentrado na pesquisa de fontes de informação e de formulação de pensamento crítico sobre institutos, regras científicas e realidades complexas pode encontra-se, pacificamente, com situações cotidianas reais que, muitas vezes, precisam desta especial interação para promover sua evolução enquanto prática socialmente útil.

Desde o início da pesquisa esta foi a finalidade: estabelecer uma ligação entre o mais elevado nível de saber acadêmico e o mundo real, o mundo das pessoas, de suas trocas sociais, de seus conflitos e de suas formas peculiares de construir consensos.

O objetivo é que este trabalho seja devidamente compreendido como uma pequena, mas importante, contribuição sobre uma nova visão acerca da composição de conflitos socioambientais complexos, e que possa, inclusive, servir de modelo para a criação de políticas públicas que promovam, cada vez mais, a democratização do processo de tomada de decisões.

Tomar decisões públicas exige legitimidade, e esta pressupõe, sempre, a dupla participação do governo e da sociedade no processo governamental de decisão. É um processo circular, solidário e compartilhado, em que cada um tem seu papel definido, e somente existe quando há colaboração verdadeira e recíproca entre povo e governo (GIACOMINI, 2005).

A tese demonstra que o processo de construção de consensos pode ser utilizado de forma eficiente e decisiva na criação de um ambiente permanente de confiança, respeito e colaboração entre diversas partes, incluindo o poder público, com visões distintas sobre graves problemas que incidem, pontualmente, sobre uma específica situação litigiosa.

Cultivar este ambiente, torná-lo permanente e utilizá-lo de forma adequada para construir, democraticamente, as políticas públicas aguardadas pela sociedade, deve ser o anseio de todos os governos e governados. A presente tese demonstra a viabilidade disso, a inevitabilidade dessa relação e a possibilidade, real e concreta, da utilização de tais instrumentos na construção de políticas públicas socioambientais mais eficientes, democráticas e pacíficas.

Sobre as hipóteses trabalhadas – a existência de sérios e complexos conflitos socioambientais com múltiplas partes envolvidas –, vislumbrou-se uma possibilidade de superação de um problema histórico – dotar a região em estudo de uma sustentabilidade ambiental definitiva e satisfatória –, propondo a utilização de um novo método de composição e superação desta específica conflituosidade.

Que este trabalho possa servir de ponto de partida para o aperfeiçoamento desta técnica, tendo em vista sua eficiência no caso estudado.

Por fim, o que se espera é o reconhecimento formal de que esta tese produz realmente uma construção teórica, com validação prática, capaz de atingir a finalidade para a qual foi escrita, que é o julgamento de sua adequação, em forma e conteúdo, para a finalização do Curso de Doutorado.

7 CONCLUSÃO

A finalidade da tese é apresentar uma ferramenta inovadora de composição adequada de conflitos socioambientais, demonstrar a sua eficiência e propugnar por sua disseminação na formulação democrática de políticas públicas relacionadas com a conformação de interesses complexos e distintos, incidentes sobre uma área urbana especificamente delimitada, estabelecendo assim a ligação entre o arsenal teórico desenvolvido na pesquisa e a validação e sua aplicação prática a um determinado caso concreto.

A compreensão satisfatória dos instrumentos de gestão ambiental, a familiarização com os termos técnicos próprios das ciências ambientais, a assimilação das técnicas de manejo das informações provenientes de áreas distintas do saber, o contato, em grau de profundidade suficiente, com institutos de diversos campos de estudo e, por fim, a descoberta de novas direções rumo a construção de um determinado objetivo, constituem o produto do trabalho teórico desenvolvido durante a duração do curso de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente do PRODEMA/UFC.

O desafio inicialmente proposto, e prontamente aceito, foi enveredar por análises de cunho interdisciplinar, visando conferir ao trabalho uma conformação mais abrangente do fenômeno a ser estudado, ou seja, ampliar o campo de visão sobre os problemas enfrentados, superando as limitações próprias do pensamento fechado em um envoltório exclusivamente jurídico.

Em um primeiro momento, a transcendência do paradigma disciplinar, de matriz jurídica, parecia impossível, na medida em que não era concebível se pensar sobre fatos, relações e consequências de forma distinta aquela que estávamos acostumados, quer em razão de uma formação acadêmica extremamente limitada, quer em decorrência do exercício diuturno de atividades profissionais focadas, com exclusividade, na compreensão arraigada de que o único filtro relevante para o entendimento e resolução de conflitos sociais era definitivamente conformada pelo direito.

A superação dos limites acadêmicos parecia ser possível, na medida em que a apreensão de formulações teóricas distintas apontava para a insuficiência da visão disciplinar,

indicando a necessidade de agregar, a uma base sólida de conhecimentos jurídicos, estudos e experiências de outras áreas de conhecimento.

Esta incorporação teórica, em face de seu elevado grau de abstração, permitia a junção, lenta e contínua, de outros ingredientes na conformação do pensar jurídico, muitas vezes suscitando constatações assombrosas da insuficiência do direito para se afirmar como a única – ou pelo menos como a mais adequada e eficiente – ferramenta de entendimento de relações sociais complexas.

No entanto, em que pese a acumulação de conhecimentos em distintas áreas do saber atuar como um elemento de demonstração desta limitação disciplinar, a percepção desta novidade abstrata necessita de um choque de realidade. Somente com a vivência de acontecimentos reais, que evidenciam as frustrações decorrentes dessa limitação, é que se percebe, com toda a clareza, que a visão interdisciplinar dos problemas é a única forma de entendê-los, com maior precisão, em toda sua profundidade e complexidade.

Foi o que ocorreu no desenvolvimento da pesquisa que resultou na presente tese.

Iniciada como uma tentativa de agregar conhecimentos interdisciplinares para uma situação já profundamente tratada no âmbito disciplinar jurídico, a pesquisa desenvolvida acabou por demonstrar a necessidade de formular hipóteses fora da caixa do pensamento jurídico, para construir algo novo que, com eficiência, pudesse ser socialmente útil.

Nasceu, neste momento, a busca por novas informações em diversas áreas do conhecimento, perpassando a biologia, a geografia, a climatologia, a economia, a cultura, a sociologia e outras disciplinas afins, sempre com a finalidade de integrar todos esses campos específicos de saber em uma única estrutura teórica interdisciplinar, visando assim otimizar o enfrentamento dos problemas a serem estudados.

Neste campo teórico, o êxito pôde ser dimensionado pela facilitação da compreensão das formas mais diretas, objetivas e adequadas de percepção e enfrentamento dos problemas para os quais se buscava formular respostas positivas de superação.

Novas visões foram construídas sobre realidades até então desconhecidas, como definições de áreas, de ecossistemas, de reconhecimento de espécies, de contato interpessoal em relações de conflito, do entendimento do próprio conflito, suas peculiaridades,

características, forma de nascimento e acirramento e técnicas de composição para soluções aceitáveis e pacificadoras.

Com a apropriação deste conhecimento interdisciplinar, buscou-se pôr à prova a sua validade com a verificação de sua viabilidade concreta. Para isso, era necessário encontrar e definir o conflito real a ser enfrentado.

Neste momento, ocorreu a intersecção entre a atividade de compreensão teórica de novos conhecimentos e a atuação profissional que, dotada de intensa natureza prática, disponibiliza uma quantidade significativa de novas relações conflituosas. Foi então que o Procurador da República se encontrou com o pesquisador. Desse encontro, nasceu a proposta de trabalho desta tese.

O problema a ser enfrentado, definido não pelo estudo teórico, mas sim pela atuação profissional, tinha gravidade e exigia uma pronta e eficaz resolução. Consistia na necessidade de construção de parâmetros de controle socioambientais eficazes para uma importante região da cidade de Fortaleza, dotada de riquezas ambientais e cênicas raras, mas também propícia para o desenvolvimento de diversas atividades econômicas, para consolidação de manifestações culturais e para a construção de uma vida mais saudável para todos que habitam a cidade ou a ela são trazidos para conviver, temporária ou definitivamente.

Os expedientes de degradação ambiental – decorrentes principalmente, mas não exclusivamente, da apropriação indevida de áreas protegidas –, nesta específica região, exigiam a adoção de medidas drásticas de paralisação, a serem obrigatoriamente tomadas pelas instituições responsáveis, nelas incluído o MPF.

Surgiu, assim, a oportunidade de aplicar a esta singular situação concreta que exigia uma resolução, os conhecimentos teóricos adquiridos durante todo o período de pesquisa acadêmica. Vislumbrou-se, assim, a possibilidade efetiva de enfrentar o problema real com o arsenal teórico construído como consequência da atividade do pesquisador.

Houve, portanto, uma transformação incomum no meio acadêmico, consistente na proposta de aliar conhecimento teórico a uma situação concreta, real, a partir da visão interdisciplinar consolidada durante o curso de doutorado. Este foi o projeto idealizado e concluído.

A finalidade era, primeiramente, entender todos os conflitos que estavam, há anos, impedindo a consecução de um objetivo que se materializava em anseio de toda a sociedade: a construção de uma proteção definitiva, justa e socialmente útil para os ecossistemas da região do Cocó.

Inicialmente, fixou-se como referencial teórico da tese uma análise da complexa teoria do conflito, revisando suas formulações, para se alcançar, com a precisão necessária, a caracterização, tipologia, estrutura dos conflitos de natureza socioambiental, suas formas de surgimento e acirramento em ambientes urbanos densamente povoados e as perspectivas disponíveis de sua composição, seja através da atuação do judiciário, seja mediante a utilização de outros instrumentos disponíveis de autocomposição.

Concluiu-se assim que o conflito é inerente a natureza humana, não sendo, por si só, apenas negativo, mas sempre composto por uma dualidade entre seus aspectos negativos (conflituosidade, violência, desrespeito etc.) e positivos (aproximação e empoderamento das partes, abertura do diálogo e pacificação decisória), sendo problemática não a existência de conflitos, mas a forma inadequada de sua compreensão, composição e resolução.

Ademais, restou evidenciado que conflitos podem ser definidos e categorizados em face de características próprias, em razão de diferentes critérios. Neste momento, a tese estabelece um corte para tratar com precisão os conflitos de natureza socioambiental, definindo-os como os que incidem sobre o controle de recursos naturais.

Este especial conflito, consiste no domínio sobre o acesso, a distribuição ou a utilização de bens ambientais; os impactos sociais e ambientais gerados pela ação humana e natural, surgidos a partir de constatação da ocorrência de danos ambientais a ecossistemas, englobando, ainda, o uso de conhecimentos ambientais que incidem sobre situações de utilização de novas tecnologias e sobre o patrimônio cultural, tradicional, artístico, místico etc.

Os conflitos socioambientais são ainda aqueles que, conclui o trabalho, possuem as seguintes características:

- a) complexidade e interdependência;
- b) especificidade;
- c) continuidade e evolução;

- d) cenário;
- e) informação;
- f) incerteza científica e riscos;
- g) interesse público;
- h) interesses não representados;
- i) multiplicidade de atores e de âmbitos decisórios.

Além disso, no plano subjetivo, são conflitos coletivos não homogêneos, cujos detentores tem diferentes níveis de conhecimento e diferentes graus de recursos e poder.

Por fim, passa a tese a categorizar ainda, em outro recorte, os conflitos estudados como socioambientais, uma vez que verificados nos ambientes urbanos, incidentes sobre uma contrariedade de interesses acerca da dominação do território urbano, visando o estabelecimento de relações de poder que, por sua hierarquia, irão ditar os parâmetros de utilização dos cobiçados bens ambientais relevantes, através de mecanismos muitas vezes injustos de repartição de custos e benefícios ambientais para o conjunto da sociedade.

Em seguida, foi traçada a metodologia a ser utilizada, consistente na elaboração de uma modelagem que deveria funcionar, na prática, como sistema de referência para fomentar sugestões sobre a abordagem e tratativa dos conflitos identificados na área em estudo, traduzindo-se esta modelagem, cuja eficiência poderia ser medida, em um Fórum Permanente que, atuando segundo as técnicas autocompositivas da Construção de Consensos, se mostraria apto, ou não, para encaminhar as soluções esperadas para compor adequadamente os conflitos socioambientais identificados e promover uma proteção efetiva para a região estudada.

Fixado referencial teórico e as linhas metodológicas de desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa, passou a Tese a definir, antecipadamente e com precisão, a área a ser objeto de estudo.

Foi então empreendida, a partir de documentos técnicos consistentes, elaborados por instituições públicas e privadas, uma caracterização ambiental, patrimonial e jurídica da área a ser estudada. Assim, foi possível circunscrever, territorialmente, o objeto, definindo sua extensão espacial. Estas definições foram importantes porque, a partir delas, tornou-se viável compreender melhor as tipologias de conflitos enfrentados nesta região.

As características ambientais (meio físico, meio biológico e recursos naturais e meio socioeconômico), patrimoniais (áreas públicas e privadas) e jurídicas (sistemática de ocupação e utilização), exigiram o manejo de conhecimentos de biologia, geologia, climatologia, de fauna e flora, de definição de ecossistemas, de regimes de titularidade imobiliária, de processos socioeconômicos de fluxos de ocupação territorial, de definição de posse e propriedade, enfim, de uma série de conhecimentos interdisciplinares que se conjugaram para uma definição do território a ser estudado.

No seu regular desenvolvimento, a Tese estabelece a relação dos conflitos identificados com cada elemento de caracterização da área (ambiental, patrimonial e jurídico) e, após defini-los, conclui que os mais importantes são:

- a) a definição política sobre criação em si dessas unidades de conservação;
- b) a especificação técnica das tipologias de unidades de conservação a serem criadas;
- c) a definição das poligonais dessas unidades de conservação, para alcançar realmente os ecossistemas que necessitam de proteção; e
- d) a regularização fundiária, com a definição da questão patrimonial, mediante a especificação da dominialidade pública na área a ser protegida, a validade dos atos de concessão de sua utilização para particulares e, ainda, a caracterização das APP para fins de limitação de indenizações em áreas privadas.

Conclui-se, aqui, que os conflitos socioambientais a serem tratados são complexos, incidentes sobre situações graves, que envolvem a utilização da área, sua apropriação injusta, sua utilização ambientalmente descomprometida e uma intenção significativa de torna-la objeto de utilidade econômica seletiva.

O trabalho então evolui para a análise sobre as formas de composição desta conflituosidade, descrevendo o que já foi desenvolvido em termos de gestão desses conflitos, a eficiência obtida e os resultados produzidos, bem como as demais possibilidades ainda não implementadas, na mesma intensidade, mas que podem obter melhor proveito para a finalidade o trabalho, que é construção de parâmetros adequados de sustentabilidade para a região do Cocó.

Nesta fase, são apresentadas importantes conclusões. Primeiramente, constata-se a ineficiência da forma tradicional de composição de conflitos no Brasil que é a judicialização,

demonstrando-se, com a descrição de várias características, porque este tipo de tratamento não é adequado para conflitos socioambientais complexos, o que leva a uma outra conclusão não menos relevante, a de que é preciso abandonar esta forma tradicional e verificar a possibilidade de utilização, em tais casos, de meios consensuais de resolução de conflitos.

A abordagem aos meios consensuais de resolução de conflitos acaba por consolidar as percepções de que tais técnicas, por suas próprias características, são mais adequadas ao reconhecimento, composição e superação de conflitos socioambientais, principalmente porque tais conflitos exigem a formulação de políticas públicas que atingem um número considerável de diferentes atores com posições antagônicas, desaconselhando a imposição de decisões verticais que pretendem se impor, unicamente, pela autoridade.

Conclui-se, neste particular, após descrição sucinta dos diversos meios de resolução consensual de conflitos, que o instrumento mais adequado a ser utilizado consubstancia-se no processo de construção de consensos, uma espécie de mediação de conflitos desenvolvida para conflitos complexos que envolvem múltiplas partes interessadas e, então, partindo desta conclusão, o instituto é dissecado em toda sua estrutura, conformação, técnicas próprias, fases e finalidades.

Após concluir pela utilização do processo de construção de consensos, a tese então encontra-se com a estrutura prática capaz de validar esta conclusão que é o Fórum Cocó, uma iniciativa do MPF que congrega diversos atores da sociedade, representantes de entidades públicas e privadas, governamentais ou não, diretamente relacionados com a conflituosidade existente na região estudada.

A partir deste estágio, a tese passa a descrever como os conhecimentos sobre a área estudada e a natureza dos conflitos nela gerados foram postos sob a perspectiva de atuação do Fórum Cocó e como esses conflitos foram discutidos, tratados em conjunto e como se produziu, sobre eles, uma proposta concreta de gestão ambiental integrada para a região em estudo, que foi ao final entregue para a autoridade competente, no caso o Governador do Estado.

A interseção entre o estudo teórico e a atuação prática produziu, por sua vez, outras importantes conclusões, a saber: que a construção de expedientes de gestão integrada de proteção socioambiental pode ser objeto de compartilhamento de experiências trocadas entre agentes distintos, com diferentes visões sobre uma mesma área e mesmos problemas;

que a construção horizontal dessas políticas públicas é muito mais democrática e indutora de maior aceitação social do que a verticalização do processo de decisão, com a imposição de soluções fabricadas a partir de uma regra de competência de poder; que o compartilhamento de informações entre os diversos atores participantes enriquece os debates e conecta todos em um ambiente cooperativo que busca construir, em conjunto, as melhores soluções possíveis; que as partes envolvidas, livres para se manifestarem em um ambiente cooperativo, conseguem transpor divergências históricas e aparente intransponíveis entre elas, superando com responsabilidade suas diferenças se, no entanto, abrirem mão de parte de seus convencimentos sedimentados.

A técnica de construção de consensos, utilizada como fundamento técnico e teórico do Fórum Cocó apresentou, ao final, uma eficiência até então não obtida na consolidação cooperativa de posições sobre como se construir uma diretriz de desenvolvimento socioambiental para a região do Cocó.

Esta tese demonstra que, de fato, um passo significativo foi dado no sentido de dotar a região de um parâmetro de controle ambiental capaz de proteger o que é importante proteger e permitir desenvolver atividades econômicas que guardem relação de conformação com esta proteção.

A conclusão principal da tese é a de que a utilização do mecanismo de construção de consensos é a ferramenta mais apta a produzir a pacificação social, através da elaboração do melhor acordo para as múltiplas partes envolvidas em conflitos socioambientais complexos, como os verificados na região do Cocó.

A esta conclusão principal soma-se a constatação de que, hoje, a não efetivação deste consenso somente se justifica em razão da inércia política de quem tem a competência para concretizá-lo. Mas essa inércia não invalida todo o processo desenvolvido, pelo contrário, faz com que o consenso criado atue como instrumento de cobrança política da sociedade, como mais um forte argumento a favor da tomada de decisão sobre os destinos da área.

Assim, conclui-se que a tese cumpriu sua finalidade: apresentar um mecanismo inovador, testado concretamente, que é capaz de aperfeiçoar o processo de tomada de decisão de elaboração de políticas públicas de proteção ambiental para áreas urbanas nobres, que possuem vasta extensão a ser preservada, com ecossistemas importantes e indiscutível beleza

cênica, bem como de inafastável capacidade de gerar desenvolvimento econômico e social para a própria região e, indiretamente, para toda a cidade de Fortaleza.

Que esta ferramenta possa ser aperfeiçoada por seu uso constante, configurando uma inafastável fonte de construção de acordos na elaboração de políticas públicas sensíveis para a sociedade é, por fim, a esperança que fundamentou a idealização, norteou a execução e tornou possível a conclusão deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. Campello do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMEIDA, T.; ALMEIDA, R. A. de. **Construção de consenso**: um instrumento contemporâneo e democrático para a formatação de políticas públicas. Artigo publicado em Aspectos Atuais sobre a Mediação e Outros Métodos Extra e Judiciais de Resolução de Conflitos. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

ARCADIS LOGOS S/A. **Elaboração de Plano de Manejo da APA do Vale do Rio Cocó**. Fortaleza, 2015.

BINGHAM, G. **What is consensus-building and why is it important for resource management?** 2011. Disponível em: <<http://www.resolv.org/wp-content/uploads/2011/02/Consensus-Building.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

BODNAR, Z. O Poder Judiciário e a tutela do meio ambiente. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 15, maio 2006. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao015/Zenildo_Bodnar.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRUNO, A.; FARIAS, A. de. **Fortaleza**: 285 anos. Disponível em: <<http://www.arturbruno.com.br/images/conteudo/file/cartilhaHFortaleza.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARCOVA, C. M. **Direito política e magistratura**. Trad. Rogério Viola Coelho e Marcelo Ludwig Dorneles Coelho. São Paulo: LTr, 1996.

CARVALHO, A. B. de. **Magistratura e direito alternativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Luan, 1996.

CASTRO, M. F. de. **Formas jurídicas e mudança social**: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2015**: ano-base 2014. Brasília, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. Brasília: Brasília, 2015.

COSTA, J. A. **Demandas do movimento ambiental por áreas verdes em Fortaleza**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

COUTINHO, E. A. **Conflitos socioambientais urbanos**: um estudo de caso no bairro Bom Jesus. Viçosa/MG, 2010. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Desktop/Elenice-A.-Coutinho.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

CRESPO, M. H. **Building the latin america we want: supplementing representative democracies with consensus-building.** 2008. Disponível em: <<http://cardozoicr.com/vol110no2/425-490.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

DINAMARCO, C. R. **A instrumentalidade do processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

ECO, U. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 1998.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Dados climatológicos: Estação de Fortaleza,** 2001. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical, 2002.

ENTELMAN, R. F. **Teoria de conflictos, hacia um nuevo paradigma.** Barcelona: Gedisa, 2002.

FORTALEZA. **Inventário ambiental de Fortaleza: diagnóstico versão final.** Fortaleza, 2003.

GARCIA, M. da G. F. P. D. **O lugar do direito na proteção do ambiente.** Lisboa: Almedina, 2007.

_____. **O lugar do direito na proteção do ambiente.** Disponível em: <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/720-1113.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

HAERBART, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade+.** Rio de Janeiro: Bertrand, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Mapa de Clima do Brasil.** Rio de Janeiro, 2002.

ICMBIO. **Cartilha de regularização fundiária de unidades de conservação federais.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fun_diarica.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2016.

LASCHEFSKI, K. **A sustentabilidade geográfica de condomínios na Zona Metropolitana de Belo Horizonte.** 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT8-1035-94020080519073316.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

LAUTIER, B. **O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?** 2010. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Desktop/artigos%20tese/O%20CONSENSO%20SOBRE%20AS%20POLÍTICAS%20SOCIAIS%20NA%20AMÉRICA.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

LEAL, J. R. L. V. **Estudo da evolução do rio Cocó para determinação de sua capacidade de suporte e proposta de recuperação.** 2009. 221 f. Tese (Doutorado em Geociências) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

LEMOS, C. C. de et al. **A sustentabilidade ambiental da Praia do Futuro, em Fortaleza-Ceará, no desenvolvimento da atividade turística.** Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rca/article/view/1898>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

LEWICKI, R. J. **Fundamentos da Negociação.** Roy J Lewicki, David M. Saunders, Bruce Barry. Trad. Félix Nonnenmacher. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

LIBISZEWSKI, S. **What is an environmental conflict?.** Zurich: Center for Security Studies, 1992.

LIMA, J. A. G. **Relação sociedade/natureza e degradação ambiental na Bacia Hidrográfica do rio Coaçu – Região Metropolitana de Fortaleza/CE:** subsídios ao planejamento ambiental. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, 2010.

LITTLE, P. E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade:** política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2002.

MACIEL, M. A. **Conflitos socioambientais:** reflexões à luz de Georg Simmel. Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9599&revista_caderno=5>. Acesso em: 4 jul. 2016.

MARTÍNEZ ALIER, J. **O ecologismo dos pobres:** conflitos ambientais e linguagem de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

MATTOS, P. T. L. **O novo estado regulador no Brasil:** eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006.

MEIRELLES, D. R. S.; YAGODNIK, E. B. **Breves considerações acerca da mediação e de sua regulamentação legislativa no Brasil.** CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=acdc2bed8fba6fc5>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MERÇON-VARGAS, S. **Meios alternativos na resolução de conflitos de interesses transindividuais.** 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico da gestão ambiental nas unidades da federação.** Brasília, 2001.

MOORE, C. W. **O processo de mediação:** estratégias práticas para a resolução de conflitos. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOORE, C. W.; WOODROW, P. J. **Collaborative problem solving within organizations.** Califórnia: SAGE Publications, 1999.

MORAES, P. V. dal P. **Noções preliminares.** Brasília: Brasília, 2015. (Artigo constante da coletânea Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público/Conselho Nacional do Ministério Público).

NALINI, J. R. Magistratura e meio ambiente. **Lex-Jurisprudência do STJ e TRFs 83**, jul. 1996.

NOTTINGHAM, P. C. **Tempos verdes em Fortaleza**: um olhar sobre a experiência do movimento ambientalista (1976-1992). 2006. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

RED MESOAMERICANA DE MANEJO DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES. **Conflictos socioambientales em América Latina**: uma visión desde la Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos Socioambientales. Costa Rica: Universidade para la Paz, 1999.

ROSS, J. L. S. **Geomorfologia**: ambiente e planejamento. São Paulo: Contexto, 1990.

ROSSATO, R. **Século XX**: urbanização e cidadania. Santa Maria: Palotti, 1996.

SALES, L. M. de M. **Mediare**: um guia prático para mediadores. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2010.

SALES, L. M. de M.; RABELO, C. de M. S. Meios consensuais de solução de conflitos instrumentos de democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46 n. 182, abr./jun. 2009. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194916/000865481.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

SALES, L. M. de M.; VASCONCELOS, M. C. **Mediação familiar**: um estudo histórico-social das relações de conflito nas famílias contemporâneas. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., 2006.

SALES, V. C. **Parecer técnico ambiental sobre terreno de dunas no bairro Cocó, Fortaleza, Ceará**. Fortaleza, 2009.

SANTOS, J. de O. **Vulnerabilidade ambiental e áreas de risco na bacia hidrográfica do Rio Cocó**: Região Metropolitana de Fortaleza-CE. 2006. 133 f. Dissertações (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.

SERPA, M. de N. **Teoria e prática da mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

SHMUELI, D.; VRANESKY, A. A mediação ambiental nas relações internacionais. In: HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (Orgs.). **Mediação internacional**. Petrópolis: Vozes; Ed. da Puc-Rio, 2016.

SIMMEL, G. **Sociologia**: estúdios sobre las formas de socialización. Madrid: Revista de Occidente, 1977. v. I.

SUSSKIND, L.; CRUIKSHANK, J. Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes. **Basic Bookes**, 1987.

TESSLER, M. I. B. **O juiz e a tutela jurisdicional do meio ambiente**. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/339/283>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

TURNER, M. D. Political ecology and the moral dimensions of “resource conflicts”: the case of farmer–herder conflicts in the Sahel. **Political Geography**, n. 23, p. 863-889, 2004.

VANNUCCI, M. **Os manguezais e nós**: uma síntese de percepções. São Paulo: Ed. da USP, 1999.