

**Mediação de Conflito Socioambiental em Obras de Macrodrenagem: A
Experiência da Prefeitura Municipal de Guarujá, São Paulo, Brasil**

Aniria Jose da Fonseca Teixeira

Mestre, UNINOVE, Brasil.
aniria.teixeira@guaruja.sp.gov.br

Andreza Portella Ribeiro

Professora Doutora, UNINOVE, Brasil.
aportellar@gmail.com

Leonardo Ferreira da Silva

Mestre, UNINOVE, Brasil.
Doutorando, Mackenzie, Brasil
leonardo.silva00057@gmail.com

RESUMO

O crescimento urbano tem sido correlacionado com transformações substanciais na ocupação do solo, desencadeando conflitos socioambientais. No Brasil, a falta de tradição em mediação de conflitos socioambientais é verificada por meio de inúmeras ações judiciais que, muitas vezes, necessitam de anos para chegarem a algum desfecho. Este estudo deu ênfase às ações realizadas pela Prefeitura Municipal de Guarujá (PMG), em 2022, como ferramenta à resolução de conflitos socioambientais, sem a necessidade de recorrer à judicialização. A pesquisa abordou o caso específico da execução de obras de macrodrenagem no bairro Santo Antônio, o que implicou na remoção de 29 famílias, de suas moradias, com reparação equivalente, orientada por um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). De natureza qualitativa, o estudo fundamentou-se por: análise documental; revisão sistemática da literatura e entrevistas com as partes interessadas. O estudo buscou analisar como as técnicas de mediação podem contribuir para resolução de conflitos socioambientais entre projetos públicos de infraestrutura e a população local. Os achados da pesquisa indicaram que as iniciativas da PMG foram essenciais para a criação de um espaço de mediação, no qual - por meio do diálogo - os funcionários envolvidos no processo de remoção buscaram atender às reivindicações das famílias, inclusive por aditamento de cláusulas previstas no Método Comparativo de Dados de Mercado para área Urbanas, adotado para pagamento das indenizações, conforme os instrumentos legais. Tal iniciativa fez com que todas as famílias envolvidas aderissem aos termos de negociação, evitando-se a judicialização e viabilizando o projeto.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito Socioambiental. Mediação. Desapropriação/Indenização.

1 INTRODUÇÃO

Os conflitos socioambientais são fenômenos complexos e multifacetados que resultam das tensões entre diferentes atores sociais que disputam o acesso e o uso de recursos naturais. Esses conflitos têm ganhado cada vez mais relevância no contexto brasileiro e mundial, uma vez que a intensificação das atividades econômicas associadas à exploração de recursos naturais vem gerando impactos socioambientais significativos, os quais afetam diretamente as populações locais, suas formas de vida e seu bem-estar (ARANHA et al., 2021).

O estudo dos conflitos socioambientais tem implicações importantes para o campo da pesquisa científica, uma vez que permite, tanto a compreensão mais aprofundada das dinâmicas sociais e ambientais que ocorrem em determinados territórios, quanto ao entendimento das estratégias adotadas pelos diferentes atores para lidar com essas questões. Nesse sentido, a análise dos conflitos socioambientais pode contribuir para o avanço do conhecimento científico sobre a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável, permitindo a identificação de boas práticas e estratégias inovadoras que possam ser replicadas em outros contextos (OLIVEIRA; RIBEIRO et al., 2021; PRIEBBERNOW, 2022).

De acordo com Azkarraga (2008), o conflito socioambiental se refere a determinada situação em que há uma valoração contraposta por parte dos diferentes atores sociais em relação ao meio ambiente, considerando que ambos envolvidos têm diferentes formas e capacidades de intervir na decisão.

No Brasil a gestão dos conflitos socioambientais ainda se apoia, marcadamente, em instrumentos judiciais, o que resulta no acúmulo de processos no sistema judiciário. Porém, na esfera da política ambiental, há uma forte tendência em se estabelecer mecanismos tripartites envolvendo Estado, Mercado e Sociedade, para os quais as palavras de ordem são: parceria e negociação (BREDARIOL, 2004).

Sobre esse aspecto Watanabe e Lagresta (2007) trazem ponderações relativas à postura dos julgadores, a qual chama de “cultura da sentença”, reforçando que ela se consolida

de forma assustadora. Os autores, portanto, reconhecem que os juízes preferem proferir a sentença a tentar conciliar as partes para obtenção de soluções amigáveis dos conflitos.

Como causa de ocupações irregulares, podem ser identificados vetores de origens distintas, como aspectos sociais e econômicos, que causam e aprofundam as desigualdades sociais; a segregação socioespacial; a ausência ou a deficiência da elaboração de políticas públicas voltadas para produção habitacional direcionada à população de baixa renda. Referindo-se à ausência, ela não só reflete o empobrecimento da população urbana brasileira, como, também, evidencia a própria forma como os espaços urbanos se estruturam (BALTRUSSIS, 2004).

A Lei nº 13.465 (2017) que institui a regularização fundiária rural e urbana representa um marco legal da regularização fundiária no Brasil e busca viabilizar o reconhecimento de posse e propriedade por meio de uma série de ações jurídicas, urbanísticas, ambiental e social que objetivam à formalização de ocupações irregulares em uma cidade organizada e estruturada, com direito à concessão do título de propriedade da terra, (MONTEIRO et al., 2019).

Quando o poder público tem interesse em utilizar uma área, ainda que ela se enquadre nos requisitos da Lei de regularização fundiária, poderá fazê-lo por meio da prévia declaração de utilidade e necessidade pública ou interesse social. Cabe salientar que todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, mediante justificativa do interesse público. Desta forma, pode ser entendido que a desapropriação é a prevalência do interesse público sobre o particular, para atender a função social do bem em questão (CARVALHO, 2018).

A mediação de conflitos socioambientais é um processo que envolve a atuação de uma terceira parte imparcial e capacitada para auxiliar os atores envolvidos a chegar a um acordo que satisfaça seus interesses. A técnica se baseia na comunicação e na negociação, e tem como objetivo a construção de soluções consensuais e duradouras para as partes envolvidas (RIBEIRO et al., 2021).

Por outro lado, a negociação de conflitos socioambientais é um processo em que as partes envolvidas em um conflito trabalham juntas para encontrar uma solução que atenda aos seus interesses e também aos interesses do meio ambiente e da comunidade. Essa ferramenta, geralmente, é utilizada em conflitos relacionados ao uso da terra, desenvolvimento urbano, proteção ambiental, extração de recursos naturais e outros assuntos que afetam diretamente as comunidades locais e o meio ambiente (MAIA et al., 2021).

A partir do diálogo e da mediação entre os diferentes atores envolvidos, é possível buscar soluções que levem em consideração as necessidades e expectativas da comunidade local, bem como os aspectos ambientais envolvidos no processo. Além disso, a mediação pode promover a participação ativa da população na construção de soluções e estimular o fortalecimento da cidadania e da democracia (FREITAS et al., 2022).

Sob tal perspectiva, apresenta-se situação vivenciada por algumas famílias do município de Guarujá -SP, em 2022, na qual o conflito gerado se deu pelo fato de a PMG solicitar a desocupação de moradias em área pública, para viabilizar obras de macrodrenagem (LEÃO, 2015). A mediação foi vista como uma alternativa à judicialização dos conflitos, uma vez que ela permitiu que as partes envolvidas trabalhassem juntas para encontrar soluções que atendessem

aos seus interesses e também aos interesses da comunidade e do meio ambiente (RIBEIRO et al., 2021).

Assim, o desenvolvimento da pesquisa teve como objetivo principal analisar as ações adotadas pela PMG, no contexto das obras de macrodrenagem do bairro Santo Antônio, que foram favoráveis à mediação desse conflito socioambiental.

Espera-se que o conteúdo produzido nesta pesquisa traga contribuições significativas à tomada de decisão por gestores públicos, ao se depararem com problemas semelhantes. De maneira distinta, o valor social pode ser atribuído à contribuição oferecida aos cidadãos, tanto como membros que participam de conselhos populares, quanto em sua participação política coletiva ou individual. Além disso, pode servir como fonte de inspiração ao enfrentamento e luta de pessoas em situação de vulnerabilidade, em questões relacionadas à falta de moradia adequada, visto que o problema social da carência habitacional impede a realização dos direitos fundamentais da humanidade.

2 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, exploratória quanto aos fins e que constituiu em um estudo de caso único com a pesquisa documental, apoiada em referencial teórico e com entrevistas às partes envolvidas (YIN, 2010).

Para alcançar o objetivo principal da pesquisa, foram empreendidos esforços para identificar as medidas e ações adotadas pelo Poder Público, desprovida de intervenção judicial, no período de 2020 a 2022, visando a mitigação dos problemas emergentes desses conflitos, por meio da utilização de técnicas de mediação.

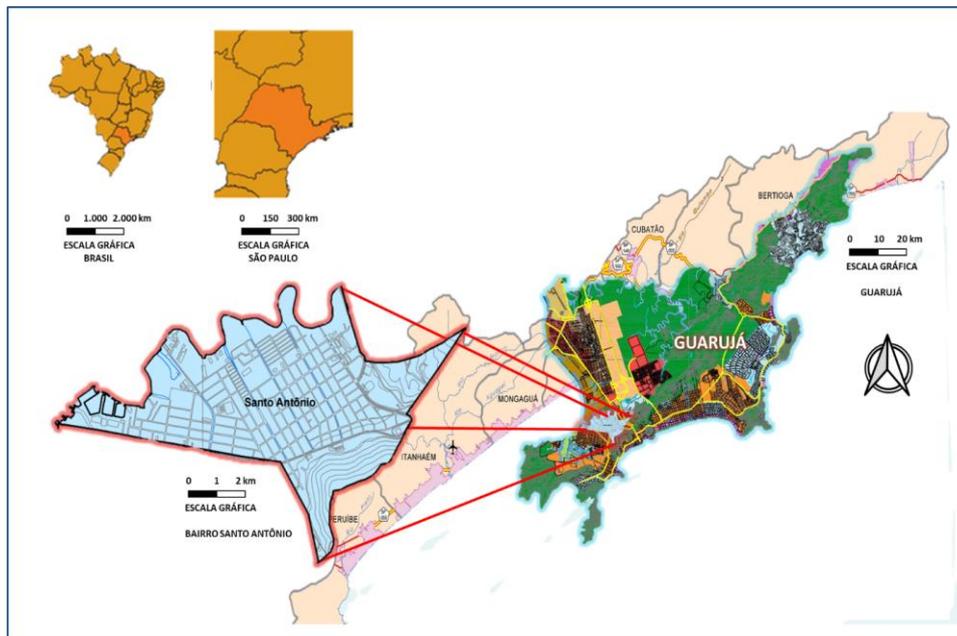
2.1 Área de Estudo

O local onde ocorreu o estudo de caso, trata-se da cidade de Guarujá, que se encontra no Litoral Norte do estado de São Paulo (Figura 1), a 82 Km da capital de São Paulo. Geograficamente, a partir de 1996, passou a ser uma das nove cidades que compõem a Baixada Santista, sendo as demais: Cubatão, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente. Anteriormente, integrava a Baixada Paulista.

Nas décadas de 1970 e 1980, a cidade cresceu descontroladamente e toda a orla foi ocupada por diversos loteamentos e edifícios, grande parte em consequência da construção da Rodovia Piaçaguera-Guarujá em 1971, ligando a ilha diretamente à Via Anchieta e em menor grau às novas rodovias Rio-Santos e Mogi-Bertioga. Houve, com isso, uma explosão do turismo e da migração para a ilha. Como decorrência, a qualidade ambiental sofreu prejuízos com a poluição das águas e a ocupação de áreas sensíveis como morros encostas e mangues.

Em 1955, foi implantado o bairro Santo Antônio em Guarujá (Figura 1), reconhecido como um dos mais antigos do município, originalmente, área de restingas e mangues, e que se expandiu às margens do rio Santo Amaro. O bairro sofre com problemas de enchentes e inundações há décadas, somando-se a isso, é afetado pela influência da maré. Portanto, fenômenos de inundações são recorrentes, mesmo em dias não chuvosos.

Figura 1 - localização geográfica do município do Guarujá, estado de São Paulo, Brasil.



Fonte: Adaptado de <http://www.sp-turismo.com/mapas/baixada-santista.htm>, (2023)

2.2 Coleta e Análise de Dados

Para o estudo de caso, foram consultadas as seguintes fontes documentais: **I.** Termo de financiamento; **II.** Contratos administrativos - trabalho social; **III.** Projeto Técnico Social; **IV.** Contrato administrativo - avaliações das moradias; **V.** Processos administrativos das famílias indenizadas; **VI.** Ação Civil Pública (ACP).

Os documentos foram requeridos por meio de uma “solicitação de autorização de acesso de inteiro teor”, dirigida à Secretaria de Habitação (SEHAB) da PMG, por meio de protocolo adotado em suas diretrizes.

Após isso, foram coletadas informações sobre as famílias com relevância para a pesquisa, como endereços, área do imóvel, tempo de moradia e valores de indenização. As informações obtidas foram armazenadas em um banco de dados, e utilizou-se um software específico para tratamento de dados.

Para a apresentação dos resultados, foram elaboradas tabelas que possibilitaram a obtenção de dados socioeconômicos, renda, faixa etária dos responsáveis das famílias, bem como, os valores das indenizações iniciais e finais após as negociações.

A identificação das instituições envolvidas no conflito foi realizada por meio de busca documental nos processos administrativos das 29 famílias indenizadas.

Para analisar os desafios e benefícios na adoção da técnica de mediação do conflito, foram realizadas entrevistas com todos os funcionários públicos envolvidos na mediação do conflito, e com todas as famílias indenizadas. E a partir da documentação existente e dos questionários estruturados, foram extraídas as informações e os resultados foram organizados em tabelas.

Mediante a análise documental disponibilizada pela SEHAB, foi possível verificar as medidas adotadas com o objetivo de enfrentar os problemas relacionados aos casos conflituosos das famílias que não concordaram com os valores de indenizações oferecidas.

Nesse sentido, destaca-se que 02 famílias solicitaram a revisão da metragem dos imóveis, pois estas possuíam estabelecimentos comerciais (uma marmoraria e um bar), que não haviam sido computados na área construída. A SEHAB verificou a legalidade da ação e solicitou à empresa responsável pela elaboração dos laudos que levantasse a área construída dos comércios e as incluísse no laudo. No entanto, essa inclusão foi limitada a 250 m², considerando os requisitos permitidos para fins de indenização pela Lei 13.465/2017.

Outras famílias também requisitaram uma nova avaliação, considerando que após a primeira avaliação (2021) realizaram melhorias em suas casas. Com base nisso, a empresa contratada pela PMG retornou aos locais e constatou que de fato haviam ocorrido melhorias nos imóveis. Como solução, foi revisado o fator "K" de depreciação - Fator de Depreciação de Ross-Heidecke que estabelece fatores de depreciação considerando o estado de conservação do imóvel.

No método de Ross-Heidecke, a vida útil do imóvel é levada em consideração, a qual é influenciada pelo tipo de material utilizado na construção. O valor do terreno por outro lado, é considerado imune à depreciação, uma vez que este não sofre deterioração com o tempo. Já a construção é depreciada ao longo do tempo, tendo em vista a idade do imóvel e sua condição geral (OLIVEIRA, 2019).

Para a realização dos cálculos, a empresa responsável pela avaliação utilizou uma equação matemática com múltiplos parâmetros e variáveis. Tal equação baseou-se no Método Comparativo de Dados de Mercado para áreas urbanas, conforme estabelecido pela ABNT 14.653-2 (Equação 1). Nesse caso, a avaliação foi específica para edificações de caráter misto, com utilização tanto residencial quanto comercial.

$$V_e = A \times C \times (1 - K) \quad (\text{Equação 1})$$

Onde:

V_e = Valor da Edificação

A = Área construída do imóvel

C = Custo do m² da área construída, disponibilizada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo - SINDUSCON/SP.

K = Fator de Depreciação (Ross-Heidecke)

Assim sendo, as famílias que efetuaram melhorias em suas propriedades obtiveram uma vantagem adicional nos cálculos de indenização, uma vez que o fator de depreciação foi reduzido, resultando em um aumento no valor da indenização. Na Tabela 1, são apresentados os valores médios iniciais das indenizações apresentadas as famílias em março de 2021.

Por meio da análise documental dos processos administrativos, constatou-se que aquelas famílias, cujas residências foram avaliadas em até R\$ 50.000,00 possuíam habitações modestas, construídas com materiais mistos de alvenaria e madeira. Conforme Tabela 1, isso representou 09 famílias (31%). Os imóveis avaliados acima desse montante eram construídos exclusivamente em alvenaria.

Tabela 1 - Valores iniciais de indenização calculados conforme equação 01, antes da contestação por parte de algumas famílias.

Valores iniciais Indenização (R\$)	Quantidade de famílias
<50000	9
50000-100000	15
100000-150000	3
150000-200000	1
200000-250000	1
Total Geral	29

Fonte: Autor, (2023)

No entanto, a proposta inicial (Tabela 1) não foi considerada satisfatória para as 09 famílias, pois, elas alegavam que com os valores que iriam receber de indenização não seria possível adquirir outra moradia em área formal. Além disso, vale ainda destacar, que as tratativas com as famílias ficaram paralisadas por um período aproximado de um ano, em decorrência da Pandemia da COVID 19.

Como alternativa e para facilitar as negociações, a SEHAB, legalmente amparada, solicitou à empresa responsável pela elaboração dos laudos, que atualizasse os valores para o ano de 2022, tendo em vista a defasagem durante o período. Desta forma, o valor do m², em março de 2021 de acordo com o Sindicato da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon, 2022), correspondia a R\$ 1.556,33; e em março de 2022 correspondia a R\$ 1.727,75; ou seja, houve a valorização 11%.

Após as revisões, foi verificado que os aumentos mais representativos ocorreram nos casos de duas famílias que possuíam comércios e a mais duas famílias que promoveram melhorias em suas moradias. Finalmente, foi realizada correção monetária de forma equânime para as 29 famílias. Houve valorização do imóvel para algumas famílias: em março de 2021, apenas 01 família receberia o valor entre R\$ 200.000,00 e R\$ 250.000,00, após as negociações, 04 famílias passaram a receber valores acima deste montante.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Análise documental

A partir da pesquisa documental dos processos administrativos, foi possível proceder com a identificação e a descrição criteriosa de cada conteúdo. A análise documental revelou que nos referidos processos, havia uma reprodução de alguns documentos e a personalização de outros, de maneira sistemática e coerente, favorecendo a compreensão e a eficácia da análise.

Cumprido ressaltar que a identificação do conflito ocorreu a partir da primeira convocação, momento em que as famílias foram notificadas sobre os valores das indenizações (Tabela 1), tendo em vista a recusa de alguns em outorgar a ciência do processo.

No tocante à análise, constatou-se que todas as famílias atendiam aos requisitos legais da Lei 13.465/2017, tais como o tempo de residência, a área construída, e a não titularidade de outros bens imóveis em seus respectivos nomes, tendo sido efetuada uma averiguação pelo CPF

do responsável familiar no Cartório de Registro de Imóveis de Guarujá, nos termos da SEHAB, 2022.

Verificou-se que houve um lapso temporal nas tratativas com as famílias entre 2021 e 2022, deduz-se que foi em consequência da Pandemia do COVID 19. Após este período, foram retomadas as negociações com as famílias, sendo os valores de indenização atualizados para “todos” considerando a defasagem do valor do m² entre março de 2021 a março de 2022, conforme já mencionado.

Verificou-se que a intervenção em questão desempenhou um papel crucial na resolução do conflito, visto que, dentre as 29 famílias impactadas, 14 inicialmente rejeitaram os valores propostos para a indenização, das quais, 09 aceitaram, posteriormente, as condições oferecidas, com as atualizações. Entretanto, 05 famílias mantiveram-se resistindo, com seus interesses sendo representados por advogados.

Após a mediação da PMG com as famílias que contavam com assessoria jurídica, 02 abriram mão dos serviços do advogado. Registra-se que as demandas das famílias foram atendidas, tais como a inclusão de suas atividades comerciais (marmoraria e bar) na área construída dos imóveis afetados, bem como a revisão do percentual de depreciação dos imóveis para aqueles que realizaram melhorias após a avaliação inicial (Equação 1).

A análise documental – descrita na Figura 2 - revela que a devida instrução de um processo pelo poder público é de suma importância para assegurar a transparência e a legalidade de suas ações. Quando um processo é adequadamente instruído, todas as suas fases são devidamente documentadas e as informações são registradas de forma precisa e concisa. Tal prática viabiliza a elaboração de um registro completo e confiável de todas as atividades desencadeadas no âmbito do referido processo, (KOHAMA, 2000).

Figura 2 - Relação dos documentos encontrados nos processos administrativos das 29 famílias indenizadas.

Documentos	Descrição do conteúdo dos documentos encontrados nos processos administrativos
Levantamento socioeconômico /relatório social	Identificou-se um relatório social elaborado por Assistentes Sociais de uma empresa contratada pela PMG. O relatório continha, a identificação do morador e sua composição familiar e dados socioeconômicos. Foi verificado que a renda familiar, variava entre um salário-mínimo até três salários-mínimos.
Comprovante de endereço	Foram anexados comprovantes de endereço em nome do titular, a maioria sendo da concessionária de energia elétrica. Muito embora a área fosse informal, verificou-se que as famílias possuíam relógio da companhia.
Cópia do NIS	Cópia do NIS (Número de Identificação Social) comprovando a inscrição dos membros das famílias no Cadastro Único e, portanto, sua elegibilidade aos programas sociais e benefícios que utilizam o sistema como base.
Laudo técnico de avaliação	Verificou-se que os laudos técnicos de avaliação dos imóveis foram elaborados por empresa contratada pela Prefeitura. Constatou-se que eles foram elaborados de acordo com as normas técnicas e éticas estabelecidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA). A Metodologia aplicada foi de acordo com a ABNT 14.653 -2, através da comparação de Dados de Mercado para área Urbanas. O valor do m ² utilizado foi com base no custo da benfeitoria do SINDUSCON/SP (2021), e os valores foram determinados pelo método do custo utilizando-se a tabela " Ross-Heidecke Para depreciação de Imóveis".
1ª convocação oficial	Foi constatado cópia de um comunicado através do Diário Oficial do Município, solicitando às famílias o comparecimento na Prefeitura em dia e horário pré-estabelecido. Verificou-se manifestação nos processos informando que o morador compareceu e teve ciência das informações. Constatou-se que nesta convocação, algumas famílias se recusaram a assinar, sendo informado no processo o motivo, como, valor baixo, solicitação de revisão etc.
Termo de anuência	Nos processos havia um termo de anuência onde o morador assinava concordando com o valor proposto. Verificou-se que o objetivo era formalizar o acordo entre as partes envolvidas na mediação.
Laudo técnico revisado	Verificou-se que os laudos de todos as famílias tiveram seus valores atualizados de 2021 para 2022. Em 3 casos constatou-se um acréscimo de área, pois foi incorporado na área construída dois bares e uma marmoraria na avaliação, que inicialmente não constava. Observando-se que mesmo com este acréscimo não ultrapassou os 250 m ² estabelecido por lei.
2ª convocação oficial	Verificou-se que houve uma segunda convocação das famílias que não concordaram com os valores apresentados na primeira convocação, seguindo o mesmo critério de atendimento individualizado em dia e horário pré-estabelecido.
Ofício endereçado a CEF	Consta nos autos ofício de encaminhamento dos laudos finais para aprovação e solicitação de liberação dos recursos, endereço a Caixa Econômica Federal, através da SEHAB. Ressalta-se que esta ação foi em função dos recursos serem provenientes de financiamento com o governo federal, sob a gestão da CEF.
Cópia de e-mail da CEF endereçada a PMG	Verificou-se um e-mail da CEF através da CE GIGOV/ST 1540/22 - CF 0505867-89/2018 - Guarujá/SP - Saneamento para Todos - Comunicando o 9º desembolso, informando a liberação dos recursos para pagamento das indenizações, do dia 14/07/2022.
Cópia do TAC	Em todos os processos foi encartado cópia do Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público de São Paulo (MP/SP), assinado em 21/07/2022 entre a PMG e o MP/SP.
Comprovantes de pagamento	Verificou-se cópia dos comprovantes de pagamento das indenizações realizadas pela Secretaria de Finanças da PMG, em conta específica em nome de cada morador.
Relatório / demolição	Verificou-se relatório da Secretaria de Infraestrutura e Obras - SEINFRA, e fotos das moradias demolidas em 2022.

Fonte: Autor, (2023)

A adequada instrução de um processo reveste-se de especial importância no contexto da administração pública, notadamente ao permitir uma análise aprofundada do caso em questão e, com base nas informações documentadas de forma precisa e organizada, o que facilita a tomada de decisão pelas autoridades competentes. Esse aspecto é de particular relevância, tendo em vista a necessidade de avaliação dos fatos, identificação das responsabilidades e adoção das medidas cabíveis para a solução da problemática.

Cumprir destacar, ainda, que a instrução correta de um processo não somente contribui para a efetivação das ações do poder público em consonância com a legislação, mas também assegura a proteção dos direitos dos cidadãos, estando em plena consonância com o disposto na Lei Federal nº 13.709 (2018). A anexação dos documentos essenciais ao processo é imprescindível para a comprovação da legalidade das ações, evitando eventuais questionamentos dos órgãos de controle.

Por fim, a instrução correta de um processo também contribui para a prestação de contas à sociedade. Com todas as etapas documentadas e registradas, é possível garantir a transparência das atividades do poder público e permitir que os cidadãos possam acompanhar e fiscalizar suas ações principalmente a partir do uso de um bem público.

Diante de tais observações, na síntese do desfecho das tratativas com as famílias, os valores de indenização oferecidos após as negociações para a desocupação da área foram suficientes para a aceitação da grande maioria das famílias. No caso, 15 famílias não

contestaram em momento algum, 09 aceitaram após a atualização dos valores e 05 aceitaram após negociações, totalizando as 29 famílias envolvidas no estudo de caso.

3.2 Identificação das instituições envolvidas no conflito

Verificou-se a partir da análise dos documentos existentes nos processos administrativos, que as instituições que participaram do conflito foram a própria PMG e o MP/SP.

O MP/SP atuou no caso, a partir de uma ACP existente contra o município, que foi transformada em TAC, como estratégia para cumprimento das obrigações em forma de reparação dos danos, onde foi concedido à PMG um prazo de 03 meses, a partir da homologação do TAC, para indenizar as famílias, removê-las e demolir os imóveis.

Não há evidências de uma atuação direta do MP/SP na mediação do conflito, mas, pode-se dizer que o TAC contribuiu na resolução do conflito pois, deu celeridade ao processo, sem a necessidade de uma decisão judicial demorada, o que traria consequências negativas.

Neste sentido, entende-se que a atuação do MP/SP foi muito importante para a manutenção dos direitos difusos da população impactada com as obras, e ao mesmo tempo garantindo um direito fundamental de moradia às famílias removidas, por meio de justiça equitativa baseada no Estado de Direito.

Por outro lado, a administração pública considerou a importância de atender ao TAC proposto não apenas como uma obrigação legal, mas como uma oportunidade necessária para promover o desenvolvimento urbano sustentável, e executar as obras de macrodrenagem. Desta forma, garantindo a qualidade de vida de toda uma comunidade, sem deixar de atender as famílias afetadas, sendo as mesmas compensadas devidamente através das indenizações.

3.3 Entrevistas com os funcionários públicos envolvidos

Considerando-se, portanto, que tradicionalmente, os conflitos socioambientais resultam em judicialização (RIBEIRO et al., 2021). Para avaliar o nível de satisfação e o êxito na forma como foi conduzida a mediação no caso do bairro Santo Antônio, foram realizadas entrevistas estruturadas com os dois grupos diretamente envolvidos.

Inicialmente, foram realizadas entrevistas com os 05 funcionários da PMG, envolvidos diretamente nas negociações, sendo 03 Assistentes Sociais, 01 técnico da área de Regularização Fundiária e 01 Auxiliar Administrativo. Com este grupo, a entrevista teve por finalidade a análise da técnica de mediação do conflito. Para tal, foi elaborado um instrumento com escala de diferencial semântico, composta por dois temas: “desafios” e “benefícios e eficiência”, totalizando 10 perguntas estruturadas; cada uma apresentando 03 alternativas de resposta.

Para o tema “desafios”, foram elaboradas 04 perguntas (reconhecidas como: 1 a 4), abordando a experiência dos profissionais, no enfrentamento de conflitos, o processo de comunicação e as habilidades em negociar, conforme pode ser verificado na Figura 3.

Para o tema “benefícios e eficiência” foram elaboradas 06 perguntas (reconhecidas como: 5 a 10), abordando, técnicas de mediação, o estabelecimento de confiança, e a contribuição de outras instituições, como apresentado na Figura 4.

De acordo com as respostas verificadas na Figuras 3 e 4, sugere-se que os colaboradores detinham habilidades inatas para a negociação do conflito em questão. Assim, obtiveram êxito na aplicação de técnicas de escuta ativa e negociação individualizada, não obstante alguns diálogos terem sido tumultuosos e desarticulados. No que se refere às dificuldades enfrentadas nas negociações preliminares, os funcionários identificaram como principais obstáculos os valores das indenizações e o prazo exíguo para a desocupação da área.

Ademais, no início do processo, vislumbrou-se uma certa descredibilidade por parte das famílias, em relação à PMG, já que alguns moradores não acreditavam que as obras seriam realmente executadas. Por fim, os funcionários destacaram que, diante da resistência de algumas famílias em cooperar, optava-se por averiguar as razões subjacentes e conceber soluções que atendessem às suas necessidades, com intuito de alcançar uma solução satisfatória para ambas as partes.

Figura 3 - Bloco de perguntas para avaliação do tema “desafios”, aplicado ao grupo de funcionários da PMG, envolvido no caso do bairro Santo Antônio, em Guarujá – SP, Brasil.

Pergunta	Alternativas			Respostas Nº. Funcionários			Entendimento da autora
	A	B	C	A	B	C	
1. A prefeitura de guarujá possui profissionais preparados para lidar com conflito socioambiental?	Sim, há profissionais preparados e experientes.	Não, porém alguns já participaram da resolução de conflito.	Não há profissionais preparados e experientes para resolução de conflito.	3	2	0	Houve um entendimento difuso entre os funcionários sobre a questão de serem preparados para lidar com o conflito.
2. A comunicação com os envolvidos foi eficaz na mediação do conflito?	Sim, foi com base na escuta ativa, de forma individualizada.	Sim, houve aplicação de algumas técnicas, no entanto alguns diálogos foram conturbados.	Não, foram diálogos desestruturados.	2	3	0	A comunicação com os envolvidos poderia ser aprimorada.
3. O que você entende que dificultou as negociações iniciais?	O valor da indenização era muito baixo.	O prazo para as famílias desocuparem a área era muito pequeno.	Desconfiança na pmg, alguns não acreditavam que as obras fossem ocorrer.	2	1	2	Havia alegações diversas, que tornavam a resolução do conflito mais difícil.
4. Durante as negociações, quando o morador se recusou a cooperar, o que foi feito para encontrar uma solução?	Foi tentado entender os motivos e buscado uma solução que atendessem as necessidades do morador.	Foi tentado convencê-lo a ceder.	Foi desistido de encontrar uma solução.	5	0	0	Os funcionários tinham habilidade para contornar o problema corretamente.

Fonte: Autor, (2023)

Figura 4 - Bloco de perguntas para avaliação do tema “benefícios e eficiência”, aplicado ao grupo de funcionários da PMG, envolvido no caso do bairro Santo Antônio, em Guarujá – SP, Brasil.

Pergunta	Alternativas			Respostas Nº Funcionários			Entendimento da Autora
	A	B	C	A	B	C	
5. Qual das seguintes opções melhor descreve a eficiência da aplicação da técnica de negociação na resolução do conflito?	As partes envolvidas chegaram a um acordo mutuamente aceitável.	Uma minoria não considerou o acordo aceitável.	A grande maioria não considerou o acordo aceitável.	5	0	0	Os funcionários tinham habilidade para negociar e chegar num acordo.
6. Qual das seguintes opções melhor descreve a abordagem adotada pela PMG durante o processo de negociação?	Enfatezou a colaboração entre as partes envolvidas.	Favoreceu uma das partes envolvidas em detrimento da outra.	Adotou uma postura repressiva.	5	0	0	Os funcionários abordaram adequadamente o processo de negociação
7. Qual das seguintes opções melhor descreve a abordagem adotada pela PMG durante o processo de comunicação com as famílias?	Encorajou a expressão livre e respeitosa das opiniões.	Ignorou as diferenças culturais ou linguísticas.	Não teve papel ativo na comunicação.	5	0	0	Os funcionários abordaram adequadamente o processo de negociação
8. Qual foi o papel da PMG durante o processo de construção de confiança na mediação do conflito?	Foi um facilitador na construção de uma relação de confiança.	Não conseguiu estabelecer uma relação de confiança no conflito.	Ignorou o processo de construção de confiança.	5	0	0	Os funcionários abordaram adequadamente o processo de negociação
9. Como você entende que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do MPF/SP contribuiu na resolução do conflito?	O TAC promoveu agilidade na solução do conflito.	Permitiu que as famílias afetadas tivessem voz ativa na definição das medidas de reparação.	O TAC não influenciou na resolução do conflito.	4	1	0	O TAC promoveu a celeridade na resolução do conflito, em função do prazo estabelecimento para cumprimento.
10. Em sua opinião, quais são as etapas mais importantes para solucionar um conflito sem judicialização?	Identificar as causas do conflito.	Escutar atentamente a outra parte envolvida.	Encontrar soluções que beneficiem ambas as partes.	1	0	4	Os funcionários abordaram adequadamente o processo de negociação

Fonte: Autor, (2023)

3.4 Entrevistas com as famílias indenizadas

Com o desígnio de aferir a percepção de todas as famílias indenizadas, relativo aos problemas oriundos das enchentes e inundações, bem como das ações empreendidas pela PMG, concebeu-se um questionário estruturado, o qual foi composto de 07 perguntas distribuídas em 02 blocos distintos. O primeiro bloco (Figura 5) foi voltado à percepção em relação aos esclarecimentos prestados pela PMG, apresentando 04 perguntas estruturadas (reconhecidas como: 1 a 4), às quais apresentaram 03 alternativas de respostas.

O segundo bloco, por sua vez, composto por 03 perguntas estruturadas, (reconhecidas como: 5 a 7) e apresentando 03 alternativas de respostas, possuiu o intuito de avaliar como se deu o processo de negociação e qual foi o resultado alcançado (Figura 6).

Figura 5 - Bloco de perguntas para avaliação da percepção das famílias indenizadas, quanto aos esclarecimentos dados pela PMG.

Pergunta	Alternativas			Respostas Nº Famílias			Entendimento da Autora
	A	B	C	A	B	C	
1. Você já teve o seu imóvel alagado, desde que passou a residir no bairro Santo Antônio?	Sim, várias vezes, no mesmo ano e ao longo do tempo que moro aqui	Sim, algumas vezes; no mesmo ano e ao longo do tempo que moro aqui	Meu imóvel nunca foi alagado	0	2	24	Verifica-se que onde existiam as ocupações não eram atingidas pelos alagamentos.
2. Você entende que o alagamento no bairro Santo Antônio provoca proliferação de doenças tais como malária, hepatite A, febre amarela, leptospirose?	Sim, eu tenho conhecimento	Sim, mas não tenho conhecimento	Não entendo, não sei responder	21	1	4	Verifica-se que havia um entendimento coletivo dos problemas de saúde decorrentes das enchentes e inundações
3. Você entende que para executar a obra de macrodrenagem, é necessário a remoção de algumas moradias?	Sim, infelizmente para executar a obra e acabar com as enchentes é necessário remover algumas moradias imóveis	Talvez, mas acredito que poderia ter removido uma quantidade menor de imóveis	Não deveria remover imóvel algum, as enchentes não são um problema	14	2	10	A maioria entendeu que havia necessidade da execução das obras
4. Você acha que ficou bem esclarecido a necessidade de acabar com as enchentes?	Sim, recebi todas as informações possíveis e tenho consciência que precisamos acabar com as enchentes	Um pouco, houve algumas controvérsias e ainda tenho dúvidas	Não entendi a necessidade, houve muitas controvérsias sem esclarecimento	15	6	5	Verifica-se que havia uma consciência da necessidade de resolver os problemas causados pelas enchentes

Fonte: Autor, (2023)

Figura 6 – Bloco de perguntas para avaliação da percepção das famílias indenizadas, quanto às negociações com a PMG.

Pergunta	Alternativas			Respostas Nº Famílias			Entendimento da Autora
	A	B	C	A	B	C	
5. Como você avalia a abordagem da Prefeitura para resolução das divergências?	De forma positiva, fui bem atendido (a) e me senti acolhido(a);	De forma mediana, poderiam ter dado mais atenção	Fiquei desapontado (a) nenhuma reivindicação foi acolhida	20	4	2	Verifica-se a abordagem realizada pela PMG de forma positiva.
6. Você teve a oportunidade de expor suas dificuldades para desocupar a área e foi ouvido (a)?	Sim, consegui expor e fui ouvido(a) atentamente	De forma mediana, não me deram muita atenção	Fiquei desapontado (a) não consegui falar	22	4	0	Verifica-se que a abordagem realizada pela PMG foi positiva.
7. Na sua opinião, o resultado do processo foi melhor para Prefeitura, para você, ou para ambas as partes?	Foi bom para ambas as partes	Foi bom apenas para mim	Foi bom, apenas para a Prefeitura	12	0	14	Constata-se um equilíbrio, uma parte entendeu que foi bom só para a PMG e em contraponto, a outra diz que foi para ambas as partes.

Fonte: Autor, (2023)

De acordo com as informações apresentadas nas Figuras 5 e 6, pôde-se sugerir que a negociação do conflito entre as famílias indenizadas pela PMG foi bem-sucedida. Ademais, grande parte das famílias também compreendeu a relevância das obras de macrodrenagem, para evitar o alagamento das moradias e efeitos adversos à saúde, indicando que a comunicação representou aspecto essencial à resolução do conflito. É relevante destacar que a maior parte dos entrevistados avaliou que, no decorrer do processo de negociação, houve atendimento às suas necessidades, indicando que tal condução se deu de maneira satisfatória conforme já evidenciado em trabalhos prévios (BREDARIOL, 2004; LITTLE, 2001; RIBEIRO et al., 2021).

Em contraponto à teoria de Little (2001), que argumenta que é mais fácil falar sobre o tratamento de conflitos socioambientais do que resolvê-los, o desfecho do caso no bairro Santo Antônio demonstra que, com planejamento e interesse do poder público, é possível solucionar um conflito socioambiental de forma justa sem a necessidade de recorrer ao judiciário.

Nesse sentido, e como salientado por Gondim (2012), não se pode simplesmente culpar a população pela ocupação indevida de um bem público, mas se deve também reconhecer a omissão do poder público e a atuação de agentes institucionais no controle de determinada situação. Entende-se, portanto, que o MP/SP forneceu subsídios para a mediação do conflito através do TAC, o qual permitiu que a PMG indenizasse as famílias como forma de reparação equivalente.

4 CONCLUSÕES

O objeto desta investigação centrou-se na análise do processo de mediação de um conflito que teve como desdobramento a remoção de 29 famílias (de suas moradias), que se encontravam em área imprópria permitindo a execução de obras de macrodrenagem. Para possibilitar a efetivação da ação de remoção, mediante indenização, foram providos recursos para a contratação de empresas especializadas na avaliação dos imóveis e no trabalho social.

Verificou-se que o trabalho social, desenvolvido pela PMG, desempenhou um papel preponderante na resolução do conflito, sobretudo ao estabelecer um canal de comunicação frequente e direto com as famílias da área afetada. Desse modo, percebe-se que os esclarecimentos e empenho em conscientizar os moradores sobre a importância da obra, em diferentes aspectos, revelaram-se como estratégia eficaz para mitigar os impactos negativos decorrentes das ações de remoção.

Em relação às indenizações, constatou-se que os laudos foram elaborados por uma empresa especializada e que as avaliações foram formalmente registradas por um profissional qualificado, por meio da emissão de Anotações de Responsabilidade Técnica (ART). Constatou-se, ainda, que os valores das indenizações foram calculados de acordo com as benfeitorias realizadas pelas famílias, considerando critérios como a idade do imóvel, área construída, bem como outras disposições legais. Além disso, a metodologia adotada mostrou-se consonante com as premissas legais estabelecidas para a consecução de tal finalidade.

Foi constatado que a PMG utilizou múltiplos meios de comunicação com as famílias envolvidas no conflito, tais como o Diário Oficial do Município, aplicativo de mensagens instantâneas, como WhatsApp, e abordagens pessoais na área que sofreria a intervenção para as obras de macrodrenagem, visando assegurar a ciência dos envolvidos sobre as práticas administrativas. Essa abordagem corrobora a relevância do princípio da publicidade na administração pública, visto que promove a transparência dos atos realizados e constitui uma dimensão fundamental da cidadania.

Durante o processo investigativo, tornou-se patente que ocorreu uma fase de tratativas entre os residentes afetados e os representantes da PMG, cuja intensidade aumentou em decorrência da divulgação dos valores das compensações financeiras. À luz das reivindicações de algumas das famílias, as quais inicialmente não se mostraram favoráveis às quantias oferecidas, verificou-se que, por meio de diálogos construtivos e debates aprofundados, foram firmados Acordos de Consentimento, a fim de consolidar o consenso obtido. Tal processo atestou que os habitantes foram contemplados em suas demandas e que suas necessidades foram levadas em consideração.

Durante a investigação realizada, verificou-se que o MP/SP não se envolveu diretamente no conflito socioambiental. Todavia, é importante ressaltar que a existência do TAC conferiu credibilidade e transparência ao processo, podendo ser considerado um meio autocompositivo relevante na resolução do conflito, uma vez que impôs a obrigação à PMG de indenizar as famílias afetadas.

Por meio do TAC, estabeleceram-se prazos e medidas para a correção dos problemas ambientais e foram definidas as obrigações da PMG, evitando, assim, a judicialização do conflito. O mencionado instrumento buscou minimizar os impactos ambientais decorrentes das obras de macrodrenagem e garantir a reparação dos danos causados tanto ao meio ambiente quanto às famílias diretamente afetadas. Portanto, a celebração do TAC representou uma medida autocompositiva relevante que evitou uma possível demora e inviabilização das obras e a judicialização do caso.

Por meio da participação ativa de todas as partes interessadas e da criação de um espaço de diálogo, a mediação pode contribuir para a identificação de questões relevantes e a busca por soluções legais inovadoras e mutuamente aceitáveis para conflitos socioambientais. Ademais, a mediação tem o potencial de prevenir a judicialização do conflito, minimizando assim os efeitos negativos para todas as partes envolvidas.

Com base nas conclusões desta pesquisa, espera-se que este estudo possa fornecer elementos para o desenvolvimento de políticas públicas e medidas que estimulem o uso da mediação como uma importante ferramenta na gestão de conflitos socioambientais. Com isso, é possível almejar a construção de sociedades mais justas e sustentáveis, nas quais as diferenças possam ser resolvidas de maneira pacífica e colaborativa.

AGRADECIMENTOS

AJFT agradece à UNINOVE pela bolsa de mestrado concedida, APR agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa (CNPq -317071/2021-1) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP - 2020/05383-9), pelo suporte financeiro ao desenvolvimento de seus projetos de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARANHA, S. *et al.* Mediação de conflitos socioambientais no Paraná: mineração e impactos à saúde pública. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, Curitiba, 2021. Disponível em <<https://www.scielo.br/jj/urbe/a/c7Fb4pBqpWtC8FP7XRzLgCj/>> Acesso em: 3 out 2023

AZKARRAGA, L. U. Movimentos anti-mineros: el caso de Pascua-Lama en Chile. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Moréla, n.8, p. 63-77, 2008. Disponível em: <https://redibec.org/rev8_05/> Acesso em: 1 de out. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília: Presidência da República. [2017]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm#:~:text=%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm#:~:text=%201%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras.). Acesso em: 3 out. 2023

- BALTRUSSIS, N. O mercado imobiliário informal em favelas na região metropolitana de São Paulo. O caso de Guarulhos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 11, p. 107-136, 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/download/8816/6537/21388>> Acesso em: 1 out. 2023.
- BREDARIOL, C. S. O aprendizado da negociação em conflitos ambientais. In: Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2. 2004, Indaiatuba, **Anais eletrônicos**. São Paulo. Disponível em: <<https://silo.tips/download/o-aprendizado-da-negociao-em-conflitos-ambientais>> Acesso em: 1 out. 2023.
- CARVALHO, E. A desapropriação de bens públicos pelos municípios e desenvolvimento urbano. **Revista de direito urbanístico, cidade e alteridade**, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 101-116, 2018. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/4966/pdf>> Acesso em: 1 out. 2023.
- FREITAS, G. P. *et al.* **Mediação: um processo integrador, participativo e pacificador**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2022
- GONDIM, L. M. de P. Meio Ambiente Urbano e Questão Social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000100009>> Acesso em: 1 out. 2023
- KOHAMA, H. **Balancos Públicos: teoria e prática**. Barueri: Editora Atlas, 2000. Acesso em: 1 out. 2023.
- LEÃO, M. B. M. S. Remoção e reassentamento em projetos de urbanização de baixadas em Belém: tendências recentes e retrocesso. In: XVI Enapur Espaço, Planejamento & Insurgências, ST2, 2015, belo horizonte, **Anais eletrônicos**. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2015/1994>> Acesso em: 1 out. 2013.
- LITTLE, P. E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTUN M. (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 88-101
- MAIA, R. C. *et al.* Mediation of environmental conflicts in Brazil: The role of the Public Prosecutor's Office. **Environmental Science & Policy**, n. 123, P.58-66, 2021.
- MONTEIRO, A. N. G., VASCONCELOS, T. R. DE.; TRECCANI, G. D. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Retratos De Assentamentos**, Araraquara, v.22, n.2, p. 39-62, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2019.v22i2.385>> Acesso em: 3 out. 2023
- OLIVEIRA, I. B. **Diretrizes para Conservação Patrimonial a Partir da Avaliação da Depreciação do Ambiente Construído**. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2019.
- OLIVEIRA, C. T.; PRIEBBERNOW, H. M. Contribuições da análise dos conflitos socioambientais no contexto escolar. **Revista Educação em Foco**, v.27, Juiz de Fora, 2022. Disponível em <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/36253/24233>> Acesso em: 3 out. 2023
- RIBEIRO, A. P., et al. Mediação de Conflitos Socioambientais no Paraná: Mineração e Impactos à Saúde Pública. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, e20200318. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/c7Fb4pBqpWtC8FP7XRzLgCJ/>> Acesso em: 3 out. 2023
- SINDUSCON, **CUB – Custo Unitário Básico**. In: Sinduscon-SP, 2020. Disponível em: <https://sindusconsp.com.br/servicos/cub/>. Acesso em: 1 out. 2023.
- WATANABE, K.; LAGRESTA N. C. **Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional**. Barueri: Atlas, 2007.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.