

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTIAIS: METODOLOGIA APLICADA PARA PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM CONVÊNIO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS.

Andressa de Oliveira Lanchotti¹

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção²

RESUMO:

A mediação de conflitos socioambientais deve ser planejada de forma a garantir a licitude da resolução, uma vez que não é possível a renúncia, pelo Ministério Público, dos limites legais inerentes à proteção ambiental. Após realizada a delimitação legal, deve-se buscar a enumeração de hipóteses técnicas para o estudo de cada uma, detalhadamente, por equipe multidisciplinar, buscando a que melhor satisfaz custo/benefício (levando em conta, sempre, os limites legais). Também deve ser enumerado outros fatores que condicionam o cumprimento da resolução escolhida, tais como: prazo razoável, partes indiretamente envolvidas, dentre outros. Os deveres institucionais e legais do representante do Ministério Público jamais podem ser desconsiderados, bem como sua obrigatória participação, sob pena de ser nulo qualquer acordo acerca do conflito de natureza socioambiental.

O Convênio firmado com o Ministério Público de Minas Gerais visa a instituição de tal método, de forma a possibilitar um amplo diálogo com a sociedade, órgãos públicos, infrator e demais interessados, com o auxílio de técnicos em engenharia ambiental, biologia, dentre outras formações e a concepção jurídica do problema a ser resolvido.

PALAVRAS-CHAVE: conflito socioambiental; mediação; Ministério Público; metodologia de resolução e prevenção de conflito.

RÉSUMÉ:

La médiation des conflits environnementaux devraient être prévues pour assurer la légalité de la résolution, car il n'est pas possible la démission par les procureurs des limites légales inhérentes à la protection de l'environnement. Après avoir effectué la

¹ Bacharel em direito pela Universidade de São Paulo - USP. Promotora de Justiça da Comarca de Nova Lima/MG. Coordenadora Auxiliar da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo de Minas Gerais. Especialista em Direito Público pela PUC-Minas, Especialista em Legislação, Impacto e Recuperação Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, Mestre em Direito Internacional e Comparado do Meio Ambiente pela Universidade de Limoges-França. Mestre em Engenharia Ambiental pela UFOP. Doutoranda em Direitos Fundamentais e Liberdades Públicas pela Universidade de Castilla-La Mancha – Espanha.

² Professora de Direito Ambiental e Direito Minerário; Coordenadora dos cursos de pós-graduação lato sensu em Direito Ambiental e em Regime Jurídico dos Recursos Minerais na Faculdade Milton Campos. Coordenadora do CEDIMA – Centro de Estudos de Direito Minerário e Ambiental e da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais. Advogada sócia na Mendes e Carone Sociedade de Advogados.

délimitation juridique doit être recherchée énumération des hypothèses techniques pour l'étude de chaque en détail par une équipe pluridisciplinaire, la recherche qui rencontre mieux les coûts / bénéfices (en tenant compte, le cas les limites légales). Il faut également énuméré d'autres facteurs qui influent sur la mise en œuvre de la résolution choisie comme raisonnables, les portions indirectement impliqués, entre autres. Les fonctions institutionnelles et juridiques du ministère public ne peut jamais être négligée, ainsi que sa participation obligatoire, sous peine d'être nul tout accord sur la nature des conflits environnementaux.

L'accord signé avec le ministère de la fonction publique Minas Gerais vise l'usage d'une telle méthode, afin de permettre à un large dialogue avec la société, les organismes gouvernementaux et d'autres délinquants intéressés, avec l'aide d'experts en ingénierie, en biologie environnementale, parmi d'autres formations et la conception juridique du problème à résoudre.

MOT-CLÉ : conflit environnement; médiation; Procurer Général; méthodologie por résolution et prévention des conflits.

1- INTRODUÇÃO

Os conflitos socioambientais são reconhecidos, atualmente, como uma nova onda³ na (r)evolução relacional, envolvendo, ora partes privadas, ora múltiplas partes em defesa de um direito difuso: a sustentabilidade e a qualidade ambiental. O Ministério Público possui atribuição constitucional de atuar na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Para execução desta importante tarefa, utiliza-se de métodos extrajudiciais e judiciais. Participa ativamente nas decisões dos Conselhos de Meio Ambiente, além de atuar como fiscal da lei nos processos de licenciamento ambiental.

A mediação surgiu, neste contexto, como uma forma de resolução eficaz de conflitos socioambientais, com atuação preventiva e resolutive, evitando-se a judicialização das questões, além de propiciar a formação de uma oportunidade para o diálogo com todos, sejam os interessados na conduta que o Ministério Público está contestando, sejam outros autores, interessados na exploração do mesmo bem

³ Instituição do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, por meio do tratamento constitucional, dado pelo artigo 225 da Carta Magna. A proteção do meio ambiente foi classificada como um direito difuso à partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, sendo internalizado, no Brasil, pela Lei 6.938/81, a qual instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. É relativamente novo, sendo paulatinamente abordado por categorias com interesses distintos, objetivando a negociação de direitos ambientais, econômicos e sociais de todos os envolvidos.

ambiental, ou na preservação deste, encampando os aspectos ambiental, cultural ou artificial.

O sistema tradicional, pautado na jurisdição, não é formatado para o amplo debate⁴, a participação efetiva daqueles que se sentirão afetados pela atuação de um ou poucos no meio ambiente natural, cultural e artificial. Enfatiza-se apenas o aspecto legal da questão, de subsunção do fato à norma, raramente alcançando a profundidade da questão e o largo âmbito de afetados direta ou indiretamente, pela ação questionada pelo Ministério Público.

Com o objetivo de resolver as questões de maneira mais eficaz, com legitimação de todos os possíveis interessados na questão, a Profa. Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção, na coordenação do CEDIMA – Centro de Estudos de Direito Mineral e Ambiental⁵, desenvolveu um Método de Mediação de Conflitos de natureza difusa. Foi assinado Convênio entre o Ministério Público de Minas Gerais e a Faculdade Milton Campos, para a implementação deste método, em projeto piloto experimental, na Comarca de Nova Lima – MG.

Para a exposição desta experiência, objetivo deste artigo, faz-se necessário teorizar o conflito, suas dimensões, interações e concepções científicas básicas que fundamentam o método e sua prática. Neste diapasão, serão tratadas as diferentes perspectivas do conflito de natureza difusa e transdisciplinar: economia, sociedade, meio ambiente e normatividade (Direito). Posteriormente, segue o estudo do conflito, desde a concepção da psicanálise à interpretação social de Kaplan, sob o signo da coletividade. Então, com uma breve exposição da base científica utilizada para a construção do método, desenvolver-se-á a exposição de sua aplicação em decorrência do convênio assinado, demonstrando a atuação do MP na resolução não demandista das questões socioambientais, diferenciando, por fim, em termos práticos, as diferenças e semelhanças entre o Termo de Mediação (produto do método desenvolvido) e o TAC

⁴ Para a instituição deste debate seria necessária a implementação de uma sistemática processual que garantisse a intervenção de terceiros em todos os ritos processuais, além de um *amicus curae* ilimitado. Na atual situação jurisdicional, a adoção de tal sistemática significaria um atraso ainda maior na resolução das questões.

⁵ Fruto do Convênio entre SECTES – Secretaria de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, via Polo de Excelência Mineral e a Faculdade Milton Campos, tendo sido inaugurado em junho de 2009.

(Termo de Ajustamento de Conduta), instrumento corriqueiramente utilizado pelo MP, pautando-se na Lei de Ação Civil Pública.

2- - Direito, Economia, Sociedade e Meio Ambiente: interações possíveis.

A vida cotidiana demonstra uma série de influências, vistas em sistemas autopoieticos, por uns, ou em mútuas interferências e interações, por outros, refletindo ora a formação de conflitos, ora a resolução destes. Estudar a relevância e atuação de áreas distintas e considera-las para a resolução de qualquer questão é o primeiro passo para uma pacificação legitimada e efetiva.

A sociedade interage por meio de normas previamente estabelecidas, sendo estas pautadas pela evolução dinâmica dos valores. Estas regras sofrem, diuturnamente, as influências do sistema político-econômico e da necessidade crescente da proteção ao meio ambiente devido à pressão sofrida pela atuação humana. Tudo isso determina o nível de vida, em termos de conforto, educação, lazer e oportunidades de trabalho para todos, tendo como base o modelo econômico adotado. Interesses divergentes sobre o uso (ou não uso) de determinados recursos naturais são inatos à própria relação social, conflitando pessoas (físicas ou jurídicas) e/ou comunidades tradicionais em torno de uma mesma questão.

Em todas as searas aqui citadas, podem ser analisados casos de interesses contrários, que foram resolvidos de diferentes formas, demonstrando que a situação é única, devendo ser analisada e trabalhada com suas peculiaridades. O uso de exemplos semelhantes leva à resolução do conflito, por vezes, ao fracasso, tendo em vista que, mesmo havendo possibilidade de resolução idêntica, o sentimento de efetiva justiça a todos será, com certeza, diverso. Assim, a questão será formalmente resolvida, sem, contudo, trazer pacificação social e o retorno do conflito ocorrerá.

2.1- Aspectos econômicos ressaltados no estudo da dinâmica do conflito socioambiental:

Identificar os interesses econômicos em um conflito que se diz socioambiental é o primeiro passo para análise da dinâmica deste, visando a reconhecer seu surgimento, desenvolvimento e estado atual. Afirmamos que todo conflito socioambiental é também um conflito econômico, pelo menos para uma das partes envolvidas. Esclarecer a todos o perfil de cada parte, tendo em vista seus reais interesses, sentimentos e perspectivas, é uma condição para a resolução eficaz da questão. Deve-se observar, também, o momento econômico que se vive no mercado e as exigências econômico-financeiras em relação aos envolvidos no conflito. Mais além, deve-se buscar a função social do exercício daquela atividade econômica, no determinado contexto que se encontra.

LANDES, MOKYR e BAUMOL (2010) trazem uma reflexão sobre a história do empreendedorismo desde a mesopotâmia, resgatando “A Origem das Corporações”, enumerando acontecimentos que retratam a evolução socioeconômica e a resolução de conflitos. Anunciam a existência de três tipos de empreendedores: os não inovadores, os inovadores produtivos e os improdutivos. Estes últimos foram exemplificados como os piratas e demais ladrões que desenvolveram a economia sem a construção positiva de nada, apenas transferindo propriedade de outrem para si. Também são classificados como improdutivos os empreendedores que apenas especulam o mercado, ou aqueles que fazem parte de uma política pública de “aumento do bolo”, sem qualquer preocupação com sua divisão, havendo crescimento no aumento da desigualdade socioeconômica, considerados nesta categoria, a nobreza inglesa, na Idade Média, a qual utilizava de seu poder econômico para “comprar” os favores reais. Por fim, assumem esta classificação aqueles que “empregam novos métodos de rentismo, práticas ilegais e outras atividades improdutivas e até mesmo socialmente prejudiciais⁶” (BAUMOL e STROM, 2010, p. 607). Os empreendedores produtivos são classificados como aqueles que, por sua atividade, provocam a reorganização do mercado,

⁶ Outros exemplos são dados pelos autores: “Entre os protótipos desse empreendedor estão o indivíduo que encontra uma brecha para a burocracia corrupta e o advogado que reconhece a oportunidade de assumir uma causa nova e lucrativa. Exemplos mais extremos são os fundadores de firmas que fazem parte do crime organizado, ou os caudilhos que mantêm milícias particulares. Essas pessoas podem ser tão inovadoras quanto o fundador de uma fábrica de artigos legítimos, mas não contribuem para a economia e podem até mesmo apropriar-se de parte de seu produto”. (p. 607-8)

introduzindo novidades que significam novas propriedades. Ou seja, criam valores que servem, efetivamente, à sociedade. Estes foram fomentados, em um segundo momento⁷, com a criação da lei de patentes, antitruste e falência.

Neste contexto, demonstra-se que a luta pelo poder ou pela superposição de valores e interesses sempre foi uma constante. Também esclarece, por fatos históricos, que o desenvolvimento econômico sempre sofreu a interferência dos fatores culturais e religiosos. BAUMOL e STROM (2010, p. 606) exemplificam com a história de formação dos bancos:

“Propõe que o valor cultural atribuído à probidade entre os cavaleiros foi um requisito indispensável para a ascensão do moderno sistema bancário, junto com instrumentos financeiros como as letras de câmbio. A confiança entre cavaleiros permitiu a efetivação de transações entre estrangeiros situados em pontos distantes nas quais quem despachava mercadorias confiava no pagamento e o recebedor confiava em que a encomenda seria despachada. Susan Wolcott também examina o papel da cultura na formação do sistema financeiro, focalizando o sistema de castas na Índia”⁸.

Demonstra, então, que os valores culturais interferem na criação de instituições hábeis a desenvolver e garantir uma equidade (ou não) no mercado econômico. Também demonstram que manobras realizadas inicialmente para satisfação de fins individualistas, acabam por gerar consequências futuras de conteúdo social e altruísta, como a carta de patente na Inglaterra, inicialmente utilizada para beneficiar alguns, acabou se tornando instrumento de defesa da propriedade intelectual e fator de defesa do empreendedorismo inovador produtivo.

A identificação, na condução de um conflito, dos envolvidos e das suas intenções conduz ao entendimento da relevância de seus interesses no contexto interpessoal e/ou difuso. Para se chegar a este nível de aprofundamento no conflito, faz-

⁷ Disse “num segundo momento”, tendo em vista a realidade histórica contada por BAUMOL e STROM, no capítulo 18 “Conhecimento útil”, em empreendedorismo: algumas implicações históricas”. Explicaram que: “Na verdade, as cartas patentes eram emitidas na Inglaterra para incentivar a transferência de propriedade intelectual (PI) para outros países e, por essa razão, eram concedidas a produtores que, tendo roubado ideias de seu próprio país, trouxeram-nas à Inglaterra onde a patente lhes dava o monopólio sobre a produção e venda do artigo em questão durante certo tempo. (...)”

A patente só se tornou instrumento de proteção aos inventores em decorrência da cólera parlamentar contra o uso indevido de cartas patentes pela Coroa para recompensar seus favoritos e para outros propósitos sem relação com a correta administração da propriedade intelectual”. ‘Conhecimento útil’ em empreendedorismo: algumas implicações históricas. William J. Baumol e Robert Strom, in. LANDES, David S.; MOKYR, Joel; BAUMOL, William J. A origem das corporações: uma visão histórica do empreendedorismo da mesopotâmia aos dias atuais. São Paulo Campus, 2010. p. 612-613.

se necessário um estudo profundo do passado, presente e pretensão de futuro das partes envolvidas.

BARCELOS⁹(2003), ao explicar o contexto da Nova Economia Institucional, cita exemplo de um conflito entre pessoas interessadas na manutenção do repasse de verbas públicas para a educação de primeiro e segundo grau, e outras interessadas no aumento (via diminuição daquela) de repasse ao ensino superior, mais especificamente, à pesquisa. Explica o autor que a Nova Economia Institucional se baseia no estabelecimento de instituições, no Direito de Propriedade, nos Custos de Transação e na Performance Econômica. Quando existem conflitos, há formas de mediação com base em pagamentos compensatórios (*side payments*), os quais se fiam em um contrato para a garantia de seu cumprimento, uma vez que, na atualidade, não mais existem os cavaleiros do reino inglês dos séculos de desenvolvimento das instituições bancárias. E, para o caso do conflito legislativo inerente ao repasse de verbas educacionais, o autor sugere um pagamento compensatório para a manutenção do repasse para as escolas de primeiro e segundo grau, sendo o compromisso assumido pelos interessados na manutenção deste repasse, de cumprirem a aplicação de questionários provenientes dos pesquisadores, junto à população, ou do desenvolvimento de outra atividade que, por si só, substitua o gasto que os pesquisadores teriam.

Ainda sob o viés econômico, devem ser consideradas a Economia Ambiental e a Economia dos Recursos Naturais, sendo esta responsável pela análise do fluxo de recursos naturais que saem do meio ambiente em direção ao mercado, considerando sempre o estoque natural do planeta. A Economia Ambiental preocupa-se com o fluxo de resíduos, de vários setores econômicos, em direção à natureza, quantificando monetariamente o impacto e o dano ambiental. Também são utilizadas para uma gestão ambiental eficiente. Neste sentido, existe a Curva Ambiental de Kuznets, a qual “estabelece uma relação teorizada entre o desenvolvimento econômico e a degradação ambiental que pode ser descrita na forma de uma letra ‘U’ invertida. Esse modelo sugere que os estágios iniciais da industrialização estão relacionados com aumentos dos níveis de poluição, e o desenvolvimento mais avançado está relacionado a uma

⁹BARCELOS, Raphael Magalhães. A Nova Economia Institucional: teoria e aplicações. Brasília: UNB, 2003. Site: http://vsites.unb.br/face/eco/peteco/dload/monos_012003/Raphael.pdf. Acesso em 06 de abril de 2012.

preocupação crescente com a qualidade ambiental e o correspondente fortalecimento das leis ambientais¹⁰”. É utilizada como forma de demonstrar possibilidades de reconciliação entre desenvolvimento e qualidade ambiental.

Para a análise de conflito socioambiental, a dinâmica de seu desenrolar, tendo em vista o aspecto econômico a ele inerente é de extrema relevância. O método de mediação de conflitos socioambientais aplicado pelo CEDIMA busca, através do esclarecimento da realidade fática (passado, presente e perspectivas futuras), identificar as partes, seus interesses e sua relação com o mercado, bem como a contribuição, a curto, médio e longo prazo, que sua atividade terá na seara econômica, social e ambiental. Acreditamos na aplicação otimista da Curva Ambiental de Kuznets, principalmente se houver a efetivação de um sistema participativo popular nas decisões acerca do meio ambiente.

2.2- O Direito na Mediação de Conflitos Socioambientais

O ordenamento jurídico brasileiro traz uma gama imensa de regulamentos acerca do uso dos recursos naturais, instituindo limites à degradação (impacto) ambiental, e proibindo o dano ambiental, sob pena de punições nas searas administrativa e penal, além das obrigações cíveis de recuperação e indenização, de forma cumulativa.

Quando se fala em método alternativo de resolução de conflito, como a mediação e a conciliação, imediatamente é vista a possibilidade de transação pelo dano, de concessões mútuas entre as partes. Isto gera, por sua vez, uma inconstitucionalidade, vez que a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é um Direito Fundamental, inscrito no artigo 225 da Carta Magna, não sendo possível sua renúncia.

Neste sentido, é importante esclarecer que o método utilizado pelo CEDIMA não possibilita tais manobras de renúncia à proteção ambiental, não havendo a possibilidade de anuência, pelos envolvidos (principalmente o Ministério Público), de consolidação de dano ambiental e/ou desrespeito aos limites estabelecidos em lei. O que

¹⁰ THOMAS, Janet M.; CALLAN, Scott J. Economia Ambiental: aplicações, políticas e teoria. São Paulo: Cengage Learnig, 2010, p. 487. Os autores elucidam a existência de contrapontos otimista, pessimista e convencional, os quais alteram a curva, tornando-a mais branda ou acentuada, conforme a crença de estabilização do impacto ambiental causado pelo desenvolvimento econômico ou o retorno, após certo nível de desenvolvimento, a proteção ambiental efetiva, respectivamente.

se busca é a possibilidade, caso tenha havido o desrespeito à lei, por parte de algum dos envolvidos, que este retorne aos limites da legalidade, conforme planos de atuação escritos após diálogo entre todos os interessados, possibilitando, assim, uma recuperação e/ou proteção efetiva do bem ambiental. Busca-se uma solução científica e executável, tendo em vista a natureza do dano, a realidade fática do local, tempo e partes envolvidas e os limites do impacto ambiental legalmente estabelecidos.

2.3- Do Meio Ambiente como elemento crucial na análise do conflito:

Ao tratar os conflitos socioambientais, é evidente que o foco central será o impacto (ou dano) a ser potencialmente causado (esfera preventiva) ou a recuperação da qualidade ambiental (esfera de recuperação e repressão).

O Método de Mediação de Conflitos Socioambientais do CEDIMA visa a conhecer profundamente a atividade que está sendo questionada, de forma científica e imparcial, trazendo a todos a informação técnica e precisa, sob a forma de explicações claras e acessíveis ao entendimento de todos.

Neste sentido, ocorrerá, com certa frequência, o diagnóstico de falsos conflitos, uma vez que poderá ser detectado, por exemplo, que a ação contestada não é a que tem nexos causal com o dano/impacto que se quer contestar (preventiva ou repressivamente). Outras vezes, a exposição científica e imparcial trará entendimento ao próprio autor da ação, quanto às suas consequências, tornando evidente, para ele próprio, como deverá agir quanto ao fato. Ou, poderá acontecer que, devido ao conhecimento profundo dos fatos, chegar-se-á à conclusão de que os instrumentos que se pretende utilizar para evitar e/ou recuperar o dano, não é o mais conveniente, ou a conclusão de que não é executável, sendo o custo/benefício de outro método mais eficiente e eficaz. Esta atitude pode, inclusive, contrariar laudos de vistoria realizados por técnicos dos órgãos ambientais, que poderão ter acesso (se do seu interesse) às recomendações surgidas das próprias partes, e registradas no Termo de Mediação. Isto pode acontecer devido ao aprofundamento na questão. Os laudos feitos pelos técnicos não possuem o esclarecimento prévio de um diálogo entre as partes, podendo, por isso, pecarem quanto a melhor recomendação a ser feita para cada caso.

Todo o método criado tem como base a informação clara e acessível a qualquer cidadão, independente de seu grau de instrução. O papel primordial do mediador é, além

de conduzir e facilitar o diálogo, empoderar as partes com informações científicas de cunho ambiental, econômico e social. Assim, o trabalho realizado visa a, primordialmente, que haja um diálogo entre iguais (em termos de informação técnica). E, se caso uma das partes for considerada hipossuficiente, não bastando explicação de ordem acadêmica, imparcial e técnica, instituições de ensino ou Organizações Não Governamentais serão convidadas (se ainda não tiverem se pronunciado sobre a questão) a participar das reuniões, como parte interessada, possibilitando um fortalecimento daquele diretamente afetado pela conduta, mas sem condições de manter um diálogo com os demais. Além das ONGs, o Ministério Público estará sempre garantindo um diálogo aberto, defendendo a constitucionalidade, a legalidade e a legitimação do Termo de Mediação.

2.4- A Sociedade e a oitiva da sua demanda.

A questão ambiental só se torna um conflito quando existem interesses sociais contrários à ação que está sendo questionada. O interesse divergente pode consistir, por exemplo, no uso do bem ambiental, ou na estipulação de contraprestação que está sendo questionada pela sociedade, tendo em vista entender insuficiente ou incoerente com seus propósitos. Também ocorre, frequentemente, a sobreposição, com base no custo/benefício, de interesses econômicos (nacionais, regionais, etc.) em relação a interesses sociais de uma determinada população (tradicional ou não). Adota-se, para esta tomada de decisão, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (ou sobre o menos público). E, muitas vezes, há o desrespeito a Direitos Fundamentais, tão relevantes quanto o desenvolvimento econômico do país.

E, o pior de tudo nesta situação é que a comunidade afetada não consegue se fazer ouvir, seja pela ausência de pessoal qualificado para discursar, seja pela falta de entendimento quanto aos seus direitos constitucionais e infraconstitucionais, seja por acreditar que “é assim mesmo”, numa atitude de consolo com a realidade fática.

O exercício da cidadania não é concretizado no Brasil, principalmente quando se trata da participação na gestão ambiental. O desconhecimento quanto a ecologia, hidrologia, hidrogeologia, sociologia, economia, dentre outras ciências, predomina no “homem médio”, grande massa de brasileiros. A mídia aliena, a escola não constrói

cidadãos críticos e os interesses não nobres corrompem comunidades com discursos pobres e sem base teórico-científica alguma.

A participação das comunidades em conselhos de meio ambiente se faz mediante representação de bairro, associações, Organizações Não Governamentais, dentre outras categorias. Porém, o que se pode observar é que estas pessoas, assim com as demais integrantes de conselhos de unidades de conservação, de meio ambiente, comitês de bacia hidrográfica, dentre outros, não são preparadas para o exercício desta importante função pública que executam. Discussões infrutíferas, sem condições de serem executadas, representam perda de tempo a todos, além de grande perda para a gestão ambiental e social.

A Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais do CEDIMA tem como meta o preparo informacional das partes envolvidas na questão, fazendo, se for o caso, o pedido de acompanhamento daqueles que não tiverem condição intelectual de entender os fatos, por outras instituições (ONGs, universidades, etc.), sob pena de todo o diálogo não ser legitimador do Termo de Mediação, possibilitando que o conflito floresça novamente, com as mesmas partes, mesmo contexto, em momento próximo.

3- O Conflito Socioambiental Difuso.

A natureza difusa do conflito socioambiental significa que há uma gama indeterminada de sujeitos envolvidos e interessados na questão. Estes sujeitos devem ser identificados e trazidos para o debate. Como bem explica a Constituição Federal de 1988, são sujeitos de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado as presentes e futuras gerações, deixando claro o contexto difuso.

Porém, faz-se necessário o estudo psicanalítico de cada uma das partes, bem como da interação delas. Para tanto, parte-se da teoria psicanalítica de FREUD (1926), em que é constatado que o ser humano é conflituoso, por sua natureza, tendo três elementos principais que lhe causam mal-estar: 1- o próprio corpo, fadado ao desaparecimento; 2- a impossibilidade de controlar o mundo; 3- o outro (relacionamento social). Neste sentido, FREUD analisa as inúmeras possibilidades que o homem utiliza para a busca da felicidade (entendida como objetivo da vida), sendo que alguns consideram a ausência de sofrimento, a própria felicidade. No entanto, FREUD critica as fórmulas utilizadas, tendo em vista serem parciais, não conseguindo encampar todos

os aspectos da vida. Também diz que o conflito e falta de felicidade são inerentes à existência humana, uma vez que considera impossível viver em eterna felicidade, por considerá-la um sentimento que só pode existir de maneira episódica, sob pena de transformar-se em um morno sentimento, até total esvaziamento do êxtase. Da mesma forma, diz que o conflito não significa, por si só, inimizade, servindo, muitas vezes, para a superação e evolução das relações sociais. Quanto às normas que regem a vida social, considera-as insuficientes para a realização do objetivo almejado. Isto é explicado pela complexidade das relações interpessoais, bem como das alterações de valores, as quais as mudanças nas normas não alcança nem acompanha.

Partindo deste pressuposto teórico e fático, o método se utiliza da COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA, de ROSENBERG (2006), a qual prevê a abordagem do conflito com empatia, baseando-se em quatro elementos: observação, sentimento, necessidade e pedido¹¹. No entanto, a percepção do conflito se dá, por se tratar de natureza difusa, conforme os pressupostos de KAPLAN (2005), levando-se em conta a existência não apenas de seres humanos individualmente considerados, mas, sobretudo, de um “super ser” social, difusamente considerado.

Quanto à sistemática social, é imprescindível a adoção do método de ‘*concertation sociale*’¹² do Instituto Comédie¹³, de origem francesa, o qual prevê amplo diálogo e empoderamento das partes, de forma a possibilitar uma melhor organização das ideias, pontos convergentes e divergentes.

O conflito socioambiental difuso é considerado, então, sob o enfoque interindividual e sob o enfoque supraindividual, não se podendo deixar de observar quaisquer destas searas, sob pena de não legitimidade do diálogo para a construção do Termo de Mediação.

¹¹ Para a percepção do conflito, também são utilizadas várias técnicas ligadas à psicologia, como a linguagem corporal, a neurolinguística e a interpretação sistemática do discurso.

¹² Este método também é utilizado na Bélgica, principalmente quando se trata de negociações trabalhistas, para a Convenção Coletiva de Trabalho. É uma sistemática que organiza os discursos, possibilitando uma forma mais eficaz de resolver a questão. No Brasil, as audiências públicas referentes a licenciamento ambiental deveria assumir esta forma, já que, infelizmente, não há uma efetiva oitiva da população, por esta não se organizar, não havendo um discurso harmônico, integrado e tecnicamente embasado. A concertação social é uma forma de enriquecer discursos, tornando-os tecnicamente aceitáveis. No site do Comédie podem ser encontradas mais informações sobre o assunto, como as ferramentas utilizadas na Concertação social. <http://www.comedie.org/outils.php>.

¹³ www.comedie.org Acesso em 02 de abril de 2012.

4- O papel do Ministério Público na proteção do meio ambiente por meio da resolução consensual de conflito.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 127, *caput*, que o Ministério Público é uma *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*.

De acordo com o art. 129 da Constituição Brasileira são funções institucionais do Ministério Público:

- I** - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II** - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III** - **promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;**
- IV** - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V** - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI** - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII** - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII** - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX** - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A promoção da ação civil pública para a proteção dos interesses públicos e sociais, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81), que, em seu artigo 14, parágrafo 1º, estabelece:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

No ano de 1985, foi editada a Lei 7347/85 (LACP adiante), que 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 e dá outras providências. Tal lei estabelece em seu artigo 5º que possuem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Entre todos os legitimados à propositura da ação civil pública o Ministério Público é o mais ativo. Quando não atua no processo como parte, o membro do Ministério Público deve intervir como fiscal da lei. Ademais, quando ocorre a desistência infundada ou o abandono da ação por parte da associação legitimada autora, o Ministério Público ou outro legitimado deve assumir o polo ativo da ação. O artigo 5º da LACP também admite o litisconsórcio voluntário entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados. O artigo 6º da LACP estabelece que: *“Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do*

Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”.

Quando, no exercício de suas funções, os juízes ou tribunais tomem conhecimento de fatos que possam gerar a propositura de uma ação civil pública deverão enviar as peças correspondentes ao Ministério Público, para que tal órgão tome as providências cabíveis (art. 7º, LACP).

4.1- O compromisso de ajustamento de conduta -TAC.

Com a finalidade de permitir que o Ministério Público exerça sua relevante função de defesa dos interesses difusos e coletivos, a LACP, em seu art. 8º, parágrafo 1º, instituiu uma importante ferramenta jurídica, o inquérito civil, dispondo que o Ministério Público poderá instaurá-lo, sob sua presidência, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

O inquérito civil, expressamente previsto pela Constituição Federal de 1988 (art. 129, inciso III, CF/88), é um procedimento de caráter administrativo, que permite ao membro do Ministério Público colher os elementos de prova necessários para a formação de sua convicção.

Verificada a ocorrência de um ilícito civil contrário aos interesses difusos e coletivos, o Ministério Público não necessariamente deverá propor uma ação civil pública, pois o art. 5º, parágrafo 6º, da LACP, estabelece outra importante ferramenta jurídica, que permite a solução consensual dos conflitos enfrentados, dispondo que: “§ 6º *Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.*

O compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento que permite que os autores públicos legitimados à propositura da ação civil pública negociem com os infratores reais ou potenciais dos interesses difusos e coletivos, entre os quais o meio ambiente, e obtenham um compromisso formal do cumprimento de medidas preventivas e repressivas de responsabilidade, bem como de sanções no caso de seu

descumprimento, mantendo flexibilidade nos prazos e condições para o cumprimento das obrigações e deveres legais, sem qualquer espécie de renúncia ao bem jurídico protegido.

A doutrina não é uníssona a respeito da natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta. Para alguns autores seria um acordo limitado, para outros um ato jurídico e para outros uma transação. A melhor classificação é a que o conceitua como um negócio jurídico, pois enfatiza seu aspecto bilateral. Não é uma transação, pois tal categoria necessariamente implicaria na concessão de direitos recíprocos.

O objeto do compromisso de ajustamento de conduta é a responsabilização civil do infrator, por meio do estabelecimento de medidas preventivas e reparatórias do dano ao meio ambiente. Acessoriamente, são previstas sanções para o caso de descumprimento de tais medidas.

Carvalho Filho (2001) define o compromisso de ajustamento de conduta como: *“o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais.”*

Cumprе ressaltar, que não é requisito de validade do termo de ajustamento de conduta sua homologação por um juiz. Todavia, tal homologação pode ser realizada, dando ao compromisso o caráter de título executivo judicial.

O artigo 21 da LACP dispõe que se aplicam à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Por sua vez, o Título III da Lei N ° 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) em seu artigo 81, parágrafo único, I, define como interesses ou direitos difusos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Em tal categoria encontra-se a proteção do meio ambiente, um direito ou interesse *suis generis*, cujo titular não é nem o Estado, nem os particulares.

De acordo com as normas constitucionais e legais o Ministério Público está legitimado a propor o Termo de Ajustamento de Conduta para a proteção do meio ambiente.

4.2- A principiologia do compromisso de ajustamento de conduta.

4.2.1-. O princípio do acesso à justiça.

O compromisso de ajustamento de conduta integra a terceira onda de acesso à justiça, pois é um meio econômico, rápido e justo. A jurisprudência brasileira vem entendendo que não pode haver qualquer limitação ao acesso à justiça no caso de ofensa a direitos transindividuais (Nesse sentido: TAMG-Ag. 0325021-1 1 1 ° C. Civil. Rel. Juiz Silas Vieira, J. 09 de outubro de 2001). Os prazos e condições estabelecidos devem ser adequados à proteção do direito e ao mesmo tempo o menos gravosos possíveis ao compromissário. Esta proporcionalidade deve ser mantida até o cumprimento do ajuste. Deve ser permitida a assistência de um advogado, em caso de solicitação do compromissário.

4.2.2- O princípio da proteção preventiva.

É a capacidade de se prevenir a ocorrência de um dano ambiental ou ao menos a continuidade da prática de comportamentos lesivos ao meio ambiente. No compromisso de ajustamento de conduta podem ser estipuladas obrigações futuras. As obrigações de fazer ou não fazer estão de acordo com a sua natureza preventiva. É também necessário que sejam estipuladas medidas coercitivas para a garantia do cumprimento do ajuste.

4.2.3. O princípio da tutela específica.

No compromisso de ajustamento de conduta deve se buscar a tutela do meio ambiente, estipulando-se obrigações de fazer ou não fazer, as quais devem ser certas e determinadas. Deve ser dada absoluta prioridade à execução das obrigações principais e, somente em caso de impossibilidade, devem ser previstas indenizações pecuniárias por danos e prejuízos ocorridos.

4.2.4. O princípio da aplicação negociada da lei (conciliação).

Não se faz necessário o reconhecimento de culpa pelo compromissário. Todavia, a negociação não pode abarcar o direito material violado (a proteção ou recuperação do meio ambiente), mas apenas os prazos e as condições para o cumprimento das obrigações e deveres legais pelo compromissário.

4.2.5. O princípio democrático.

Relação de causa e efeito com o Estado Democrático de Direito. É necessária a existência de normas jurídicas para a celebração do ajuste. Deve ser dada ampla divulgação ao compromisso, permitindo-se inclusive a assistência de um representante do grupo titular dos direitos violados.

4.3- O compromisso de ajustamento de conduta em defesa do meio ambiente.

O meio ambiente pode ser dividido em:

- a) Meio ambiente natural (artigo 3, inciso I, da Lei 6.938/81): Não há uma ação do ser humano. Por exemplo: a flora, a fauna, a terra, o mar, o ar, a paisagem, etc.
- b) Meio ambiente artificial: Sofre a ação do ser humano. Por exemplo: meio ambiente urbano (as cidades).
- c) Meio ambiente cultural: São os valores históricos e culturais de uma nação. Por exemplo: o patrimônio histórico e cultural.

A LACP prevê expressamente a pertinência da ação civil pública e, portanto, do compromisso de ajustamento de conduta para a proteção do meio ambiente (artigo 1º, inciso I). Por tal razão, não se mostra adequada, qualquer interpretação restritiva do uso do compromisso de ajustamento de conduta para a proteção do meio ambiente. Todo tipo de ameaça (de dano ou de impacto) ou de degradação (a lesão ou o impacto em si) ao meio ambiente natural, artificial o cultural pode ser objeto de um termo de ajustamento de conduta. Em tais casos, a proteção do meio ambiente configura uma das espécies de proteção dos interesses difusos.

Podem ser citados como exemplos de compromissos de ajustamento de conduta ambientais, os TACs propostos pelo Ministério Público visando a cessar a

contaminação acústica, visual, do ar, da água, do solo, do subsolo, como também os TACs propostos em defesa da fauna, da flora, do patrimônio cultural e artificial, etc.

Deve ser ressaltado, que para a defesa do meio ambiente o sistema jurídico brasileiro adota a teoria do risco integral. De acordo com tal teoria, uma responsabilidade objetiva agravada, que não admite exceções, deve ser aplicada quando o bem jurídico afetado for o meio ambiente, sendo necessária apenas a comprovação da relação de causalidade entre a conduta lesiva e o dano ambiental ocorrido.

5- O TAC e o Termo de Mediação: diferenças e semelhanças.

O trabalho desenvolvido na Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais tem como objetivo final a instituição de Termos de Mediação, os quais serão construídos pelas próprias partes, caso cheguem a alguma solução harmônica, ou será redigido pelo Mediador, sob a forma de Termo de Mediação Negativa.

O que é importante esclarecer é que, caso não haja Termo de Mediação Positiva, redigida pelas próprias partes, o único documento que será redigido na Câmara de Mediação é um Termo simples, o qual informará que houve (ou não) presença das partes envolvidas no conflito, não tendo chegado a um acordo. Este documento será enviado a todas as partes, inclusive ao Ministério Público, que tomará as medidas judiciais que entender cabíveis.

O Termo de Mediação positiva, redigido pelas partes, possui natureza jurídica contratual, composto por testemunhas, valendo como Título Executivo Extrajudicial. Porém, o que o diferencia do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta é a forma de sua construção, que se dá de maneira negociada, através de amplo diálogo e empoderamento das partes, legitimando o acordado, o qual será mais facilmente cumprido por todos, por configurar-se produto da legitimação através da participação democrática. Todos devem assiná-lo, inclusive população interessada, ONGs, entidades governamentais, outras empresas, Ministério Público e o Mediador.

Para acompanhar o cumprimento dos termos descritos no documento, será composta uma Comissão Fiscalizadora, composta por membros indicados na negociação (entre todos os envolvidos, interessados direta e indiretamente no assunto),

devendo estes apresentar para a Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais, um relatório, em sazonalidade a ser determinada no Termo de Mediação, no qual constará também o nome de todos que comporão a Comissão Fiscalizadora.

6- CONCLUSÕES.

O Ministério Público vem desenvolvendo um papel de fundamental importância na defesa dos direitos difusos e coletivos, utilizando o compromisso de ajustamento de conduta como primeira opção para solucionar os conflitos relacionados aos direitos e interesses que de acordo com a Constituição Federal de 1988 deve proteger, entre os quais o meio ambiente.

De acordo com o estudo intitulado “Compromisso de ajustamento ambiental e sua execução: análise crítica e sugestões para aprimoramento“, elaborado pelo Instituto o Direito por um Planeta Verde o número de TACs firmados pelos Ministérios Públicos Estaduais brasileiros é superior ao número de ações civis públicas propostas. Somente no Ministério Público Federal o número de TACs não supera o de ações civis públicas. Tal fato se justifica porque os conflitos em nível federal normalmente envolvem mais de um estado federado, englobando distintos interesses que, por sua natureza, são mais difíceis de serem solucionados consensualmente.

O Ministério Público brasileiro prefere propor compromissos de Ajustamento de Conduta a judicializar os conflitos que enfrenta por vários fatores, sendo o principal a celeridade alcançada com este instrumento, o que diminui em muito o risco de ocorrência de danos ambientais irreversíveis ou de grande magnitude.

Do mesmo modo, com a solução de consenso é mais provável que os infratores cumpram com as suas obrigações, tornando a proteção do meio ambiente mais efetiva.

Com o aumento progressivo do seu quadro em todo o Brasil e, conseqüentemente, com a criação de Promotorias de Justiça especializadas na Defesa do Meio Ambiente, o Ministério Público vem desempenhando um papel importante para garantir a proteção do meio ambiente, estabelecendo nos compromissos de ajustamento

de conduta não apenas medidas repressivas, mas também preventivas, sobretudo quando estipuladas ainda na fase de avaliação de impacto ambiental.

Todavia, para que a proteção ambiental alcance ainda maior efetividade é indispensável o incremento da participação da sociedade civil, que deve ser capaz de intervir ainda na fase embrionária de tomada das decisões públicas. Com a câmara de mediação de conflitos ambientais o Ministério Público tem a possibilidade de resolver de maneira definitiva as demandas que enfrenta, pois as soluciona da melhor maneira para a comunidade, o que confere maior eficácia e legitimidade aos Termos de Ajustamento de Conduta firmados. A sociedade civil amplia o seu papel e sua responsabilidade na proteção do meio ambiente, pois os cidadãos deixam de ser meros denunciadores para se tornarem atores, capazes de influir e modificar sua própria realidade. É o que se busca com a criação da câmara de mediação de conflitos ambientais.

7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABELHA, Marcelo. Ação Civil Pública e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. Direito processual coletivo brasileiro - um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. Manual das ações constitucionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BARCELOS, Raphael Magalhães. A Nova Economia Institucional: teoria e aplicações. Brasília: UNB, 2003. Site: http://vsites.unb.br/face/eco/peteco/dload/monos_012003/Raphael.pdf. Acesso em 06 de abril de 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAPELLI, Sylvia. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental: revisão e propostas de melhora. Instituto o Direito por um Planeta Verde. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>.

FREUD, Sigmund. O Mal-Estar na Civilização. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

LANDES, David S.; MOKYR, Joel; BAUMOL, William J. A origem das corporações: uma visão histórica do empreendedorismo da mesopotâmia aos dias atuais. São Paulo Campus, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A proteção dos interesses difusos em juízo: o meio ambiente, os consumidores, o patrimônio cultural, a propriedade pública e outros interesses. 21^a ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 406.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e compromisso de ajustamento de conduta. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação Não-Violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Tradução: Mário Vilela. São Paulo: Ágora, 2006.

THOMAS, Janet M.; CALLAN, Scott J. Economia Ambiental: aplicações, políticas e teoria. São Paulo: Cengage Learnig, 2010.