

A mediação ambiental para a gestão compartilhada do conflito referente à permanência das barracas da Praia do Futuro, em Fortaleza, Ceará

Environmental mediation for the shared management of the conflict regarding the Beach Tents on Futuro Beach in Fortaleza, Ceará

*Dayse Braga Martins **
Universidade de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

*Ana Edinéia Cruz Lopes ***
Universidade de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

*Bleine Queiroz Caúla ****
Universidade de Fortaleza, Fortaleza – CE, Brasil

* Professora adjunta do Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza. Advogada, mediadora e conciliadora judicial certificada de acordo com a Resolução 125/2010 CNJ. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - Unifor. Professora da Pós-Graduação lato sensu da Unifor. Membro da Comissão Científica do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (www.dialogoaci.com). Pesquisa principalmente nos seguintes temas: direito constitucional, direito econômico, educação jurídica, mediação e conciliação. E-mail: daysebragamartins@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4705-0481>.

** Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (2017) e em Enfermagem pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2005). Advogada - Ordem dos Advogados do Brasil e enfermeira da Prefeitura Municipal de Itapipoca. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental. E-mail: aeclopes10@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1491-8096>.

*** Doutora em Direito, linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável - Universidade Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha. Professora Assistente da Universidade de Fortaleza. Pedagoga. Advogada agraciada com o V Prêmio Innovare, 2008 (Projeto Cidadania Ativa – gestão 2005-2008). Coordenadora Científica do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. E-mail: bleinequeiroz@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0033-824>.

1. Introdução

O conflito judicial da permanência ou retirada das barracas da Praia do Futuro em Fortaleza envolve meio ambiente, sustentabilidade, turismo e economia. A questão judicial gira em torno do critério utilizado para definir a localização das barracas, ou seja, se estão ou não em faixa de praia. Dada a obscuridade da matéria, bem como os múltiplos interesses envolvidos no âmbito social, econômico, ambiental, turístico, urbanístico e jurídico, importante se faz discutir essa temática, para que, de alguma forma, consiga-se cooperar com a solução consensuada dessa lide.

Não diferente de outras regiões litorâneas, esse espaço congrega um feixe de interesses e problemas: é a principal área de lazer do município de Fortaleza; recebe turistas de todo o mundo; faz parte da cultura cearense; movimentada a economia local; rende tributos às três esferas do poder (municipal, estadual, federal); gera empregos. O litoral de Fortaleza, por SE tratar de uma região de grande beleza natural e ser propício à convivência social, tem no turismo uma atividade propiciadora de crescimento econômico local. Segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPCE, a demanda turística via Fortaleza, em 2016, foi de 3.243.501 turistas¹.

No Ceará, o segmento do turismo, inscrito na atividade de serviços, chega a representar 5% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado². O turismo em Fortaleza movimentou, no ano de 2014, 80% do PIB e empregou aproximadamente 7% da população (aproximadamente 175 mil pessoas). A principal referência do turista sobre Fortaleza é o mar e a beleza das praias³. Em contraponto, apresenta aspectos ambientais desafiadores como a produção de resíduos sólidos e a ocupação de parte de sua orla por empreendimentos comerciais (barracas), cujo espaço (faixa de praia), até hoje, encontra-se mal definido.

A zona costeira brasileira apresenta uma importância estratégica, evidenciada nos mais diversos aspectos, seja em decorrência da ampla biodiversidade ou pelos interesses econômicos divergentes. Esses fatores somados à ocupação antrópica desencadeiam a necessidade de se trabalhar um uso sustentável, de forma que se possa garantir um equilíbrio entre as forças e os valores existentes nesse espaço.

1 SECRETARIA DE TURISMO DO CEARÁ, 2017.

2 SECRETARIA DE TURISMO DO CEARÁ, 2018.

3 INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA, 2016.

É salutar que a ocupação antrópica da zona costeira traga crescimento, mas também é fonte de conflitos e discussões no âmbito jurídico, como exemplo a da Ação Civil Pública que tramita há mais de dez anos na Justiça Federal, até o momento sem solução definitiva. De um lado, Ministério Público Federal e Advocacia Geral da União alegam que as barracas ocupam bem de uso comum do povo, a praia. No polo passivo, os empresários, donos das barracas, negam as irregularidades apontadas, com fundamento na inexistência de demarcação oficial da linha de preamar média (fundamental para delimitar os terrenos de marinha), legitimidade de seu status quo e cumprimento da função social da propriedade.

A justificativa para a realização da pesquisa encontra-se no desafio de superar a complexidade da matéria que se atrela à carência de material bibliográfico acerca dos aspectos jurídicos e ambientais da zona costeira, o que traz a necessidade de recorrer a outras disciplinas, como a oceanografia e a geologia, trazendo a discussão para o seio acadêmico. Buscou-se desenvolver pesquisa que responda aos questionamentos: há segurança jurídica para afirmar que as barracas ocupam bem de uso comum do povo, faixa de praia? As barracas têm gestão estratégica integrada de promoção da educação e cidadania ambiental? A mediação ambiental permitirá o favorecimento de uma gestão compartilhada das barracas?

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar os argumentos jurídicos contrários e favoráveis à permanência das barracas da Praia do Futuro e verificar a viabilidade da mediação ambiental para a solução judicial das barracas envolvendo interesses das múltiplas partes envolvidas. Entrementes, apresenta uma ponderação para três princípios norteadores: a confidencialidade, a autonomia das partes e a imparcialidade do mediador.

Os objetivos específicos são: apresentar noções preliminares dos aspectos ambientais e jurídicos da zona costeira da Praia do Futuro, avaliar o impacto das barracas na economia local e sua atuação no caminho da sustentabilidade, a ponderação acerca da manutenção ou retirada das barracas.

As hipóteses do estudo foram investigadas mediante pesquisa bibliográfica, recorrendo-se a um caso prático – barracas da orla da Praia do Futuro, em Fortaleza (CE) – o que remete à abordagem teórico-empírica. Utilizou-se uma abordagem quantitativa e qualitativa, voltada a aprofundar e compreender o debate sobre meio ambiente versus barracas de praia, mediante observações intensivas dos fenômenos sociais. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

O estudo está dividido em quatro seções. Inicia-se com notas introdutórias, seguidas da segunda seção sobre Zona Costeira da Praia do Futuro e seus aspectos ambientais. As praias e seus aspectos geoambientais e legais; os terrenos de marinha e a linha de preamar média. A terceira seção apresenta breves ponderações sobre a viabilidade da mediação judicial ambiental e, na sequência, a solução mediada, satisfatória e sustentável da permanência das barracas da Praia do Futuro. A tomada de posição sobre a mediação judicial ambiental parte do conflito judicial das barracas da Praia do Futuro, em Fortaleza, apresentados argumentos favoráveis e contrários à permanência. Encerra-se o estudo com as considerações finais apontadas pela autoria subscrita.

2. Zona Costeira da Praia do Futuro e seus aspectos ambientais

Faz parte da longa costa do Brasil a Praia do Futuro, com aproximadamente sete quilômetros de extensão, localizada a sudoeste da cidade de Fortaleza – Ceará, limitada a oeste pelo Porto do Mucuripe e a leste pelo rio Cocó⁴. Esse trecho de praia apresenta características ímpares em todo o território nacional, por ter um cenário formado por um complexo de barracas que funcionam como principal atrativo para aqueles que procuram atividades recreativas que agreguem sol, praia e conforto⁵.

Fábio Vasconcelos⁶ atribui a esta praia uma grande relevância para o município de Fortaleza, por funcionar como polo de lazer para a população e movimentar a economia local, dada a alta atividade turística, que agrega sua beleza natural com a infraestrutura das barracas à beira-mar. Entretanto, tem sido alvo de uma lide judicial há mais de uma década. Esta sessão tem como objetivo apresentar noções preliminares dos aspectos ambientais da zona costeira.

A zona costeira brasileira, umas das maiores do mundo, estende-se, na sua parte terrestre, por mais de 8.500 km voltados para o Oceano Atlântico, envolvendo dezessete estados, indo do norte equatorial ao sul temperado do país⁷. Nela estão as maiores aglomerações urbanas do país, contendo 25%

4 FREIRE, 2015, p. 85.

5 MACIEL, 2012, p. 11.

6 VASCONCELOS, 2005.

7 BRASIL, Ministério do Meio Ambiente.

da população brasileira, o que corresponde a um contingente aproximado de 42 milhões de habitantes, em área de 388.000 km², com os mais diversos ecossistemas, que se destacam pela fartura de recursos naturais renováveis, os quais são responsáveis pela manutenção da vida humana, reprodução das mais diversas espécies e pela conservação da vegetação nativa⁸.

Área com a mais significativa densidade populacional do Brasil, o litoral constitui um dos locais de maior complexidade e riqueza no que se refere aos recursos hídricos, ambientais e de biodiversidade. É onde se desenvolve boa parte das atividades econômicas industriais e de serviços que compõem o PIB nacional. Diante da relevância dos diversos aspectos que envolvem a interação homem-natureza, aumentam as razões para a crescente preocupação com a zona costeira. A legislação brasileira vem tentando guarnecê-la para que futuras gerações possam usufruir todos os seus benefícios, priorizando a conservação e proteção dos bens ambientais por meio de garantias constitucionais. A Resolução n. 1, de 21 de novembro de 1990, da Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM) definiu Zona Costeira como:

[...] área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra/mar/ar, leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários e baías, comporta em sua integridade os processos e interações características das unidades ecossistêmicas litorâneas e inclui as atividades socioambientais que aí se estabelece⁹.

O Decreto n° 5.300/2004 que regulamenta a Lei n° 7.661/1988, responsável por instituir o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), em seu artigo 3° define o território onde se localiza a zona costeira brasileira, mas não coloca com exatidão os conceitos, além de não estabelecer uma relação lógica entre esses espaços e as diversas atividades ali produzidas.

No âmbito do Ceará, o artigo 2°, inciso I, da Lei n° 13.796/2006 (Política Estadual de Gerenciamento Costeiro Cearense) define a zona costeira nos mesmos termos do decreto supramencionado, como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluídos seus recursos renováveis

8 GONÇALVES; GRAZIERA, 2014.

9 MACHADO, 2015, p. 1078.

ou não, abrangendo uma faixa marítima que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, “a totalidade do mar territorial, e uma faixa terrestre, compreendida pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, defrontantes e não-defrontantes com o mar”, caracterizados nos termos da legislação federal.

Observa-se que a definição de Zona Costeira é contemplada de forma abstrata, o que conduz a certa incompletude, uma vez que o tema remete a uma variedade de situações e conflitos que exigem uma definição mais precisa. Entretanto, os conceitos jurídicos abordados anteriormente atrelam-se, fundamentalmente, à definição de faixa terrestre e da faixa marinha.

Com relação à área do estudo, zona costeira da Praia do Futuro em Fortaleza, Ceará, sua ocupação ocorreu de forma desordenada, sem prévio planejamento, o que pode inspirar a preocupação ambiental, por isso importa saber se as barracas ali instaladas estão ou não ocupando zona de interesse ambiental. Para isso, a seção seguinte analisa a praia e seus aspectos geoambientais e legais.

2.1. As praias: aspectos geoambientais e legais

O conceito de praia é escasso na doutrina e na legislação vigente. Somente com a Lei de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/88) surgiu, em seu art. 10, a definição legal de praia como bem público 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”.

As praias integram a zona costeira, trazendo beleza e valor a esse espaço, entretanto têm sido alvo de inúmeros conflitos, muitas vezes por ausência de um estudo que melhor as delimitem, não se descartando o fato de que as mesmas podem sofrer alterações quanto à sua área de abrangência, em decorrência da variabilidade das linhas de costa existentes e do aumento do nível do mar ao longo dos anos.

Em busca de um conceito mais técnico para praia, Antonio Cristofolletti¹⁰ a define como “o conjunto de sedimentos, depositados ao longo do litoral,

10 CRISTOFOLETTI, 1980, p. 133.

que se encontra em constante movimentação”. Já para Robert Christopher-son¹¹ praia é “o lugar ao longo de uma costa onde os sedimentos estão em movimento, depositados por ondas, correntes e ventos”.

Logo, tecnicamente, praia pode ser compreendida como a região costeira onde as ondas agem sobre os sedimentos, os quais são formados por fragmentos de areias, finas e grossas, que estão em constante movimento, cuja delimitação poderá apresentar certa variabilidade ao longo da costa. Como forma complementar desse assunto, Tom Garrison apresenta algumas características-chave da praia:

A berma (ou *bermas*) é um acúmulo de sedimentos que é paralela ao litoral e marca o limite normal de deposição de areia pela ação das ondas.

O topo acentuado da berma mais alta, chamado de *crista da berma*, normalmente é o ponto mais alto em uma praia. Corresponde ao limite de ação da onda em direção ao litoral durante as últimas marés altas.

A parte interna da crista da berma, estendendo-se até o ponto mais distante de onde a areia da praia foi depositada, é o *pós-praia*. O pós-praia é a porção relativamente inativa da praia, que pode incluir dunas sopradas pelo vento e gramíneas.

A *antepraia* (zona entremarés), em direção ao mar a partir da crista da berma, é a zona ativa da praia, lavada pelas ondas durante a subida e a descida diária das marés¹².

Para esse estudo, concentraremos o foco na pós-praia (porção relativamente inativa da praia) que, na concepção do geomorfólogo Cristofolletti¹³, “estende-se além do nível da maré alta, inundando-se com as marés altas excepcionais ou pelas grandes ondas durante as tempestades”. Acredita-se que o complexo de barracas na Praia do Futuro possa estar nessa área, já que as fundações desses empreendimentos nunca foram cobertas pelas ondas, nem mesmo nas maiores enchentes.

Feitas essas considerações, a seção seguinte remete à análise dos terrenos de marinha e a linha de preamar média para compreensão da área onde estão localizadas as barracas de modo a levar ao posicionamento jurídico sobre barracas de praia.

11 CRISTOPHERSON, 2012, p. 511.

12 GARRISON, 2016, p. 268, grifos no original.

13 CRISTOFOLETTI, 1980, p. 129.

2.2. Os terrenos de marinha e a linha de preamar média

Importante se faz entender o que vêm a ser terrenos de marinha, ou simplesmente marinhas, vislumbrando-se que outrora se acreditou que estes estabelecimentos estariam localizados em marinhas, o que os leva a pagar taxa de ocupação para a União até hoje.

O artigo 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946 traz a definição legal para os terrenos de marinha, mas não esclarece o que é a linha de preamar-médio, não justificando o motivo de se considerar o ano de 1831 como parâmetro:

São terrenos de marinha em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano¹⁴.

Embora a Constituição Federal de 1988, artigo 20, inciso VII, considere os terrenos de marinha e seus acrescidos como bens da União, isto não quer dizer que sejam bens de uso comum, pois não podem ser usados indistintamente, gozando de estatuto jurídico diferenciado, cuja gestão é atribuída a órgão específico do Poder Executivo, qual seja a Secretaria do Patrimônio da União que também é competente para demarcar os terrenos de marinha usando como parâmetro a linha de preamar média de 1831.

Ainda sobre as marinhas, Diogenes Gasparini¹⁵ diz que sua importância sempre esteve correlacionada à defesa do território nacional, o que é até intuitivo, pois sendo faixas de terras fronteiriças ao mar, era de interesse preservá-las para a construção de obras e implantação de serviços indispensáveis à defesa da nação. Assevera ainda que a relevância dos terrenos dessa natureza abrange, além da defesa do território, um aspecto político (quando a União dispõe dessas terras para fazer o serviço ou obra que entender necessário) e patrimonial, na medida em que se presta a auferir rendas por intermédio dos foros e dos laudêmos devidos pelos que deles se utilizam.

14 BRASIL, 1946.

15 GASPARINI, 2012, p. 1013-1014.

Apresentados o conceito e as características dos terrenos de marinha, insta destacar que até hoje utiliza-se como padrão para delimitação daqueles a linha de preamar média de 1831, cuja definição ainda é esparsa na literatura e legislação vigente. O artigo 2º, inciso XII do Decreto nº 5.300/2004, define a preamar como a “altura máxima do nível do mar ao longo de um ciclo de maré, também chamada de maré cheia”, sendo a preamar média a evidência do ponto médio entre as marés cheias máximas e as marés cheias mínimas¹⁶. Aos olhos de muitos, tal parâmetro de medição já se encontra desatualizado, porque essa linha pode variar, dada a elevação do nível do mar ao longo dos anos e a alternância das marés. Nesse diapasão, Carlos Roberto Soares e Rodolfo José Ângulo¹⁷ ressaltam que as características físicas da faixa marinha dependem das características da costa considerada, e, dado o tamanho da costa brasileira e a rede geodésica existente, pode-se afirmar que na maior parte da costa não existe possibilidade de delimitar a linha de preamar média atual. Destarte, enquanto não houver uma atualização da linha de preamar média ou a introdução de métodos mais precisos para medir os terrenos de marinha, o direito estará prejudicado, pois o Judiciário encontrará dificuldade em delimitar as marinhas e, conseqüentemente, julgar acertadamente.

Entrementes, a terceira seção traz as ponderações sobre a viabilidade da mediação judicial ambiental, apresenta o caso empírico – o conflito judicial das barracas da Praia do Futuro, em Fortaleza, os pontos favoráveis e contra à permanência das barracas.

3. Ponderações sobre a viabilidade da mediação judicial ambiental

O estudo faz um recorte sobre a mediação judicial ambiental aplicada ao caso empírico “Permanência das barracas da Praia do Futuro, em Fortaleza”. A zona costeira representa uma área de grande importância por abrigar um ecossistema variado e apresentar uma infinidade de possibilidades de exploração econômica. Daí porque as questões que a envolvem devem caminhar para a civilidade ambiental.

16 VELLI, 2008, p. 55.

17 SOARES, ÂNGULO, 2000.

Para entender a expressão direito ambiental de conflitos, cunhada por Marcelo Buzaglo Dantas¹⁸, comporta citar Flávio Ahmed:

o direito é, sobretudo, conflito e sua construção resulta de um árduo processo simbólico não apenas na formulação de enunciados normativos, mas também de aplicação desses enunciados, criando aquilo que se entende como jurisprudência de nossos tribunais¹⁹.

No Brasil, a mediação judicial está regulamentada pelo Código de Processo Civil, pela Lei de Mediação e pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. A Lei nº 13.140/2015, artigo 21, prevê a mediação extrajudicial. Referidos normativos não expõem critérios específicos para os conflitos ambientais. Espelhadas no princípio da participação social, Maria do Carmo Barros e Dayse Braga Martins lecionam

A mediação ambiental tem características próprias, diferenciadas da mediação comunitária clássica, sobretudo pela multiplicidade de partes envolvidas e pela conseqüente multiplicidade de interesses. Interesses esses que se colidem e que são defendidos, na sua maioria, de forma desigual, já que envolve interesses de particular, do Estado e de fortes grupos econômicos. Além da complexidade do conflito, resultado da multiplicidade de partes, também se diferencia pela necessidade de estudos técnicos²⁰.

Neste sentido, entende-se que o equilíbrio desses interesses deve ser submetido a um procedimento participativo e democrático, a exemplo da mediação de conflitos entre privados. No entanto, é temerário firmar posição favorável ou contra à mediação como instrumento autocompositivo dos conflitos ambientais ignorando algumas ponderações:

- a) A ementa da Lei nº 13.140/2015 estabelece a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias, embora abra espaço quando especifica a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.
- b) Dentre os princípios norteadores da mediação, a confidencialidade

18 DANTAS, 2017.

19 AHMED, 2018, p. 62.

20 MARTINS; BARROS, 2013, p. 150.

(art. 166 do CPC e art. 2^a da Lei de Mediação) entra em colisão com a publicidade dos interesses públicos ambientais;

c) No Termo de Ajustamento de Conduta não há imparcialidade do(a) mediador(a) – membro do Ministério Público ou Defensoria Pública – conforme o disposto nos artigos 165, §3º. e 166 do Código de Processo Civil;

d) Na mediação dos conflitos ambientais não se observa a prevalência dos princípios da autonomia da vontade dos mediandos ambientais, da isonomia das partes e da decisão informada (art. 166 do Código de Processo Civil);

e) Na mediação ambiental não se observa o critério disposto no artigo 165, §3º do CPC: “O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes [...]”. Ao contrário, não há vínculo preestabelecido entre os mediandos ambientais.

Insta citar a doutrina de Gilberto Passos de Freitas e Flávio Ahmed: “[e]m que pese a lei dispor claramente sobre as mediações no âmbito da administração, é certo que apresenta problemas quando a mediação envolver direitos de terceiros, notadamente direitos coletivos”²¹. O fato que de todos os integrantes da coletividade são seus titulares, incluído na categoria dos bens difusos, titularidade transindividual, recai sobre pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato, sendo indivisível, os autores²² alertam “em princípio não seria passível de mediação ou outro meio alternativo de solução de litígios, como a transação, negociação, termo de ajustamento de conduta e outros”. Contudo, referidos autores assumem posição favorável à questão da mediabilidade dos direitos transindividuais, apontam pontos mais positivos do que negativos, especialmente para a co-mediação.

Luciane Moessa de Souza²³ reconhece que a mediação é método adequado para lidar com conflitos complexos, multifacetados e com a participação de vários atores, mas adverte que a mediação “não se mostra um método consensual adequado quando forem constatadas diferenças significativas nas relações de poder entre as partes envolvidas ou quando o histórico do conflito inviabiliza o diálogo, diante da impossibilidade de se trabalhar”. Corroborando com esse entendimento Minu Hemmati, quando afirma que nos

21 FREITAS, AHMED, 2016, p. 8.

22 FREITAS, AHMED, 2016, p. 13.

23 SOUZA, 2014, p. 27.

conflitos envolvendo um elevado número de atores a mediação pode não ser considerada a opção mais adequada, pois “há o risco de o conflito estar escalonado a ponto de inviabilizar o diálogo, ou quando as questões estão ainda muito dispersas e intangíveis para a consideração de resultados concretos”²⁴.

Bleine Queiroz Caúla, Emanuelle Coelho de Souto e Karine Menezes Rocha levantam a preocupação e sugerem alteração legislativa:

Não se pode negar a complexidade da tutela coletiva agravada por um Código de Processo Civil cheio de lacunas, voltado para o direito privado. O legislador foi inábil em negligenciar um capítulo específico sobre a tutela judicial ambiental. Por outro lado, *admitir a possibilidade de mediação ambiental implica na necessidade de uma adequação dos princípios da mediação com as especificidades do direito ambiental, o que exigirá alteração na Lei nº 13.140/2015 para inserção de um capítulo sobre os procedimentos da mediação ambiental*. Não ocorrendo a alteração, opinamos pela utilização da conciliação e negociação como instrumentos adequados às controvérsias ambientais²⁵.

Entrementes, a complexidade da tutela coletiva no direito processual brasileiro é tema em alta discussão e insegurança jurídica. Ana Meire Vasconcelos Barros, Bleine Queiroz Caúla e Valter Moura do Carmo expõem:

Alguns dos expedientes aventados para a melhoria da mediação como ferramenta de gestão de conflitos ambientais passam pelo empoderamento dos mediandos, pela representatividade dos envolvidos, pela intensa participação popular, pela fiscalização estatal e até pela atuação dos *amici curiae*, na circunstância de a mediação se mostrar tão ineficaz que seja imprescindível levar a demanda à tutela jurisdicional.

Não se olvida a possibilidade de a presença do Estado – seja como elemento fiscalizador, seja como ele próprio ministrador da justiça – não garantir a plenitude e integridade da solução apresentada em uma lide que envolva o direito ambiental, mas é um elemento que indubitavelmente traz ares de mais democracia, impessoalidade e lisura. Nesses novos tempos em que se busca a agilidade da justiça, é impossível abandonar a lembrança de que, lenta ou rápida, a solução deve – no que mais for possível – ser equânime, ser justa e fomentar a pacificação social²⁶.

24 HEMMATI, 2002, p. 22. Tradução livre.

25 CAÚLA; SOUTO; ROCHA, 2021, p. 59, grifo nosso.

26 BARROS, CAÚLA; CARMO, 2016, p. 285-286.

A evolução do arcabouço jurídico não foi acompanhada pelo sistema de valoração econômica do dano ambiental, causando um cenário de insegurança jurídica que nem mesmo a autocomposição de conflitos poderá resolver. Toma-se o exemplo da Ação Civil Pública n. 0023863-07.2016.4.01.3800, tramitação na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belo Horizonte/MG, protocolada pelo Ministério Público Federal, embora ciente do acordo celebrado em outra Ação Civil Pública n. 0069758-61.2015.4.01.3400 proposta pelo conjunto dos entes federados (União, Estados de Minas Gerais e Estado do Espírito Santo) contra Samarco, Vale e BHP, com a estimativa dos valores dos danos ambientais atingiu a cifra de R\$ 20 bilhões de reais, acordo homologado pela Desembargadora Maria do Carmo Cardoso, Coordenadora-Geral do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da Primeira Região, no dia 05/06/2016, na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Insta ressaltar que a segunda ação traz o valor da causa de R\$ 155.052.000.000,00 (Cento e cinquenta e cinco bilhões e cinquenta e dois milhões de reais), sob o argumentando que aquele acordo “não se presta à tutela adequada dos direitos coletivos afetados pelo evento”.

O exemplo supracitado remete a evidência da importância em se adotarem critérios normativos de valoração ambiental, objetivos e seguros, de modo a diminuir o grau de imprecisão em eventual atuação do Poder Judiciário ou acordo firmado em Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público ou Defensoria Pública. Tal valoração deve evoluir no sentido de haver padronização dos critérios e a sua efetiva utilização, tanto para o cálculo de impactos quanto de eventuais danos ambientais, trazendo mais segurança jurídica²⁷.

Antes mesmo dos desastres ambientais minerais de Mariana e Brumadinho, que culminaram em vários crimes tipificados na legislação de responsabilidade penal ambiental, a Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob as diretrizes da resolução PGJ nº 106/2012, criou o Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM), com competência para articular e orientar a atuação do Ministério Público na mediação e negociação de conflitos ambientais complexos, envolvendo empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental – exploração mineral no estado.

A partir de um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TAC), foi instituída, no ano de 2016, a Fundação Renova, que define o campo de

27 SIQUEIRA, 2020, p. 124.

atuação, a longo prazo, de 42 programas que se desdobram em projetos implementados nos 670 km de área impactada ao longo do Rio Doce e seus afluentes. Por mais memoráveis que sejam os esforços do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual, integrados com a Procuradoria do Estado de Minas Gerais, os acordos firmados estão desprovidos da participação das partes envolvidas no conflito ambiental de variadas consequências – social, hídrica, alimentar, habitacional, ecossistêmica, energética.

O Conselho Nacional de Justiça instalou na cidade de Mariana, no ano de 2017, um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, unidade do Poder Judiciário especializada em atendimento ao público para a solução consensual de conflitos e orientação nas matérias relativas à cidadania. Extrai-se que no desastre ambiental causado pela empresa Samarco, no ano de 2015, tem-se empenhado esforços para que os conflitos oriundos dos diversos danos sejam dirimidos de forma mais célere, justa e participativa. Para isso, em 2018 foi firmado acordo no Termo de Ajustamento de Conduta – TAC Governança com a Fundação Renova e suas mantenedoras, Samarco, Vale e BHP Billiton a fim de ampliar os valores das reparações proporcionalmente e garantir a participação das pessoas atingidas. Foi instituído o Programa de Indenização Mediada que dará voz e voto às comunidades atingidas²⁸. Ao contrário da mediação familiar na qual somente as partes podem decidir o conflito.

A mediação ambiental no Brasil ainda é incipiente e carece de pesquisa doutrinária. A possibilidade/discussão sobre a sua inviabilidade ante a falta de participação dos atores envolvidos, tal como ocorre na mediação de conflitos familiares – o(a) mediador(a) e advogados(as) não representam, não são partes, nem têm poder decisório para motivar o acordo homologado – é uma realidade a ser enfrentada. Entrementes, o direito ambiental é regido pelo Princípio da Participação Pública na tomada de decisões do Estado. Dito de outro modo, os mediandos ambientais são empoderados ao direito-dever de participação.

Eleger a mediação ambiental como a melhor forma de autocomposição dos conflitos ambientais não pode ter embasamento na crise do Judiciário e na celeridade processual, pois os danos ambientais devem apontar uma responsabilidade de correção, a segurança jurídica está acima do que se pode chamar de justiça célere. Por outro lado, pode-se admiti-la como preventiva contra futuros danos e pedagógica enquanto democrática e transformadora.

28 CAÚLA; SOUTO; ROCHA, 2021, p. 31.

3.1. Solução mediada, satisfatória e sustentável da permanência das barracas da Praia do Futuro

O caso empírico requer a busca de uma solução pacífica, dialogada, satisfativa e sustentável acerca da permanência das barracas da Praia do Futuro, discutida na Ação Civil Pública (nº 75/05 Ref. PA nº 0.15.000.000416/2005-18), protocolada, em 2005, pelo Ministério Público Federal (MPF) e a Advocacia Geral da União (AGU) contra 154 barracas situadas na Praia do Futuro. Solicitam tutela antecipada, inaudita altera para que sejam atendidos os pedidos de imediata remoção de todos os obstáculos que impeçam o livre acesso, em todas as direções, à área de praia; imediata desocupação, com a retirada de todos os apetrechos utilizados para tal fim, de todas as 43 barracas que ocupam o bem público de uso comum do povo sem registro/ inscrição na GRPU, bem como da área excedente aos respectivos títulos ocupada pelas 98 barracas; imediata demolição e recomposição das áreas em que foram implementadas construções de lagos, piscinas, parques aquáticos, e plantações de grama, bem como qualquer outro objeto fixo, não removível, instalado nas áreas de uso comum do povo, realizadas sem elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e da apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e sem a autorização da União Federal. A proibição da realização de quaisquer obras, benfeitorias, etc., que inove no estado das barracas²⁹.

Posteriormente, o município de Fortaleza entrou no polo ativo, tendo como principal objetivo a remoção dos obstáculos físicos que impedem o livre acesso à praia e a demolição das construções realizadas que não apresentam o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). No tocante à competência, o artigo 2º da Lei nº 7.347/85 preceitua que as ações “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. Esse artigo poderá suscitar dúvidas, pois o legislador misturou o instituto da competência territorial com a funcional. Entretanto, se o dano ocorrer nas capitais ou em cidades que sejam sede de juízo federal, não se demandarão maiores indagações. De acordo com Paulo de Bessa Antunes³⁰, quando a Ação Civil Pública tiver como finalidade a tutela de bem jurídico cuja titularidade é

29 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2005.

30 ANTUNES, 2017.

a União, a competência será, evidentemente, Federal. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho³¹ acrescenta que litígios que envolvam bens públicos federais e que encerrem a necessidade de sua preservação devem ser deslindados na Justiça Federal, embora terceiro tenha a responsabilidade direta pela gestão dos bens.

Na busca de construir um consenso ambiental, o Ministério Público Federal instaurou o Fórum Permanente para a Requalificação da Praia do Futuro, em maio de 2017, cujo objetivo principal é somar esforços para subsidiar o processo de tomada de decisão que tenha por finalidade implantar, com consistência técnica e jurídica, o modelo de gestão ambiental e urbanística capaz de conferir aos ecossistemas que integram a região da Praia do Futuro uma proteção eficaz e definitiva, integrando estas áreas ao patrimônio ambiental, cultural, social e econômico da cidade de Fortaleza e do estado do Ceará. Conta com a participação de mais de 25 (vinte e cinco) instituições públicas e privadas. Segundo o Ministério Público Federal,

[...] não é hora de olharmos para trás para verificarmos o que governos passados deixaram de fazer para proteger esta área ambiental e urbanisticamente nobre de Fortaleza. É preciso olhar para frente, buscando a construção de consensos entre todas as visões hoje divergentes sobre a área e sobre o tipo de requalificação que ela deve ter, pois só assim poderemos alcançar o objetivo final proposto³².

O Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR³³ vem elaborando um plano de alternativas para o reordenamento das barracas da Praia do Futuro, cujas preliminares já foram apresentadas no Fórum Permanente, que aprovou, em abril de 2019, o Termo de Referência, documento propondo a abertura de um concurso nacional de ideias que reúnam aspectos ambientais e urbanísticos para a requalificação da área. Ação consensuada que representa uma política eficiente de gestão de conflitos dialogando sobre os interesses de vários setores da sociedade, baseada em princípios, neste caso, o que é padrão de justiça (princípio) para todos é a preservação do meio ambiente. Como explicam Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton

31 CARVALHO FILHO, 2017.

32 BRASIL. Ministério Público Federal, 2017.

33 Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, 2017.

A negociação baseada em princípios produz acordos sensatos, de forma amigável e eficiente. Quanto mais você recorrer a padrões de justiça, eficiência e mérito científico para lidar com o seu problema, maior será a possibilidade de que o pacote final seja sensato e justo³⁴.

Quanto ao “mérito científico”, a participação de setores da sociedade nas discussões, a exemplo da Universidade Federal do Ceará, Universidade Estadual do Ceará, Universidade de Fortaleza, as organizações profissionais (Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Ceará, etc.), e os estudos e relatórios socioambientais garantem a segurança sob múltiplos aspectos, jurídico, ambiental, econômico e social.

Feitas as ponderações iniciais sobre a mediação ambiental, passa-se à análise do conflito da permanência das Barracas da orla da Praia do Futuro na cidade de Fortaleza, considerando os preceitos técnicos, constitucionais, legais, sociais e econômicos. São apontados argumentos favoráveis e contrários para se chegar a uma tomada de posição.

3.2 O conflito judicial das Barracas da Praia do Futuro, em Fortaleza

O argumento jurídico-ambiental do conflito judicial da orla da Praia do Futuro exige que seja considerado o desenvolvimento econômico sustentável. Dito de outro modo, o turismo por si só não é suficiente para a defesa da permanência das barracas. Os interesses ambientais impõem restrição a vários direitos constitucionalmente garantidos, inclusive o da ordem econômica e financeira. Nessa senda, apresentam-se argumentos favoráveis e contrários à permanência das barracas.

3.2.1 Argumentos favoráveis à permanência

1. As atividades econômicas desenvolvidas nas áreas costeiras são históricas, vêm desde a época do descobrimento do Brasil, onde as primeiras vilas foram construídas no entorno do litoral. Entretanto, isso tem uma razão de ser, as regiões costeiras são ricas, possuem um ecossistema variado com inúmeras possibilidades de exploração econômica, que vão desde a extração do petróleo até seu uso para a balneabilidade.

34 FISHER; URY; PATTON, 2014, p. 92.

A ocupação antrópica da Praia do Futuro reporta-se à década de 1940, apresentando como ponto de partida a construção do Porto do Mucuripe. Por volta da década de 1950, surgiu como mais uma opção de balneabilidade para os membros mais abastados da sociedade fortalezense, uma vez que a Praia de Iracema e a do Meireles estavam saturadas e eram frequentadas pelas mais diversas classes sociais, o que incomodava os ricos da época. Nesta mesma década, o município autorizou o processo de parcelamento do Sítio Cocó e o loteamento de uma área que se estendia do Farol do Mucuripe até a foz do Rio Cocó, realizado pela imobiliária Antônio Diogo. Desde então, os terrenos em volta do porto passaram a ser muito valorizados. Com isso, a Praia do Futuro passou a representar uma nova opção de moradia já que a frente urbana de Fortaleza estava saturada, daí a origem do seu nome³⁵.

Em contraponto, de acordo com o autor supramencionado, a ocupação ocorreu de forma lenta e precária devido à falta de estrutura urbana e condições ambientais, como a presença de um intenso fluxo de areias entre a praia e as dunas, o que veio por dificultar a edificação de equipamentos ao longo da orla. Atrelada a esses fatores, acrescenta-se a forte maresia, considerada uma das mais elevadas do mundo, como fator impeditivo para a ocupação do local, por comprometer a durabilidade dos eletrodomésticos e eletrônicos, além de danificar a estrutura das construções, o que acaba por elevar os gastos com a manutenção dos moveis e imóveis.

Tais condições fizeram com que a Praia do Futuro fosse o último trecho de praia a ser incorporado à zona urbana. Com a desvalorização dessa área pelos aspectos naturais e urbanísticos já citados, a única opção que restou foi explorar seu potencial de balneabilidade e, principalmente, turístico. Foi a partir da procura da Praia do Futuro como opção turística que surgiram as primeiras barracas, em meados da década de 1970.

Para melhor explicar a evolução das barracas de praia, Davis Pereira de Paula³⁶ aponta cinco gerações de barracas, sendo a primeira (década de 1970) caracterizada por total falta de infraestrutura das barracas, que eram artesanais e removíveis. A partir da construção da Avenida Santos Dumont, em 1976, facilitou-se o acesso à Praia do Futuro, o que trouxe uma valorização dos terrenos no seu entorno.

35 PAULA, 2012.

36 PAULA, 2012.

Dessa forma, surgiu, no início da década de 1980, a segunda geração de barracas, localizadas na alta praia e, também caracterizadas pela falta de infraestrutura e higiene, sendo a madeira o principal elemento constitutivo. A terceira geração surgiu no final da década de 1980 e não tinham uma boa infraestrutura, sendo a grande maioria delas feitas de madeira e palha de carnaúba. Mesmo assim, já atendiam um público bem diversificado. Com o aumento do turismo interno e sua valorização enquanto atividade econômica, veio a quarta geração de barracas (início da década de 1990), construídas de alvenaria e tronco de carnaúba, dispendo de uma melhor estrutura física e condições de higiene. A inauguração do Aeroporto Internacional Pinto Martins, no ano de 1998, no estado do Ceará, trouxe o crescimento do turismo nacional e internacional, o que impulsionou o surgimento da quinta geração de barracas, em que as construções de alvenaria e palha de carnaúba foram substituídas por concreto armado e telhas, excetuando-se os quiosques, que permaneciam com a mesma estrutura de palha. Esses empreendimentos passaram a ser conhecidos como “barracas-complexos” por dispor de um espaço físico amplo com piscinas, parques aquáticos, banho de ducha, além de uma gastronomia diversificada, segurança e outros serviços disponíveis no intuito de agradar a clientela.

Dada a valorização da Praia do Futuro, o Poder Público desde a metade da década de 1980 tenta implantar políticas urbanas para seu ordenamento. Maciel³⁷ aponta algumas das tentativas de planejamento dos usos do lazer organizados pelas barracas de praia: “projeto turístico Atlântico Sul (1985), [...] interrompida por falta de verbas; Operação Praia do Futuro (1987), [...]. Também foi interrompida. Operação Praia do Futuro (1988)”. Essa intervenção fora proposta por barraqueiros, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral do Estado, Delegacia do Patrimônio da União e Prefeitura Municipal de Fortaleza.

A Praia do Futuro e suas “barracas-complexos”, como são conhecidas, constituem-se como um espaço dedicado à população local e para aqueles que visitam o município de Fortaleza. Chega a mobilizar um público em torno de 5.654.400 pessoas por ano, movimentando a economia e gerando uma receita turística R\$ 135 milhões por ano, correspondendo a uma receita gerada de R\$ 237,8 milhões anualmente. Quanto aos tributos gerados, tanto na esfera estadual como municipal, estes são de aproximadamente R\$ 23,8

37 2014, p. 189.

milhões ao ano. Soma-se ainda a alta geração de trabalho e renda, contando com cerca de 7.082 empregos diretos e 21.245 indiretos³⁸.

Quanto às características socioeconômicas, a Praia do Futuro possui fator estrategicamente determinante para a economia local e regional, haja vista ser um grande atrativo turístico a nível nacional e internacional. É agraciada pela natureza por possuir uma bela paisagem, um banho de mar convidativo dada a temperatura agradável de suas águas e sol o ano inteiro. Sobre os fatores que levaram ao crescimento turístico e econômico nessa parte da orla cearense, segundo Paula estão ligados

à construção das vias de acesso, à construção do Aeroporto Internacional, à qualidade natural e recreacional (praia extensa, ventos e ondas fortes que potencializam o desenvolvimento de diversas atividades de lazer), à proximidade com o setor hoteleiro [...] ³⁹.

Neste sentido, necessita-se coadunar os interesses econômicos e sociais com a preservação do meio ambiente, explícito no oitavo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS-8) estabelecido pela Agenda 2030. A doutrina tenta conceituar desenvolvimento sustentável a partir de valores compõem a visão de futuro, nos quais as civilizações contemporâneas deveriam alicerçar suas esperanças. Entrementes, são utópicos no melhor sentido desse qualificativo, por mais confusa que ainda seja a polissemia da expressão. Há necessidade de uma governança global do desenvolvimento sustentável⁴⁰. Roberto Rabbani leciona:

O conceito de desenvolvimento sustentável impõe que os seres humanos preservem a natureza de tal forma que as futuras gerações possam ter acesso à mesma qualidade de vida que as atuais gerações. Em épocas de crise e de retração econômicas, a questão ambiental é de certa forma marginalizada, sob o fundamento da necessidade de se manter um crescimento econômico, de acordo com os mercados internacionais. Contudo, não se pode conceber a ideia de sobrevivência humana sem a preservação ambiental: o ser humano necessita da natureza, mas a natureza não precisa do ser humano [...] ⁴¹.

38 MOREIRA, 2017.

39 PAULA, 2012, p, 258.

40 VEIGA, 2017, p. 233-234.

41 RABBANI, 2017, p. 216.

Em posição crítica, José Eli da Veiga adverte:

Em vez de aumentar a lista dos contorcionismos tão comuns em infrutíferas tentativas de promover um suposto “conceito” de desenvolvimento sustentável, é bem mais prudente que a análise dessa expressão comece por separar os argumentos científicos disponíveis sobre seus dois componentes essenciais: o substantivo desenvolvimento e o adjetivo sustentável [...]. Discutir o que há de válido, sério e objetivo nessa noção pode ser uma ótima vacina contra muitas das ilusões que ela tende a difundir. E separar o joio do trigo permite que o desenvolvimento sustentável possa ser mais conscientemente assumido como um dos mais generosos ideais civilizadores⁴².

O crescimento econômico, impulsionado pela produção de bens e serviços, trouxe consigo uma distorção do consumo e até mesmo da felicidade. Vive-se a cultura do consumismo, onde as falsas necessidades do homem só aumentam perdendo a noção do ser e do ter. Surge a indagação de saber se as tecnologias estão a serviço da sociedade. Em termos medicinais não há dúvidas. Zygmunt Bauman⁴³ vem ao encontro desse pensamento ao fazer uma crítica ao consumo imediatista e, por conseguinte, à liquidez do ambiente, onde as pessoas são incapazes de pensar na vida a longo prazo: “[...] A maioria dos bens valiosos perde seu brilho e sua atração com rapidez e, se houver atraso eles podem se tornar adequados apenas para o depósito de lixo, antes mesmo de terem sido desfrutados”. Esse fenômeno é o que se chama de incivilidade ambiental.

O município de Fortaleza tem como base fundamental de sua economia a prestação de serviços e o turismo, pois não conta com atividade industrial ou agropecuária extensivas. Economicamente, as barracas de praia exercem funções estratégicas no povoamento e ocupação de toda a costa leste, mostrando-se como lastro da prosperidade dos empreendimentos a serem aportados. A extensão da costa litorânea do município de Fortaleza é de 25 quilômetros; destes, sete se concentram na costa da Praia do Futuro. Não obstante, a antropização da zona costeira pode gerar impactos que vão desde a urbanização até a poluição do mar pelos esgotos, acúmulo de resíduos sólidos, ocupação de áreas irregulares, dentre outros.

42 VEIGA, 2017, p. 233.

43 BAUMAN, 2008, p. 45.

Pensando numa economia sustentável, as barracas da Praia do Futuro empenham-se em pôr em prática ações sustentáveis como: redução do consumo de energia; economia da água potável através de orientação dada aos funcionários e informativos a serem divulgados para os visitantes, sobre a importância da preservação das reservas hídricas; destino adequado dos óleos vegetais que servem de matéria prima para a produção de outros produtos, como o sabão; descarte adequado dos resíduos sólidos (lixo), reduzindo o consumo, fazendo coleta seletiva e reciclando tudo que for possível, um exemplo é a participação de algumas barracas no programa *Glass is good*, projeto que tem como objetivo dar um destino adequado às garrafas de vidro, reciclando-as, reduzindo, por sua vez, a poluição do meio ambiente.

Na sequência, os argumentos favoráveis se baseiam na inexistência oficial da linha de preamar média e na negativa de ocupação de bem de uso comum do povo.

3.2.1.1 Da inexistência oficial da linha de preamar média

Ratifica-se a importância da delimitação e a atualização da linha de preamar para se definir com precisão a faixa de terra que pertence à União, no caso os terrenos de marinha. O normativo versa que a competência para determinação da posição da linha de preamar média é do SPU – Serviço de Patrimônio da União (art. 9º), cuja determinação será realizada a partir de “documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou quando não obtidos, à época que do mesmo se aproxime” (art. 10).

Para o polo passivo da Ação Civil Pública, a ocupação da orla da Praia do Futuro pelas barracas aconteceu de forma mansa e pacífica há mais de três décadas (atualizada); nesse ínterim, nenhum dos antigos foreiros nem a União reclamaram essas ocupações. Ressalte-se que essa faixa de terra fora inicialmente aforada para a Sra. Elisa Diogo e, posteriormente, transferida à imobiliária Antônio Diogo. Entretanto, à época em que foi firmado o contrato de aforamento, não havia, oficialmente, a demarcação da linha de preamar, o que impossibilitou à União, em dias atuais, assegurar se a área ocupada pelas barracas é faixa de praia, terreno de marinha ou seu acrescido.

Gasparini⁴⁴ assevera “situados os terrenos de marinha em território municipal, é apropriado que sobre eles incida a legislação local”. O autor

44 GASPARINI, 2012, p. 1024.

reitera que a ação política do município alcança qualquer pessoa ou coisa que esteja em sua área de competência, com exceção ao que é vedado pela Constituição brasileira. Portanto, as edificações nos terrenos de marinha terão de obedecer à legislação municipal, sejam estas promovidas por foreiros da União, ou por ela própria. Assim, as marinhas estão sujeitas à legislação edilícia, tributária, urbanística e de uso do solo em vigor, no município em que estão localizadas.

Caso conclua-se que as barracas da Praia do Futuro estejam localizadas em terrenos de marinha, estas, mesmo localizadas em terras da União, sujeitar-se-ão à legislação do município de Fortaleza, pois este é o ente competente para regulamentar as edificações ali existentes. Entretanto, diante dos fatos apresentados, ainda há um conflito sobre a real localização dessas barracas, levando-se em consideração que a linha de preamar média, parâmetro para definir os terrenos de marinha, ainda não foi delimitada pelo órgão competente (SPU) na área da zona costeira em questão.

O Decreto-lei nº 1.561 de 1977 veda a ocupação gratuita dos terrenos de marinha, salvo quando autorizados em lei (artigo 1º), cabendo ao Serviço de Patrimônio da União (SPU) promover o levantamento dos terrenos ocupados, para efeito de inscrição e cobrança da taxa de ocupação (art. 2º). A linha de preamar média da Praia do Futuro não foi oficialmente demarcada, utilizando-se o Serviço de Patrimônio da União do Ceará, da Avenida Zezé Diogo, como o limite de demarcação dos terrenos de marinha nessa área⁴⁵. Nestes termos, observa-se que a SPU do Ceará não se utiliza do parâmetro legal, linha de preamar média, que seja elaborado por meio de estudo próprio, tendo de recorrer a uma linha presumida e primária que não traz nenhuma segurança jurídica quanto à sua delimitação, o que representa uma vulnerabilidade do Poder Público nessa delimitação.

Embora caiba ao SPU realizar o levantamento dos terrenos de marinha e cadastrar todas as ocupações existentes, não o procedeu no que se refere à área ocupada pelas barracas da Praia do Futuro, devendo recair, portanto, as responsabilidades decorrentes dessa omissão do poder público sobre o órgão do poder responsável e não sobre os ocupantes, assim alegou a defesa. O Decreto-lei nº 9.760/1946 prevê a figura da ocupação para legitimar o uso de terrenos de marinha, em benefício daqueles que já estejam os ocupando há determinado tempo. Para tanto, é necessário que esses ocupantes estejam

45 CONTESTAÇÃO PA nº 0.15.000.000416/2005-18.

cadastrados no SPU e paguem a taxa de ocupação (artigo 127). Entretanto, o ato administrativo que permite a ocupação das marinhas e outras terras públicas federais é discricionário, de modo que “a União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitir-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação” (*caput* do artigo 132), sem que o ocupante venha reclamar sua permanência. Se a ocupação for julgada de boa-fé pelo SPU, poderá o ocupante ser indenizado pelas benfeitorias que realizou no terreno, mas a importância será arbitrada pelo próprio Serviço de Patrimônio da União – SPU (artigo 132, § 1º).

Um aspecto relevante levantado pelo polo passivo da Ação Civil Pública em comento é o fato de que as barracas da Praia do Futuro foram, inicialmente, edificadas onde hoje se encontra a Avenida Zezé Diogo, sendo os empresários convidados pelo Poder Público a deslocar suas barracas para uma área mais próxima ao mar. A partir dessa determinação, muitos estabelecimentos recuaram até cerca de 60 (sessenta) metros abaixo da área inicial, sendo realocados na faixa onde hoje se encontram, atualmente, construídos. Tal relato comprova a boa-fé dos proprietários das barracas. Vale destacar que, no decorrer da investigação, não foi encontrado conceito de linha de preamar a nível internacional nem denominações similares aos “terrenos de marinha”, o que vem a permear a dificuldade e a segurança jurídica em utilizar esta linha na demarcação das marinhas.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39, de 2011, pretende revogar o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal de 1988 e o §3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no sentido de extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis. Dentre as mudanças pertinentes à questão das barracas da Praia do Futuro, importa destacar a que fala dos ocupantes que estejam quites com suas obrigações passarão a ter o domínio pleno do terreno sob sua posse. A aprovação da PEC resolverá definitivamente o problema das barracas, que vêm cumprindo suas obrigações perante o Poder Público, tal como o pagamento da taxa de ocupação. Entretanto, a aprovação dessa emenda causa certa insegurança na medida em que poderá dar azo à apropriação indevida de terras em área de risco ambiental, além de facilitar o uso da má-fé na tentativa de tomar como suas terras públicas.

3.2.1.2 Da negativa de ocupação de bem de uso comum do povo

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro instituído pela Lei nº 7.661/88 define, no §3º do artigo 10, praia 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”. Entretanto, a Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, que dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo do município de Fortaleza, incorre no mesmo erro da SPU, ao estabelecer como limite da faixa de praia a via pública:

Art. 5º [...]

§1º A Zona de Preservação Ambiental (ZPA) subdivide-se em três Zonas:

II – [...] Faixa de Praia: parte da orla marítima do Município de Fortaleza, constituindo-se de área coberta e descoberta periodicamente pelas águas marítimas, acrescidas da faixa de material detrítico, tais como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural ou outro ecossistema, *ou até a primeira via pública reconhecida pelo Município e de acordo com o disposto nesta lei*⁴⁶.

Observa-se que essa definição de faixa de praia vai além do conceito jurídico dado pela Lei nº 7.661/88, o que pode causar uma heterogeneidade na delimitação da faixa de praia ao longo da orla, por exemplo, em determinado bairro a praia pode ir até onde começa a vegetação natural, enquanto em outro trecho a faixa de praia pode ir até a via pública, mesmo que esta última seja banhada periodicamente pelas ondas do mar.

Já o polo ativo da Ação Civil Pública afirma que as barracas estão em área de praia e que estas impedem o livre acesso dos transeuntes ao bem de uso comum do povo, previsto no inciso IV do artigo 20 da Constituição Federal de 1988. Em contraponto, o polo passivo rebate que as barracas não estão em faixa de praia e que os banhistas e visitantes têm livre acesso à faixa de praia, assim como os estabelecimentos não cobram valor pela utilização de chuveiros, palhoças e áreas comuns, excetuando-se o consumo de alimentação, bebidas e entradas no parque aquático, o que representa prestação

46 FORTALEZA, 2017, grifo nosso.

de serviço. Nesse sentido, a defesa lembra que o limite de praia se confunde com o limite do ecossistema urbano e, pensando-se dessa forma, pode-se afirmar que boa parte das construções da orla de Fortaleza estaria dentro da faixa de praia, ou seja, área de uso comum. Nesse diapasão, entende-se que o termo “praia” deverá ser utilizado de acordo com os parâmetros técnicos.

Tecnicamente, entende-se que a praia termina onde começa outro ecossistema ou vegetação natural, e as barracas, em sua maioria, foram edificadas há mais de três décadas em área que apresentava vegetação que foi sendo modificada pela ocupação antrópica. Vendo por esse ângulo, percebe-se que as barracas não estão em área de praia. No que se refere à edificação em bem de uso comum do povo (praia), vale destacar que os entes públicos sempre permitiram a ocupação dessas terras pelos donos das barracas. A própria União, por meio do Serviço de Patrimônio da União (SPU), cobra taxa de ocupação. Se fosse uma área irregular, não poderia haver cobrança de taxa alguma, as barracas deveriam ser demolidas logo que fossem construídas, ou se houvesse empenho na fiscalização jamais existiria algum preâmbulo de edificação nessa área, mas não foi isso que aconteceu na Praia do Futuro.

Quanto ao fato de os donos das barracas terem realizado plantações de gramas, coqueiros e outras vegetações, isso veio em decorrência de recomendação expressa do ente público, por meio do Ministério do Orçamento e Gestão – Secretaria de Patrimônio da União, conforme ofício enviado em outubro de 1999 para os empresários da Praia do Futuro, nestes termos:

Consoante o programa que esta DPU está desenvolvendo juntamente com a Secretaria de Turismo do Ceará e a Prefeitura de Fortaleza para melhoria ambiental da Praia do Futuro, estamos recomendando aos barraqueiros ali instalados, [...], que *plantem ou transplante, cuidem e mantenham, nas áreas entre as barracas e entre estas e o calçadão, gramíneas, coqueiros e outras plantas que resistam a maresia, ao sol, areia e demais fatores que causa a aridez litorânea. Acrescentamos que terão prioridade na renegociação ou na declaração de prescrição dos débitos perante esta DPU, os barraqueiros que resgatarem esses espaços públicos*⁴⁷.

47 BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão – Secretaria de Patrimônio da União, 1999, grifo nosso.

De acordo com o polo passivo, a União incorre em ações contraditórias ao apontar como irregularidade a plantação de gramíneas, coqueiros e outras vegetações, quando, em momento anterior, foi o órgão responsável pela administração do seu patrimônio (SPU) que incentivou os proprietários das barracas a realizar tais plantações. Importante frisar que, ao plantarem área verde, esses empresários estão contribuindo para a conservação do meio ambiente e melhoramento da paisagem.

Para o polo passivo da ação, as barracas da Praia do Futuro e todas as suas benfeitorias representam “verdadeiro patrimônio turístico e cultural do Estado do Ceará, sem contar a enorme demanda turística e o valioso ganho econômico que gera para o Estado”⁴⁸. Demolir esses empreendimentos ou reduzir as atividades ali desenvolvidas é extirpar dos cearenses parte de sua cultura e abortar uma das mais procuradas opções de lazer do município de Fortaleza.

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei nº 7.661/1988 estabelece como objetivo do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro “orientar a utilização nacional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”.

A seguir, são abordados os pontos negativos à permanência das barracas.

3.2.2 Argumentos contrários à permanência

A questão judicial que envolve as barracas da Praia do Futuro, por se tratar de zona costeira, patrimônio nacional, nos termos do §4º do artigo 225 da CF/88, considera o conflito de interesse público. Assim, assegura-se que todos os entes federados (União, Estados e Municípios) são responsáveis pela tutela da zona costeira, dando-se maior relevância ao município, já que é o ente político mais próximo. Maria Almeida Passos de Freitas⁴⁹ aduz que o fato de ser patrimônio nacional não significa que seja patrimônio federal, ou seja, de propriedade exclusiva da União, pois os bens de propriedade da União encontram-se no rol do artigo 20 da Constituição Federal de 1988. Para esse estudo, interessa os bens descritos no inciso IV do referido artigo, que incluem as praias marítimas como bem da União, já que não houve um

48 CONTESTAÇÃO REF. PA Nº 0.15.000.000416/2005-18.

49 FREITAS, 2014.

consenso se as barracas estão ou não em faixa de praia, e por fim o inciso VII, onde se encontram os terrenos de marinha e seus acrescidos. Então, como ainda não houve atualização da linha de preamar média de 1831, mesmo tendo-se a ciência de que o nível do mar vem sofrendo alterações ao longo dos anos, hoje restam dúvidas quanto à localização das barracas de praia, ou seja, se estão ocupando terrenos de marinha ou seus acrescidos. A condição de a União ser detentora das praias marítimas, dos terrenos de marinha, bem como de seus acrescidos, faz dela uma das maiores interessadas na propositura da Ação Civil Pública, não se excluindo o interesse municipal.

Em suas alegações, o polo ativo da Ação Civil Pública apontou algumas irregularidades, dentre estas que os barraqueiros estão utilizando bem público de uso comum do povo – a praia – como se particular fosse –, considerando que seus empreendimentos estão localizados em faixa de praia, além de utilizar meios que obstaculizam o livre acesso ao bem do povo, como cercas, tapumes, cordas, dentre outros obstáculos. Para o Ministério Público e a Advocacia Geral da União, é de conhecimento público que toda a faixa de areia que vai até o calçadão da Avenida Zezé Diogo é faixa de praia e qualquer cidadão médio que tenha bom senso chegará a esta conclusão⁵⁰.

Cita-se o inciso IV do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, que coloca as praias marítimas no rol de bens da União, juntamente com o artigo 10 da Lei nº 7.661/1988, que preceitua que “as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar”. A fundamentação jurídica de que as barracas estão em área de praia foi a partir do conceito de praia encontrado no §3º do artigo supra-mencionado. Ademais, cita-se na petição inicial o artigo 109 e o parágrafo único da Lei Municipal nº 7987/1996 (Uso e ocupação do solo no município do Fortaleza), revogada pela Lei Complementar nº 236, em agosto de 2017.

Para Carvalho Filho⁵¹, “uso comum é a utilização de um bem público pelos membros da coletividade sem que haja discriminação entre os usuários, nem consentimento estatal específico para esse fim”, devendo esse uso ser gratuito, de modo que não cause qualquer ônus aos que utilizem o bem, sendo as praias um exemplo que prestigia a hipótese de uso comum. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵², consideram-se bens de uso

50 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2005.

51 CARVALHO FILHO, 2017, p. 1.234.

52 DI PIETRO, 2017, p. 946.

comum do povo “aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração”.

A exemplificação dos bens de uso comum do povo também é encontrada no artigo 99, inciso I do Código Civil de 2002: “são bens de uso comum do povo os mares, as praias, os rios, as estradas, as ruas e os logradouros públicos”. Observa-se que esse inciso é exemplificativo e não taxativo, podendo existir outros bens de uso comum do povo. Assim, conclui-se que as praias são bens de uso comum do povo, e isso foi evidenciado no ordenamento pátrio brasileiro, entretanto ainda não há consenso se as barracas estão ou não em faixa de praia.

Outra irregularidade levantada é o fato de 43 estabelecimentos, à época da propositura da ação, funcionarem sem inscrição na Gerência Regional de Patrimônio da União (GRPU), o que caracteriza uma situação totalmente ilegal. Assoma-se a isso a razão de outros 98 empreendimentos, dos 110 com inscrição na GRPU, excederem os limites previstos no registro do patrimônio da União.

Entende-se que, estando as barracas localizadas em qualquer das três opções (praia, terrenos de marinha ou seus acrescidos), a gestão da área ocupada é atribuída a órgão específico do Poder Executivo, no caso a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Nesse sentido, preceitua o art. 1º da Lei nº 9.636/1988 que o Poder Executivo deverá executar as ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis.

Os autores da Ação Civil Pública acrescentam a realização de construções em área de praia sem a elaboração do EIA – Estudo de Impacto Ambiental – EIA e, conseqüentemente, do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, não dispendo da devida autorização do poder público competente, incluindo-se a edificação de piscinas, parques aquáticos, quiosques, dentre outros. Diante disso, importante relatar que a Lei nº 7.661/1988 (Instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) tornou obrigatória a realização do EIA/RIMA de qualquer obra ou atividade que resulte na alteração das condições naturais da zona costeira, estipulando sanções para quem descumprir as condições de licenciamento.

Quanto ao aspecto ambiental, o principal receio do polo ativo da ação é que as barracas estejam causando dano ambiental em decorrência da sua localização e em virtude da construção de parques aquáticos, piscinas,

rampas, quiosques, sombreiros, calçadas e outras obras, sem a devida autorização do órgão competente e sem a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

4. Considerações finais

Os resultados apontam respostas aos questionamentos da pesquisa. Não há segurança jurídica para afirmar que as barracas ocupam bem de uso comum do povo, praia. Nesse diapasão, averiguando-se o conceito técnico e jurídico de praia, observa-se que não há diferença entre eles, pois ambos dizem que a praia termina onde começa outro ecossistema ou vegetação natural. Se as barracas foram, inicialmente, inseridas em área com vegetação natural e suas fundações nunca sofreram influência das marés, mesmo nas piores enchentes, acredita-se que as barracas não estão em faixa de praia, mas sim na porção além do pós-praia, o que não caracterizaria bem de uso comum do povo.

Outro aspecto considerado é o fato de não existir delimitação oficial da linha de preamar média de 1831, quando tal levantamento deveria ser feito pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU, mas esse órgão público se mostrou omissivo até então, o que acaba por prejudicar a demarcação dos terrenos de marinha, trazendo também insegurança na cobrança de taxa de ocupação. Entende-se que usar como parâmetro de delimitação a via pública (assim o fez a SPU) é prejudicial e ilegal por ser desprovido de tecnicidade.

A questão judicial tramita há mais de uma década e, até o momento, não mostrou uma decisão que coadune com os múltiplos interesses envolvidos. No decorrer da análise da Ação Civil Pública nº 75/05 Ref. PA nº 0.15.000.000416/2005-18 contra 154 barracas situadas na Praia do Futuro, percebeu-se que a segurança jurídica na localização das barracas está prejudicada porque ainda não se chegou a um consenso quanto ao conceito de praia e, conseqüentemente, à real delimitação da faixa de praia nessa área, o que torna fundamental recorrer-se a uma perícia detalhada do local. Já que envolve conceitos técnicos, é sensato que o julgador recorra aos aspectos técnicos e periciais, além dos jurídicos, antes de proferir sua decisão.

Quanto à ausência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo relatório (RIMA) na construção das piscinas, parques aquáticos e quiosques em algumas barracas, dentre outras obras de menor monta, a Constituição Federal de 1988 estabelece a exigência desses instrumentos administrativos às obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação

ambiental, o que não se aplica à construção desses acessórios nas barracas. E, caso o Estado (Judiciário ou Executivo) entenda necessário, que sejam exigidos o estudo e o respectivo relatório a fim de garantir o uso sustentável.

Outrossim, o acórdão de 2018 do Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região julgou parcialmente procedente a Ação Civil Pública supramencionada, ao determinar a retirada, no prazo de dois anos, somente das barracas irregulares (aquelas que não possuem Registro Imobiliário Patrimonial – RIP), e o retorno das barracas ao seu tamanho original para as que possuem o RIP. Decisão esta que dá azo a recursos especiais e extraordinários às Cortes Supremas, visto que se tem uma série de argumentações, já elencadas no presente trabalho e que dariam suporte às pretensões.

Outrora, a decisão supramencionada foi favorável aos empresários das barracas que possuem RIP, regularizando-se assim o direito de esses empreendimentos continuarem com suas atividades, permanecendo onde estão, ou seja, em área que não se consubstancia como faixa de praia.

Sobre a gestão estratégica integrada de promoção da educação e cidadania ambiental importa afirmar que na sentença exarada no processo judicial foram determinadas alterações e adequações à sustentabilidade do complexo de Barracas da Praia do Futuro, responsável por atrair turistas e movimentar a economia do município de Fortaleza – Ceará. Entrementes, a sustentabilidade é um princípio constitucional que deve ser sopesado quando em colisão com os impactos das barracas da Praia do Futuro na economia local e o caminho que estas vêm percorrendo na busca de um equilíbrio socioambiental. Contudo, a compensação ambiental pode ocorrer com ações de educação e cidadania ambiental para turistas e clientes locais das barracas.

As barracas da Praia do Futuro têm importância socioeconômica, turística e cultural, funcionando como verdadeiro *marketing territorial*, pois juntas representam um dos principais atrativos para aqueles que procuram agregar o sol ao banho de mar, contribuindo para que o município seja conhecido internacionalmente como “terra do sol”. Encarar de forma estática os problemas que envolvem a orla da Praia do Futuro, com seus múltiplos interesses conflitantes, atrelados à obscuridade de algumas decisões e à omissão do Poder Público, não trará uma solução definitiva para o conflito em tela.

A mediação é um mecanismo participativo e democrático que busca equacionar interesses múltiplos. No caso empírico das barracas é possível em razão de contar com a participação paritária no *Fórum Permanente de Construção de Consensos Ambientais*: Ministério Público Federal, Associação dos

Empresários da *Praia do Futuro*, *Universidades*, *órgãos estatais e instituições como OAB, CREA*. A *solução tardia* para superar esse conflito socioambiental, econômico e cultural pode gerar novos conflitos sociais como empregabilidade, impactos no turismo local. A lacuna legislativa para suprir a abstração da definição de área de praia precisa ser preenchida. O remédio constitucional é o mandado de injunção. Esse problema não é apenas de Fortaleza, mas abrange dezessete estados brasileiros com zona costeira.

Entrementes, não significa que a mediação seja o melhor instrumento de autocomposição para todos os conflitos ambientais, a exemplo dos desastres ambientais no estado de Minas Gerais. É preciso colocar olhos de lince em três princípios que ordenam a mediação: confidencialidade, autonomia da vontade das partes e imparcialidade do mediador, insitos no Código de Processo Civil e a Lei de Mediação. São princípios não harmonizados com os interesses públicos ambientais. Aponta-se para a necessidade de alterações legislativas do Código de Processo Civil para os procedimentos específicos às tutelas coletivas e da Lei da Mediação para a autocomposição ambiental dialogada.

O questionamento acerca da mediação ambiental favorecer uma gestão compartilhada das barracas o posicionamento acertado é positivo. No entanto, entende-se que é possível atrelar crescimento socioeconômico à preservação ambiental, desde que haja participação ativa da sociedade, dos empresários e do poder público de modo que as soluções dialogadas sejam criativas e duráveis.

Trabalhar o desenvolvimento sustentável, atentos aos aspectos científicos dessa área, é essencial para a aquiescência da continuidade das atividades desenvolvidas na orla da Praia do Futuro, bem como a permanência das barracas que lá estão. Há uma perspectiva de que a solução final para esse conflito caminhe no sentido de integrar as questões de uso e ocupação do solo com o desenvolvimento de atividades econômicas que tenham como foco a sustentabilidade ambiental.

Intui-se a possibilidade real de um nível de segurança socioambiental trazendo novos rumos para superar as tensões envolvidas no conflito meio ambiente *versus* Praia do Futuro, com a permanência das barracas, porém exige gestão criativa, durável e sustentável, compensação ambiental e fiscalização das renovações das licenças ambientais pelo poder de polícia estatal. Caminha-se para um entendimento doutrinário quase uníssono acerca da mediabilidade dos direitos transindividuais e da co-mediação para os conflitos ambientais. Espera-se que a legislação e jurisprudência acompanhem essa evolução.

Referências

- AHMED, Flávio. *Tutela jurídica das praias urbanas no direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- BARROS, Ana Meire Vasconcelos; CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do. Desequilíbrios de poder entre os mediandos e a necessária tutela do Estado: análise da mediação ambiental à luz do CPC/2015. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 267-289, set./dez. 2016.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). *Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em 10 nov. 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 24.643, 1934*. Decreta o Código das Águas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 5.300, 2004*. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 dez. 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=531>. Acesso em: 27 ago. 2020.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977*. Dispõe sobre a ocupação de terrenos da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1561.htm. Acesso em: 3 nov. 2019.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da União,

- Brasília, DF, 05 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm. Acesso em: 3 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 3 set. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 5 jul. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988*. Institui o plano nacional de gerenciamento costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 maio 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm. Acesso em: 12 set. 2020.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Características e limites da Zona Costeira e Espaço Marinho*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/zona-costeira-e-seus-m%C3%BAltiplos-usos/caracteristicas-da-zona-costeira.html>. Acesso em: 12 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública nº 75/05 Ref. PA nº 0.15.000.000416/2005-18*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ce/atuacao/forum-praia-do-futuro/arquivos-do-forum/praiadofuturo-conflito-judicial-documentos.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

- BRASIL. Ministério Público Federal. *Fórum permanente de requalificação da Praia do Futuro*. 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ce/sala-de-imprensa/docs/manifesto-forum-permanente-para-a-requalificacao-da-praia-do-futuro>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.
- BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional nº 39, 2011*. Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CAÚLA, Bleine Queiroz; SOUTO, Emanuelle Coelho de; ROCHA, Karine Menezes. Olhos de *lince* sobre as soluções mediadas no contexto dos desastres ambientais minerais. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; CIAMMARICONI, Anna (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). *Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional*. v. 17. Brasília: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, 2021.
- CEARÁ. Constituição Estadual (1989). *Constituição do Estado do Ceará*. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes?download=386...do-ceara-1989>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- CEARÁ. *Lei nº 13.796, de 23 de junho de 2006*. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o plano estadual de gerenciamento costeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Fortaleza, CE, 23 jun. 2006. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao/leis2006/13796.htm>. Acesso em: 8 nov. 2019.

- CEARÁ. Secretaria de Turismo do Ceará – SETUR. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Anuário Estatístico do Ceará 2017. *Demanda turística via Fortaleza, segundo procedência – Ceará – 2014-2016*. 2017. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2017/aspectosEconomicos/turismo/demanda_turistica.htm. Acesso em: 23 set. 2020.
- CEARÁ. Secretaria de Turismo do Ceará – SETUR. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. *Turismo cearense tem participação de 5% no PIB estadual e índice deve aumentar nos próximos anos*. 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2018/06/29/turismo-cearense-tem-participacao-de-5-no-pib-estadual-e-indice-deve-aumentar-nos-proximos-anos/>. Acesso em: 23 set. 2020.
- CRISTOFOLETTI, Antonio. *Geomorfologia*. 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 1980.
- CRISTOPHERSON, Robert W. *Geossistemas: uma introdução à geografia física*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Tradução de Vera Ribeiro; Ana Luiza Borges. 3. ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.
- FORTALEZA, *Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017*. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo do município de Fortaleza. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/CE/FORTALEZA/LEI-COMPLEMENTAR-236-2017-FORTALEZA-CE.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.
- FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR. *Projeto Fortaleza2040. Plano de Ação para Economia do Mar no Município de Fortaleza*. Abril, 2016. Disponível em: http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/eixos/5_EconomiadoMar.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.
- FREIRE, Débora Ferreira. *Lazer e turismo nas barracas da Praia do Futuro: usos e conflitos territoriais na metrópole – Fortaleza – CE*. 2015. 180 f.

- Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.
- FREITAS, Gilberto Passos de; AHMED, Flavio. A mediação na resolução de conflitos ambientais. *Revista Eletrônica OAB, Rio de Janeiro*, 2016. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Mediacao-ambiental-Autores-Gilberto-Passos-e-Flavio-Ahmed.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- FREITAS, Maria Almeida Passos de. Os municípios na zona costeira. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo; MORE, Rodrigo (org.). *Os desafios ambientais da zona costeira*. São Paulo: Essential Ideal, 2014.
- GARRISON, Tom. *Fundamentos de oceanografia*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONÇALVES, Alcindo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Regime jurídico e governança na zona costeira. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo; MORE, Rodrigo (org.). *Os desafios ambientais da zona costeira*. São Paulo: Essential Ideal, 2014. p. 14-29.
- HEMMATI, Minu. *Multistakeholder processes for governance and sustainability beyond deadlock and conflict*. London: Earthscan, 2002.
- IPLANFOR elabora modelos de ordenação da Praia do Futuro. *Jornal Diário do Nordeste*. Fortaleza, 26 de agosto de 2017. Metro. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/iplanfor-elabora-modelos-de-ordenacao-da-praia-do-futuro-1.1810823>. Acesso em: 7 nov. 2019.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MACIEL, Wellington Ricardo Nogueira. As barracas de praia e a “civilização do lazer”: espaço urbano, poder e sociabilidade na Praia do Futuro. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 187-219, 2014.
- MACIEL, Wellington Ricardo Nogueira. Imagens discursivas, usos e ocupações dos espaços praianos de Fortaleza. *Revista Homem, Espaço e Tempo*, Sobral, v. 6, n. 1. p. 1-17, mar, 2012.
- MARTINS, Dayse Braga; BARROS, Maria do Carmo. A mediação como mecanismo de solução de conflitos ambientais e efetivação do princípio da participação social. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; CARMO, Valter Moura do (org.). *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional*. Fortaleza: Premium, 2013. v. 1. p. 146-167.

- MOREIRA, Roberto. Salmito Filho e Acrísio Sena enviam documento ao TRF de Recife contra a retirada das barracas da Praia do Futuro. *Jornal Diário do Nordeste*. Disponível em: <http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/tag/praiado-futuro/>. Acesso em 8 out. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano*. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>. Acesso em: 3 out. 2020.
- PAULA, Davis Pereira de. *Análise dos riscos de erosão costeira no litoral de Fortaleza em função da vulnerabilidade aos processos geogênicos e antropogênicos*. 2012. 364 f. Tese (Doutorado em Ciências do Mar, especialidade em Gestão Costeira) Universidade do Algarve, Portugal.
- RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay. O poluidor-pagador: uma nova análise de um princípio clássico. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 51, p. 195 -224, jul/dez. 2017.
- SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Responsabilidade ambiental e a valoração do dano. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; ECHEVERRÍA, Hugo Iván (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). *Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional*. v. 16. Palmas: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2020. p. 112-126.
- SOARES, Carlos Roberto; ÂNGULO, Rodolfo José. Sobre a delimitação de linha de preamar médio de 1831, que define os terrenos de marinha (Dec.-Lei 9.760, de 05.09.1946). *Revista de Direito Ambiental*. v. 20, p. 261-267 out/dez, 2000.
- SOUZA, Luciane Moessa de. *Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas*. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014.
- VASCONCELOS, Fábio Perdigão. *Gestão integrada da zona costeira: ocupação desordenada, erosão, assoreamento e poluição ambiental do litoral*. Fortaleza: Premium, 2005.
- VEIGA, José Eli da. A primeira utopia do antropoceno. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo v. XX, n. 2. p. 233-252, abr.-jun. 2017.
- VELLI, Adilson Matias. *Terrenos de marinha e seus acrescidos: dificuldades práticas e jurídicas*. 2008, 85f. Monografia (Graduação em Direito). Centro de Ciências Sociais e Jurídicas. Universidade do Vale do Itajaí. Tijucas, SC.

Recebido em 19 de setembro de 2020.

Aprovado em 09 de março de 2021.

RESUMO: A Praia do Futuro tem sua orla ocupada por barracas, atrativo turístico, de relevância socioeconômica e cultural. A pesquisa analisa os conflitos desde 2005, objeto de Ação Civil Pública do Ministério Público da União, que, no mister pela legalidade, alega ocupação de bem de uso comum do povo (praia) e solicita remoção das barracas irregulares. Os proprietários negam a ocupação de faixa de praia, alegam a inexistência de linha oficial de demarcação (preamar média), a teoria do fato consumado e a função social da propriedade. Apresenta na argumentação jurídica pontos contrários e favoráveis à permanência das barracas. Recorre à metodologia com abordagem qualitativa, levantamento bibliográfico e documental. Conclui-se existir um conflito com múltiplos interesses envolvidos: tutela de proteção das praias, bem ambiental natural e interesse social *versus* concessão de alvará de funcionamento há mais de 30 anos pelo Poder Público Municipal aos proprietários das barracas. Sugere-se a utilização da mediação de conflitos para uma solução satisfatória e sustentável, para o compromisso de todas as barracas minimizarem os impactos ambientais e instituírem gestão estratégica integrada de promoção da educação e cidadania ambiental.

Palavras-chave: mediação ambiental, gestão compartilhada de conflitos, barracas Praia do Futuro, zona costeira, ação civil pública, sustentabilidade ambiental.

ABSTRACT: Futuro Beach is occupied by barracks, tourism attractions of socio-economic and cultural relevance. The research aims to analyze the conflict, which since 2005 has been subject to a Public Civil Action of the Public Prosecution Service of the Union, which due to legality, alleges occupation of common public property and requests the removal of irregular barracks. The owners deny the occupation of beach strip, claim the lack of official demarcation line, the theory of *fait accompli* and the social function of property. It presents in the legal argumentation opposite and favorable points to the permanence of the barracks. The methodology consists of a qualitative approach, bibliographical and documentary survey. It concludes that there is a conflict with multiple interests: protection of beaches, natural environmental good and social interest versus concession of operating license for 30 years by the Municipal Government to owners of the barracks. We suggest the use of conflict mediation for a satisfactory and sustainable solution, for the commitment of all barracks to minimize the environmental impacts and institute integrated strategic management to promote environmental education and citizenship.

Keywords: environmental mediation, creative conflict management, beach barracks of Futuro Beach, coastal zone, public civil action, environmental sustainability.

SUGESTÃO DE CITAÇÃO: MARTINS, Dayse Braga; LOPES, Ana Edinéia Cruz; CAÚLA, Bleine Queiroz. A mediação ambiental para a gestão compartilhada do conflito referente à permanência das barracas da Praia do Futuro, em Fortaleza, Ceará. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 65 jul/dez 2024. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1673>.