

As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica

Rodrigo Nuñez Viégas

INTRODUÇÃO

Discussões sobre “problemas ambientais” e sobre “questões ambientais” em geral têm ganhado bastante relevo nos dias de hoje. Tais temas entraram nas agendas de debate público e privado, seja por parte de ONGs, governo, empresariado, comunidade acadêmica e sociedade civil como um todo. Assuntos como impactos ambientais, riscos ambientais, danos ambientais, dentre outros, representam velhos problemas que antigamente não eram lidos como propriamente “ambientais”, mas que passam a tomar essa conotação e a fazer parte de um discurso que domina amplamente um novo campo de discussão ambiental.

O surgimento dessas questões ambientais é um exemplo de um processo mais geral de surgimento de “novas questões públicas”, em que se supõe que as mesmas não se auto-materializam, tornando-se públicas à medida que são veiculadas por indivíduos e grupos: elas emergem de um processo de construção pública que envolve disputas técnicas e políticas, onde há um processo conflituoso em meio ao qual certas questões, antes entendidas com base em categorias “econômicas”, “sociais” ou “políticas”, ganham novo significado nas arenas públicas. É por essa via que se constrói uma percepção social de algumas dimensões da experiência coletiva como “ambientais”. (Fuks 2001 1996; Guivant 1998a 1998b).

Dentro desse campo ambiental¹, marcado por seus problemas ambientais, relações de concorrência e disputa de poder entre agentes neles situados se estabelecem. Em meio a lutas simbólicas e de poder, tais agentes se esforçam para manter ou transformar a estrutura das relações existentes no campo, legitimando ou deslegitimando práticas sociais ou culturais, tudo

CONFLUÊNCIAS - REVISTA INTERDISCIPLINAR DE SOCIOLOGIA E DIREITO, VOL. 9, Nº 2, 2007 - PP. 23 A 49

isso levando em consideração os volumes diferenciados de poder, capital material, que esses possuem. Essas lutas simbólicas e de poder entre os agentes sociais derivadas dos distintos tipos de relações por eles mantidas com seu meio natural vêm a desencadear muitas vezes o que se convencionou chamar de “conflitos ambientais”, i.e, conflitos pelo controle dos recursos naturais, conflitos derivados dos impactos ambientais e sociais decorrentes de determinados usos, conflitos ligados aos usos e apropriações dos conhecimentos ambientais etc.

A presença do conflito ambiental na vida social tem levado a busca pela criação de dispositivos que visem dar conta do mesmo, no sentido de cessá-lo ou, em última instância, de mitigá-lo. Este tem sido um tema que vem ocupando a agenda de trabalho de instituições públicas, privadas e de organizações não governamentais, em face de seu grau de inter-relação e, principalmente, pelo fato do meio ambiente ser considerado um bem inapropriável, indisponível e de titularidade difusa.

Dentro desse contexto, poder-ser-ia falar na recente formação de um sub-campo da “resolução negociada” dentro do campo ambiental. Se o campo ambiental poderia ser definido pela disputa pelos “atributos relacionais do território”, o sub-campo da resolução negociada seria caracterizado pelo fato de que nele certos atores apresentam-se como dotados de autoridade para dirimir litígios, contribuindo, conseqüentemente, para uma reconfiguração relativa das regras do jogo vigentes no campo ambiental (Acselrad 2006: 4). Neste sub-campo, seus empreendedores institucionais teriam por prática habitual questionar a esfera judicial “e promover as tecnologias da resolução negociada, disputando entre si a autoridade/perícia legítima para arbitrar os conflitos especificamente ambientais” (Id Ibidem: 6).

O objetivo do presente trabalho é promover uma reflexão crítica sobre os efeitos da introdução do uso de metodologias de resolução negociada em casos de conflitos ambientais e seus reflexos na esfera pública brasileira; busca-se, em específico, discutir em que medida esse modelo de “conciliação” e “harmonia”, próprio das Resoluções de Conflito Ambiental, estaria atribuindo à questão ambiental brasileira uma dimensão política pertinente à escolha de estratégias de desenvolvimento ou, pelo contrário, estaria buscando retirar tal debate da esfera pública, destinando os conflitos a um “tratamento” despolitizante voltado majoritariamente aos agentes neles diretamente envolvidos. O material bibliográfico utilizado contou tanto com a bibliografia “técnica” produzida por autores e instituições que propõem formas específicas de vincular (ou desvincular) meio ambiente e conflito social, bem como a literatura acadêmica pertinente ao assunto, que abrange tanto críticos quanto apologetas dos mecanismos de resolução de conflitos.

Tal material foi manuseado a partir de literatura impressa e de fontes contidas na Internet.

RESOLUÇÃO DE CONFLITOS – AS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

O uso de metodologias de resolução de conflitos no caso brasileiro é bastante incipiente quando comparado à literatura internacional, rica em métodos de apoio à negociação ou sobre a mediação de conflitos. Em diversos países como Estados Unidos, Canadá, China, França, Inglaterra, Noruega, Espanha etc., o instrumento de resolução de conflitos é bastante utilizado. O repertório de procedimentos de resolução negociada de conflitos é relativamente diverso. Segundo o Departamento de Desenvolvimento Sustentável da FAO (*Food and Agriculture Organization of United Nations*), os principais instrumentos seriam: a negociação direta; a conciliação; a facilitação; a mediação; e a arbitragem. Tal tipologia de práticas de resolução negociada não é consensual, bem como as definições de cada uma delas. De qualquer forma, para fornecer referências gerais sobre as diferentes formas de resolução de conflito ambiental propostas, descrever-se-á, na tabela abaixo, como a FAO define algumas categorias.

Tabela 1 - Modalidades de Resolução Negociada¹

<p>NEGOCIAÇÃO DIRETA</p>	<p>Seria um processo pelo qual as partes em disputa encontram-se com o intuito de chegar a uma resolução mutuamente aceitável. Cada parte representa seus próprios interesses.</p>
<p>CONCILIAÇÃO</p>	<p>Seria o processo pelo qual um ente externo ao conflito une as partes em disputa para discutirem entre si. Ao contrário da mediação, a conciliação normalmente conota somente um envolvimento preliminar pela parte de fora do conflito. Conciliadores usualmente não assumem um papel ativo no sentido de resolver a disputa, mas podem ajudar com a colocação de uma agenda, mantendo um registro (gravação) e administração, podendo também atuar como “mediadores” quando as partes não se encontram diretamente, ou como um “moderador” durante encontros diretos.</p>
<p>FACILITAÇÃO</p>	<p>Seria similar à conciliação, constituindo uma forma menos ativa de mediação. Facilitadores podem atuar como moderadores em grandes encontros, assegurando que todos sejam capazes de falar e serem ouvidos. Não é esperado deles que ofereçam suas próprias idéias ou</p>

<p>FACILITAÇÃO (CONTINUAÇÃO)</p>	<p>que participem ativamente conduzindo as partes em direção a um acordo. Facilitação pode também ser aplicada no nível <i>one-to-one</i>, para guiar um indivíduo através de processos estratégicos, tais como solucionando, priorizando e planejando o problema.</p>
<p>MEDIAÇÃO</p>	<p>Seria um processo durante o qual as partes em disputa dialogam (conjuntamente e também reservadamente) com uma terceira parte exterior ao conflito em quem confiam, sendo neutra e independente (o mediador), para explorar e decidir como o conflito entre eles será ser resolvido. O mediador auxilia as partes a chegar a um acordo, porém não possui nenhum poder de impor um resultado sobre eles. A mediação seria comumente definida como um processo de ajuste de conflitos no qual uma parte de fora do conflito supervisiona a negociação entre duas partes em disputa. O mediador é uma parte neutra que, embora não tendo capacidade de dar um julgamento, atua de certa forma como um facilitador no processo de busca por um acordo. A qualidade central do mediador tem sido descrita por “sua capacidade para reorientar as partes em direção um do outro, não pela imposição de regras sobre eles, mas auxiliando-os para que alcancem uma percepção nova e compartilhada de seu relacionamento, uma percepção que redirecionará suas atitudes e disposições em direção um ao outro”.</p>
<p>ARBITRAGEM</p>	<p>Seria geralmente usada como uma alternativa menos formal de ir para o tribunal. Esse é um processo no qual um ente ou júri neutro, e não envolvido no conflito, encontra-se com as partes em disputas, ouve as apresentações de cada lado e faz uma sentença ou uma decisão. Tal decisão pode ser aplicada nas partes se eles previamente concordarem com a mesma. Ao contrário do tribunal, as partes</p>

<p style="text-align: center;">ARBITRAGEM (CONTINUAÇÃO)</p>	<p>em disputa podem participar escolhendo o árbitro (que é com frequência um <i>expert</i> no assunto de sua disputa) e determinando as regras que governam o processo. Audiências de arbitragem são geralmente mantidas privadamente. Algumas vezes as partes em disputa usam um processo combinado conhecido como “med-arb”, a fim de manter as vantagens tanto da mediação quanto da arbitragem. Se o mediador não estiver sendo bem sucedido na resolução da disputa por meio de acordo entre as partes, então o mediador torna-se um árbitro com o poder de emitir uma decisão.</p>
---	--

Fonte: Sustainable Development Department of FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations)

¹ Tradução própria.

Certos autores, por exemplo, com base na Teoria dos Jogos desenvolvem a análise de confrontos (Howard 1999), a teoria do Drama (Bryant 1998), o *hypergame* (Bennet 1998) e vários outros métodos de apoio à resolução de conflitos. Tais métodos possuem uma tônica no que diz respeito a seus objetivos principais: todos anseiam por rapidez e efetividade de resultados; redução de custos administrativos e judiciais; redução de duração e reincidência dos litígios; facilitação da comunicação e promoção de ambientes cooperativos; e transformação e melhoria das relações sociais. Nessa literatura, é comum mencionar-se os tribunais “abarroados”, a demora e a dificuldade de se chegar a uma solução definitiva e o risco de um ente não conseguir “levar nada”, dado poder “perder” integralmente caso não haja negociação prévia. Outra forma de justificação para o uso dessa metodologia é idéia de que submeter os litígios ambientais à apreciação de *experts* concederia maior confiabilidade e celeridade à resolução dos litígios.

Como dito anteriormente, no caso do Brasil, na área do meio ambiente, não há uma tradição sobre resolução de conflitos. No entanto, os conflitos aparecem na literatura como bases para a construção da política ambiental. Bredariol (2001) chama a atenção para a relação entre “conflito ambiental” e “política pública” nos diversos momentos da história em que casos concretos de conflito ambiental foram cruciais para a criação de leis de política ambiental, como a de controle da poluição industrial, de agosto de 1975, assim como para a criação de órgãos ambientais, tais como a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente do Ministério do Interior - no ano de 1973, entidade gestora da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil até a criação do IBAMA, pela lei 7735, e do MMA, ambos em 1989, o que reestruturou a política ambiental brasileira.

Parte do interesse atual sobre resolução de conflitos se deve a tendências que se identificam na política ambiental e a inovações trazidas pela legislação. As inovações da legislação, que interessam aqui, são aquelas trazidas pela Lei de Recursos Hídricos de 1997 e pela Lei de Crimes Ambientais de 1998. A primeira traz as figuras da agência e do comitê de bacias, nas quais se atribui aos comitês o poder de arbitrar conflitos de usos da água e as decisões de definição de políticas e gestão que se fariam de maneira compartilhada. A segunda traz a responsabilização da pessoa jurídica, as penas de prestação de serviços à comunidade ou a compensações que se realizariam através do “pagamento à vítima, ou a entidade pública ou privada com fim social”, além dos termos de ajustamento de conduta, previstos para o controle de atividades poluidoras.

Para a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais, vêm sendo editadas e re-editadas medidas provisórias que prevêm a assinatura de Termos de Ajuste de Condutas - TAC entre atividades poluidoras e órgãos de controle ambiental ou com o Ministério Público.

O TAC, uma forma extrajudicial de resolução de conflito, surgiu como um instrumento que permite aos órgãos públicos legitimados propor e celebrar um compromisso de “acertos” ou “ajustamentos” com entes cuja conduta não está ajustada às exigências legais, dando prazos compatíveis com o caso concreto, variando de 90 dias a três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período. Esse compromisso configura-se como um título executivo extrajudicial que tem por objetivo solucionar conflitos de maneira alternativa à propositura de Ação Civil Pública - ACP, proporcionando a ampliação do acesso à justiça. Há um relativo consenso em torno do fato de que as especificidades do TAC, como instrumento de atuação, resultam em vantagens significativas em relação à sentença judicial oriunda de uma ACP. Primeiro, porque evita a burocratização do processo judicial, e, depois, porque o TAC é mais flexível, haja vista ser construído a partir de negociações com técnicos e amparado por universidades e instituições de saúde e meio ambiente, o que permite a adoção de soluções técnicas criativas em relação a contextos específicos. Entretanto, o TAC não passou por um efetivo processo de normatização. Em relação à área ambiental, o TAC é alvo de grandes discussões internas ao Ministério Público, em especial no interior da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA).

No campo da política ambiental, no esforço de reforma do Estado ou mesmo por omissão deste, há uma forte tendência em se estabelecer a gestão ambiental com base em mecanismos tripartites – Estado, Mercado e Sociedade – nos quais as palavras de ordem são a parceria e negociação.

Segundo Couto e Carvalho (2002), os estudiosos do direito processual têm procurado, nas últimas décadas, formas ou métodos alternativos para a solução de litígios individuais ou de massa (que envolvem direitos difusos e coletivos). Busca-se um instrumento político de

pacificação social que seja hábil a prestar a efetivação da tutela perseguida pelos jurisdicionados. É nesse quadro que surgem formas alternativas de solução de conflitos intersubjetivos, difusos e coletivos, que se apresentam através dos institutos de arbitragem e de técnicas diversificadas de composição amigável, tais como a transação, a conciliação e a mediação.

Disciplinada no direito brasileiro pela Lei nº 9.307/96, a “arbitragem”, outra forma de resolução de conflito, consiste em um método alternativo ao sistema jurisdicional estatal de solução de conflitos, em que o litígio é dirimido por árbitros indicados pelas próprias partes, e não por juízes togados. Segundo os autores, as principais vantagens do sistema arbitral como método de distribuição de riqueza são a presteza e o maior aprofundamento técnico que pode proporcionar às partes na solução dos conflitos.

Para que haja a formação válida do juízo arbitral, que será um “acordo de vontades entre as partes”, denominado “convenção de arbitragem”, deverá existir: a *capacidade de contratar* das partes que acordam a submissão de eventuais conflitos à arbitragem; e a natureza patrimonial e disponível dos interesses objeto de tais conflitos. É mediante tais instrumentos, de natureza eminentemente contratual, que as partes acordam em abrir mão da jurisdição estatal e submeter seus conflitos a juízos arbitrais. Assim, é indispensável a capacidade de contratar das partes, para que possam, no exercício de sua autonomia privada e mediante a “convenção de arbitragem”, validamente dispensar a jurisdição estatal e comprometer-se à instauração do juízo arbitral. Fugir aos tribunais utilizando-se da ferramenta da arbitragem como estratégia de fugir da lentidão e dos altos custos do sistema judiciário brasileiro tem ocorrido com grande frequência. Um número cada vez maior de empresas do porte da Petrobrás, Embratel, General Electric etc. usam a arbitragem como forma de acelerar a solução de suas divergências contratuais. Entretanto, essa busca por uma desvinculação da obrigatoriedade da via jurisdicional no direito ambiental, considerado menos célere e nem sempre tecnicamente apto para o deslinde de questões multidisciplinares (cuja compreensão demanda conhecimentos específicos de diversos domínios do saber) acaba por retirar cada vez mais do espaço público a natureza difusa e indisponível do direito de todos ao meio ambiente, recaindo cada vez mais para uma instrumentalização privada, contratual, do mesmo.

Uma breve leitura do histórico das políticas sociais no Brasil nos é profícua para entendermos a afirmação supracitada.

O PÚBLICO E O PRIVADO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

As relações público-privado nas políticas sociais no Brasil podem ser analisadas a partir dos

movimentos com relação ao grau de universalidade no atendimento dos serviços sociais. Nessa discussão, sobretudo o caso da saúde é paradigmático, pois evidencia a evolução das políticas sociais no Brasil em direção à universalização do acesso aos serviços sociais. Dada a crescente participação da medicina previdenciária em relação às ações de saúde pública, a expansão dos serviços de saúde deu-se, desde a década de 30, em benefício dos segurados da Previdência Social. Dessa forma, seu grau de universalização e uniformidade evoluiu *pari passu* com a ampliação da cobertura previdenciária.

O ponto culminante da ampliação do acesso aos serviços de saúde se dá com a criação, em 1987, do Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde - SUDS, que deu origem ao Sistema Único de Saúde - SUS, que atende, indiscriminadamente, a qualquer cidadão brasileiro.

Por outro lado, a ampliação da oferta de serviços públicos de saúde se dá com a participação crescente do setor privado, através de convênios, o que é uma outra dimensão da relação público-privado nas políticas sociais. Cabe aqui observar que, mais do que a questão da estatização *versus* privatização, o que importa considerar são as formas específicas em que se dão as relações entre o Estado e, no caso, as empresas do setor de saúde.

A mesma tendência universalizante verifica-se em alguns outros serviços sociais básicos, como a educação de primeiro grau, o abastecimento de água e, em menor escala, a urbanização de áreas residenciais.

Esse processo universalizante, no entanto, não se dá sem problemas. Em particular, a magnitude dos desassistidos e a relativa escassez de recursos, que têm que ser disputados com os chamados investimentos produtivos, provocam uma queda da qualidade dos serviços, paralelamente à ampliação da cobertura. Os efeitos dessa queda de qualidade são condicionados pelo nível de extrema desigualdade social, característico da sociedade brasileira. Além das características estruturais da sociedade brasileira, as recentes transformações da situação mundial, em particular a crise dos Estados Nacionais, têm profundas implicações sobre as relações entre o público e o privado, tanto em geral, quanto em termos da política social. Em países como o Brasil, marcados pelas já mencionadas desigualdades sociais profundas, essas implicações são ainda mais sérias.

Seja como for, como esses processos influenciam as relações entre o público e o privado? Fundamentalmente, provocando a redução da capacidade do Estado de agir no sentido público, tal como, com todas as suas limitações, tem sido entendido esse conceito no passado recente. O resultado dessa dinâmica é a tendência crescente da privatização desses serviços.

Todo esse processo de “privatização” nos lembra Bauman (2001) quando o mesmo apregoa que *a verdadeira libertação requer hoje mais, e não menos, da “esfera pública” e do “poder público* (p.62). O que autor quer dizer com essa afirmação – que tem como pano de fundo sua discussão acerca do individualismo na transição entre a primeira modernidade, ou “modernidade sólida”, e a segunda modernidade, ou “modernidade líquida” -, é que nos dias de hoje os principais obstáculos que devem ser examinados urgentemente estão ligados às crescentes dificuldades de traduzir problemas privados em questões públicas, de condensar problemas intrinsecamente privados em interesses públicos que são maiores que a soma de seus ingredientes individuais. Na “modernidade sólida”, esperava-se que o perigo viesse e os golpes fossem desferidos do lado “público”, sempre pronto a invadir e colonizar o “privado”, o “subjetivo”, o “individual”. Para Bauman, muito menos atenção – quase nenhuma – foi dada aos perigos que se ocultavam no estreitamento e esvaziamento do espaço público e à possibilidade da invasão inversa: a colonização da esfera pública pela privada. A história da emancipação moderna desloca-se de um confronto com o primeiro perigo para um confronto com o segundo perigo.

Agora é a esfera pública que precisa desesperadamente de defesa contra o invasor privado – ainda que, paradoxalmente, não para reduzir, mas para viabilizar a liberdade individual. A mesa foi virada, por assim dizer: a antiga tarefa da teoria crítica foi invertida, pois a mesma costumava deter-se na tarefa de defender a autonomia privada contra as tropas avançadas da esfera pública, soçobrando sob o domínio opressivo do Estado onipotente e impessoal e de seus muitos tentáculos burocráticos. Hoje a tarefa é defender o evanescente domínio público.

Na concepção republicana de esfera pública, para a qual se tem como referência o trabalho de Arendt (2007), a política apresenta-se como esfera constitutiva do processo de socialização como um todo: a política representa o meio no qual os membros de uma comunidade internalizam seus compromissos de reciprocidade para com os demais, se constituindo dessa forma como cidadãos. O espaço público tem, para a visão republicana, uma importância central: aqui esta esfera não representa mais o campo de disputa por posições de poder como na concepção liberal; a esfera pública torna-se a arena da auto-organização da sociedade como comunidade política de iguais (Arendt 1995: 59). Por isso, a esfera pública deve ser de tal forma revitalizada até que nela se constituam as bases para o ressurgimento das virtudes cívicas e para a emergência de uma auto-administração descentralizada da vida social contra as tendências à fragmentação e ao privatismo (Habermas 1992b). Para os republicanos, portanto, não há diferenciação normativa e analítica entre os planos da vida social e da vida política: a sociedade deve ser de saída sociedade política. Contra o crescimento incontrolado do poder administrativo e os partidos que se tornaram caudatários e dependentes do Estado, a sociedade deve se organizar

Rodrigo Nuñez Viégas

para resgatar novamente o Estado e fazer dele uma continuidade inseparável de si própria (Habermas 1992a: 360).

É seguindo essa percepção de Arendt que caminha Bauman (2001) ao preconizar a adaptação da *Ágora*¹ aos indivíduos livres e à sociedade livre, interrompendo ao mesmo tempo sua privatização e despolitização, no intuito de restabelecer a tradução do privado para o público. Em Bauman, também encontramos o argumento de uma desconstrução da política, tendo em vista as dificuldades de tradução entre a esfera privada e a pública e as conseqüências de sua autonomização e privatização. Para o autor, o público recuou para buscar abrigo em lugares politicamente inacessíveis e o privado está a ponto de retirar-se para a própria auto-imagem.

Contra a concepção republicana, Habermas (1990) argumenta que a força sócio-integrativa que emana das interações comunicativas voltadas para o entendimento e que têm lugar no mundo da vida não migram imediatamente para o plano político, permitindo a concretização, nesse nível, de uma comunidade de cidadãos iguais e virtuosos. O poder conferido à sociedade civil e o próprio campo de construção, num sentido genérico, da soberania popular, não devem estar associados, segundo o autor, à idéia de um povo concreto que tem no estado sua corporificação institucional. A soberania popular deve preservar um caráter estritamente procedural. Mantém-se, ainda, a distinção entre a esfera societária e a esfera política e o estado.

Assim, a influência da sociedade civil se concretiza de forma anônima e difusa por meio da existência de uma esfera pública transparente e porosa, permeável às questões originadas no mundo da vida. Somente através da mediação dos processos institucionais de formação da opinião e da vontade é que o poder de influência da sociedade civil deve chegar ao Estado, não mais a contraparte institucional da sociedade civil, como na concepção republicana, mas a esfera com competências funcionais e políticas delimitadas pelo direito e pela lei.

Para cada uma dessas concepções da esfera pública, a resolução de conflitos assumiria formas distintas. Na visão republicana, nela incluídos Arendt e Bauman, esses instrumentos de resolução representariam um processo de privatização do espaço público, onde questões públicas, como o caso do meio ambiente, estariam sendo resolvidas, negociadas dentro de um círculo fechado de atores envolvidos em um conflito/litígio e que estariam representando interesses privados.

Para esta concepção, a resolução de conflitos acabaria por ser mais um empecilho para o processo idealizado de aproximação entre a sociedade e o Estado. Já a perspectiva do modelo discursivo de Habermas veria a Resolução dos Conflitos como uma questão originada na mediação entre os impulsos comunicativos do mundo da vida e os domínios sistêmicos e

institucionais, que ganha relevo na esfera pública política, uma “caixa de ressonância” na qual os problemas ambientais seriam percebidos, tematizados e dramatizados. Daí, por influência e vontade da sociedade, esses problemas seriam debatidos por públicos mais amplos do que os imediatamente envolvidos em suas questões, podendo chegar ao Estado.

Por considerar, assim como Thompson (2004)², o modelo habermasiano de esfera pública por demais espacial e dialógico para ser utilizado como instrumento de compreensão da realidade contemporânea, o presente trabalho se deterá sobre as elucubrações geradas a partir das concepções republicanas da esfera pública para discutir as resoluções de conflito ambiental.

DIFERENTES CENÁRIOS NA REDE BRASILEIRA

Outra questão a ser problematizada acerca do tema Resolução de Conflitos Ambientais funda-se em saber que diferentes efeitos os modelos “importados” de resolução acabam tendo em interação com a realidade social brasileira.

As iniciativas de soluções extrajudiciais para conflitos de cunho ambiental do Direito Comparado brasileiro seguem o exemplo de flexibilização da natureza difusa e indisponível do direito ambiental, como são o caso do direito francês e do norte-americano. O primeiro, por exemplo, possui um dispositivo judicial chamado *contrat de blanche*, no qual se estabelecem condições especiais de funcionamento para um ramo da atividade econômica, conjugando-a com a proteção ao meio ambiente. Trata-se da elaboração concertada de programas de redução de poluição em contrapartida a uma ajuda financeira aos industriais para a despoluição. O segundo apresenta a *environmental dispute resolution*, que consiste na existência de várias medidas consensuais para acomodar conflitos ambientais, envolvendo todos os interessados. Para se instalar um aterro sanitário numa determinada localidade, por exemplo, necessita-se de um acordo entre o empreendedor e a comunidade local. Tais negociações são obrigatórias e recebem assistência técnica e supervisão geral de um conselho que congrega representantes do governo, da indústria e da sociedade civil. Não havendo acordo, o Conselho determina uma arbitragem, cuja decisão vincula o empreendedor e a “comunidade hospedeira”.

Frente ao exposto, lança-se a dúvida: estaria o domínio público brasileiro preparado para dar conta de uma operacionalização das questões ambientais com instrumentos extrajudiciais para conflitos de cunho ambiental de maneira semelhante a essas experiências internacionais?; estariam esses instrumentos extrajudiciais aptos a lidar com as características do domínio público no

Rodrigo Nuñez Viégas

Brasil, marcado pela desigualdade política, jurídica e social entre as partes? (DaMatta 1983); seriam eles capazes de superar um desenvolvimento histórico que se caracteriza, por um lado, por uma específica acumulação da exclusão de largos segmentos da sociedade do acesso aos direitos civis e, por conseguinte, pela extensão da desigualdade e da exclusão sócio-econômica ao âmbito do direito (da força da lei)? (Misse 2003).

Para responder tais inquirições é imprescindível ter em mente que o processo civilizatório brasileiro é marcado pela produção de narrativas e de experiências que realizaram uma apropriação peculiar do projeto moderno, particularmente no tocante ao princípio da igualdade. Esse contexto possibilitou a construção de representações e experiências associadas à construção do princípio da igualdade de uma forma diferenciada daquela elaborada pela modernidade e pelo iluminismo.

Os trabalhos de vários pesquisadores (Duarte 1966; Holanda 1995; Vianna 1973; DaMatta 1983) levam-nos a pensar a organização do sistema de relações sociais construído no Brasil, onde, ao longo da história nacional, ocorreu a importação de leis e modelos de governo que não refletiram e nem refletem a experiência e a prática de ampla parcela da nossa população.

Duarte (1966) afirma que a configuração histórica brasileira bastante específica de luta e antagonismos entre as noções do espírito público e privado remete a herança do privatismo característico da sociedade portuguesa. Juntamente com isso, o espírito e a organização da sociedade portuguesa centrada na família, que assegurava, fomentava e estimulava a idéia, o sentimento e interesse privado e que interferia diretamente na esfera pública e na ordem e no processo político, veio a fincar raízes de forma excepcional no meio colonial brasileiro. Num esforço de síntese, afirma Duarte:

Extensão geográfica, descontinuidade territorial, dissociação social sob profundo espírito privado, feudalidade de mando com o monopólio da função pública pela própria classe senhorial, que representava e resumia a organização privada, são os fatores e acontecimentos mais vivos e importantes do seu processo histórico brasileiro. (Duarte 1966: 117).

Holanda (1995) também enfatiza a formação da sociedade brasileira como enraizada na estrutura familiar, o que levou o Estado brasileiro a assumir traços pessoais e afetivos. Ao contrário do Estado moderno postulado por Weber, caracterizado pelas relações impessoais nas quais predominam o coletivo sobre o particular, o público sobre o privado, Holanda afirma que no

Brasil costuma-se levar a organização estatal para a esfera da afetividade e para o círculo de amizades, onde o rigor é totalmente afrouxado, e onde não há distinção entre o público e o privado: todos são amigos em todos os lugares. Foi assim que as grandes famílias patriarcais comandaram a política e a economia do país. A administração estatal era uma extensão das grandes fazendas.

(...) é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquela que se exprimiu com mais força e desenvolveu em nossa sociedade (...). Onde os laços de sangue e de coração (...) forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição entre nós. (Holanda 1995: 146).

Vianna (1973) é outro autor que problematiza a relação público - privado no Brasil ao mostrar que o domínio público foi concebido e operacionalizado a partir dos interesses dos grandes proprietários rurais. O autor esboça um espaço público privatizado pelos interesses dos latifundiários, em que os últimos utilizam-se de instrumentos públicos para manterem-se no poder por meio das relações de favor estabelecidas entre eles e seus dominados. Na concepção de Vianna, esta forma não moderna de Estado, em que o público encontra-se soçobrado pelo privado, poderia somente ser superada mediante uma “ação lenta e contínua do Estado – um Estado soberano, incontestável, centralizado, unitário, capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional” (Vianna 1973: 387).

Para DaMatta (1983), encontramos no Brasil a manutenção e convivência na rede social do código individualista e igualitário, característico da nação moderna, e do código dos valores holistas e hierárquicos, referente às sociedades tradicionais. Assim, os espaços público e privado convivem e a representação do indivíduo como valor e como versão política e subjetiva do homem moderno assume diferentes configurações na ordem social brasileira. Para o autor, os critérios da amizade e do parentesco, como valores cultivados, principalmente no espaço da casa e das relações pessoais, convivem com as leis formais que sustentam as concepções modernas que pensam as relações como impessoais e adotam os valores da competência e da eficácia.

Ao trazer em discussão tais autores deixa-se evidente o “embaralhamento” histórico entre o domínio público e o domínio privado brasileiro. Para além desse tema, esses processos de resolução de conflito incorporados nos faz refletir sobre nosso perfil de Estado Moderno e, principalmente, sobre a trajetória do caráter revolucionário da burguesia estritamente brasileira, que pode ser vista como tal, mas com particularidades, diferentemente das revoluções burguesas

Rodrigo Nuñez Viégas

a que estamos acostumados a ouvir falar: uma história da burguesia brasileira que teve um aparecimento tardio e dependente, optando por assimilar formas econômicas, sociais e políticas do mundo ocidental moderno. (Fernandes 1975).

De forma resumida, aqui se quer passar a idéia de que no Brasil encontramos a produção de um tecido social que não se enquadra imediatamente e plenamente no modelo ideal produzido pelas sociedades modernas e liberais. O modelo social e econômico da modernidade não se encontra plenamente instalado na sociedade brasileira, assumindo características peculiares haja vista seu casamento com o modelo patrimonialista e a sua apropriação do conceito de igualdade. Entretanto, nos grandes centros urbanos prevalece o modelo moderno, constituindo um espaço público definido pela sociedade moderna e liberal se associam à organização do social na qual o público se encontra separado do privado, o sistema produtivo se assenta na propriedade privada e a impessoalidade predomina nas relações entre as pessoas. Ainda, a organização subjetiva das pessoas é regida por uma representação identitária em que sobressai o individualismo. Isto acontece, pois a lógica do capital que rege o mundo do trabalho necessita, para ser implementada e sustentada, da organização de subjetividades constituídas segundo os modelos identitários da subjetividade individualizada.

Dessa forma, todo esse “embaralhamento” histórico vivido no Brasil dificulta, mas não torna o país incapaz de manejar ou operar com as metodologias de resolução de conflito, em específico o ambiental. Um fato importante que deve ser esclarecido é que, para além de influências exógenas – metodologias providas de experiências internacionais -, a busca por resoluções de conflitos se dá também em função de fatores endógenos – o que Bredariol (2001) evidenciou quando ressaltou a relação entre “conflito ambiental” e “política pública”. Ou seja, há hoje no Brasil “problemas ambientais” que acabam por requerer novas políticas ambientais, e que acabam, ao fim e ao cabo, por recorrerem tais tipos de metodologia.

O que deve ser realizada, por certo, é uma problematização acerca da real capacidade de resolução de tais metodologias. E isso deve ser feito tanto sobre as experiências nacionais quanto sobre as internacionais, pois ao dizermos que a prática de resolução de conflitos ambientais no caso brasileiro é bastante incipiente quando comparado à experiência internacional, não implica em dizer necessariamente que não existam problemas relacionados à última.

Um exemplo interessante da dificuldade do estabelecimento de um ambiente de encontro, participação e negociação entre diversos agentes sociais até mesmo em países democráticos modernos mais antigos é um estudo de caso de Smith e Blanc (1997) sobre os subúrbios de Nancy, no leste da França.

Nos últimos vinte anos, o governo francês vem encorajando a participação dos habitantes no processo de desenvolvimento local. Em Nancy, os tomadores de decisão como um todo (autoridades locais, planejadores etc.), foram bastante relutantes em aceitar essa participação, relacionando-a a uma potencial perda de tempo. Contudo, eles foram forçados pelos regulamentos do governo a implementar algumas formas de participação que requeriam um certo envolvimento da população local como uma condição para receber as concessões do governo central. A estratégia foi introduzir o nível mínimo de participação, limitado a organizações de moradia social, o que os habilitou a informar ao governo central que seus requerimentos haviam sido cumpridos.

Em particular, os políticos eleitos ficaram preocupados com a extensão e natureza da participação. Eles ficaram apreensivos que isso pudesse enfraquecer suas próprias legitimidades e dar plataforma para seus adversários. Os planejadores, fossem eles consultores oficiais ou privados, eram favoravelmente inclinados em direção a participação, porém com algumas reservas. Até certo ponto, todos os planejadores queriam um “envolvimento real” com os habitantes locais, esperando receber deles aprovação e legitimação de suas propostas. Ao mesmo tempo, entretanto, como profissionais, eles naturalmente acreditavam que suas próprias idéias eram melhores que a visão “leiga”. Eles estavam receosos de uma diluição de suas habilidades específicas como uma consequência de uma colaboração local.

No caso brasileiro, as experiências de resolução de conflito através do firmamento de Termos de Ajustamento de Conduta – TACs também têm demonstrado suas fraquezas. Nos dias de hoje, são inúmeros os casos de descumprimento desses acordos, o que acarreta em uma abertura de outros processos investigativos (ou Procedimentos Preparatórios –PPs) para examinar tais descumprimentos. Surge então o que, em termos burocráticos, convencionou chamar-se “Procedimento Preparatório para investigação de descumprimento de TAC”. Dezenas de prefeituras, em virtude de irregularidades dos lixões que operam, assim como empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN são exemplos de descumpridores de TAC que mais figuram nas Procuradorias da República.³ Nesse ponto, vale à pena levantar uma questão: sendo o TAC um título executivo extrajudicial que tem por objetivo solucionar conflitos de maneira mais flexível e ágil, quando não cumprido ele não perderia sua principal função - a de desburocratizar o conflito (o que seria, no plano jurisdicional, fugir das ACPs), agilizando-o? Para responder essa pergunta não podemos colocar os pés pelas mãos e responder que sim. Diz-se isso, pois para que um TAC seja devidamente levado a cabo é necessário a presença constante de agências fiscalizadoras durante o deslinde do processo. E isso é o que mais tem faltado nas questões relativas a litígios ambientais: os órgãos ambientais reguladores e fiscalizadores têm dificuldade de exercer suas funções, alegando falta de corpo técnico, instrumentos e verba.

Rodrigo Nuñez Viégas

Outro fator problemático relativo a assinaturas de TACs é seu perfil não universalizante: esse processo, por exemplo, acaba por gerar mais resultado apenas em algumas indústrias que possuem grande capital e que podem arcar com as exigências propostas no acordo, ao contrário de pequenas empresas e setores industriais mais tradicionais que, mesmo poluindo muito, não possuem capital para cumpri-las.

Mais uma dúvida que deve ser posta no plano de discussão sobre a resolução de conflitos ambientais, principalmente por seus operadores, é: de que forma num ambiente de negociação, de participação coletiva, os volumes diferenciados de poder, capital material e social, entre os agentes envolvidos são manejados para que se estabeleça um espaço democrático, igualitário, em que todos tenham poder de se fazer ouvir? O que aconteceu no caso dos planejadores de Nancy prova que muitas vezes o “conhecimento perito”⁴ e os volumes diferenciados de capital material e social podem fazer a diferença na busca por acordos entre os agentes.

Em inúmeros casos relativos de instalação de empreendimentos potencialmente impactantes à biota, há a necessidade, ancorada na RESOLUÇÃO CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) nº 001/86, de realização de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, seguido de Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, que consistem em estudos técnicos que têm por pretensão investigar se uma dada instalação e sua atividade estão de acordo com a legislação ambiental.

O fato que torna curiosa tal resolução é que, segundo a lei, cabe a própria interessada na instalação (uma empresa de mineração, por exemplo) a realização de tais estudos. Os últimos, depois de realizados, são encaminhados aos órgãos ambientais competentes que, na maioria das vezes não possuem infra-estrutura para análise do conteúdo apresentado nesses relatórios. Como consequência disso, ocorre que muitas empresas acabam por formular análises e estudos inverídicos que se enquadram perfeitamente nos parâmetros legais, garantindo-se na “hipossuficiência” de uma possível contra-perícia por parte dos órgãos públicos.

Em um caso específico, relativo à CSN, o Ministério Público requereu junto a essa empresa a formulação de EIA/RIMA visando averiguar possível contaminação de metais pesados nas águas do Rio Paraíba do Sul, segundo acordado num TAC. Após realizado, o estudo foi encaminhado à FEEMA, que corroborou o conteúdo e resultado do mesmo e afirmou que a empresa estava dentro dos parâmetros de emissão de substâncias em corpo hídrico estabelecido pela lei. Todavia, após uma série de denúncias quanto à insalubridade do rio, a ALERJ (Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro) solicitou a COPPE/UFRJ que realizasse análise dos efluentes lançados pela CSN. O resultado apontou para a presença de metais pesados, como o níquel,

muito além dos padrões legais. Esse estudo foi encaminhado para o Ministério Público Federal e comparado com o realizado pela empresa. Depois de examinados, constatou-se que a empresa, para realização de seus estudos de impacto, tinha utilizado como parâmetro uma tabela holandesa de limite de emissão de metais pesados, que era bem menos rigorosa que a brasileira. Os técnicos da CSN assumiram o equívoco na utilização das tabelas, mas, ainda assim, criticaram vários aspectos levantados no estudo da COPPE, bem como se eximiram da culpa do dano, alegando que à montante de sua instalação existiam outras instalações situadas nas margens do rio (como a Siderúrgica Barra Mansa) que também poderiam ser responsabilizadas pelo dano. O caso está parado até hoje nas prateleiras do MPF, sem resolução.

Este exemplo demonstra que, mesmo com a presença de instrumentos de resolução de conflitos ambientais mediado por um órgão do poder executivo, o volume de capital se fez prevalecer nessa negociação, visto que a empresa, contando com seu corpo técnico, elaborou um estudo de tamanho porte, extremamente detalhado, que nem o órgão ambiental e muito menos o MPF foram capazes de responder à altura na avaliação.

Sendo assim, vemos que para que se estabeleça um quadro de negociação, de resolução de conflitos ambientais, necessita-se que haja, para além de metodologias bem definidas e aplicadas, uma instituição neutra e que tenha infra-estrutura (conhecimento técnico, poder de fiscalização). Nos Estados Unidos existe uma série de instituições que promovem as resoluções de conflito.

Dentre as principais instituições, destaca-se o *U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution*, estabelecido pelo Congresso americano em 1998, e que consiste em uma entidade imparcial, não-partidária que assiste agências federais e outras entidades na resolução de disputas ambientais por meio da mediação e facilitação. Outras instituições como a *University of Michigan's Ecosystem Management Initiative*, *GHK International*, *Community-based Collaboratives Research Consortium*, *The Willian and Flora Hewlett Foundation*, *Sustainable Development Department (SD)*, *Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO)* montam esse quadro.

A experiência americana demonstra uma estrutura bem dimensionada no que concerne à resolução de conflitos ambientais. Nessa área, existe um programa de resolução de conflito que produziu uma avaliação conexa que concede às seguintes organizações:

- 1) *Resolve* - para desenvolver uma base de dados nacional de disputas de recursos ambientais e naturais mediados;
- 2) o Instituto de Construção de Consenso (*Consensus Building Institute*) - para desenvolver instrumentos para avaliar e medir os mecanismos de participação pública disponíveis para as comunidades de justiça ambiental;

Rodrigo Nuñez Viégas

- 3) o Instituto Sonoran para o projeto de Recursos para Colaboração Comunitária (*Sonoran Institute for the Resources for Community Collaboration project*) - para pequenas concessões, sustentar e melhor avaliar a colaboração ambiental no oeste rural.;
- 4) a Política de Iniciativa de Consenso (*Policy Consensus Initiative*) - para o desenvolvimento de um enquadre de mensuração da Resolução dos Conflitos Ambientais para uso do governo federal.
- 5) a Universidade do Estado da Flórida (*Florida State University*) – para explorar o impacto das instituições de Resolução de Conflitos Ambientais e a prática da escolha pública, cultura cívica e sistemas de gerenciamento ambiental); e os Parceiros da Resolução de Conflitos Ambientais - para investigação da relação entre teoria e prática no campo da resolução de problema colaborativo, incluindo a Resolução de Conflitos Ambientais.

Algumas experiências de consultorias nos EUA, como o caso *Consensus Building Institute Inc.*⁵, demonstram formas de aplicabilidade das resoluções de conflito ambiental.

Em junho de 2002, o Grupo de Trabalho com Ar tóxico de Cleveland alcançou, com mais de uma dúzia de projetos, a redução dos riscos de intoxicação de crianças, famílias e adultos em dois bairros urbanos de Cleveland. O acordo foi a culminância de quase dois anos de trabalho realizados por 25 cidadãos de Cleveland, organizações, comércio e agências governamentais.

Esse projeto foi um esforço implementado pela Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency - EPA*) para encorajar ações voluntárias para redução de toxicidade do ar acima e no limite dos requerimentos reguladores. Iniciando esse projeto piloto como parte de uma Estratégia Nacional de Toxicidade do Ar, a agência alcançou resultados consideráveis, sustentáveis ao longo do tempo e reproduzido por toda cidade de Cleveland e em outras cidades dos EUA.

O CBI facilitou trabalhos de grupo e encontros de sub-comitês, ajudando o grupo a decidir sobre regras de ação, inventar opções, priorizar projetos preferidos e, no final das contas, decidir sobre os projetos para implementar.

O grupo inicialmente ajudou a dar início ao registro das famílias para o compromisso de moradias sem fumaça (*smoke-free homes*), atuou junto a escolas e forneceu ônibus menos poluentes. O projeto Cleveland foi um dos muitos em que o CBI deu suporte a fim de criar benefícios ambientais concretos para as comunidades.

A Universidade de Michigan⁶, por exemplo, desenvolveu uma série de estudos de casos envolvendo resolução de conflito. O caso intitulado *Las Humanas Cooperative* foi um dos marcos desse

trabalho. A comunidade de Manzano, Novo México, fica localizada na Floresta Nacional de Cibola, que abrange terras no Novo México, oeste de Oklahoma e noroeste do Texas. Manzano é uma pequena comunidade agricultora com a predominância de população hispânica.

Os conflitos pelo uso da terra e por propriedade entre a comunidade de Manzano e o Serviço Florestal estão fortemente enraizados. Os Manzanos e as comunidades vizinhas foram estabelecidas antes da Guerra Mexicana-Americana e anexadas como parte dos Estados Unidos no Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 1846. Historicamente, as famílias na região cultivavam terras privadas e gerenciavam coletivamente terras comunais para outros usos. No tratado, os Estados Unidos concordaram em reconhecer qualquer título ou propriedade para terras honradas pelo México. Entretanto, as terras comunais dos Manzanos não foram reconhecidas e foram incorporadas a Floresta Nacional de Cibola. Desconfiança e frustração persistiram entre a comunidade e o Serviço Florestal, pois a mesma precisava pagar taxas e obter permissão para cortar árvores e fazer pastos nas terras que eles acreditavam pertencer aos seus ancestrais.

Além da disputa por recursos, a comunidade estava lidando com vários outros desafios que tinham relações diretas com o Serviço Florestal. Devido à falta de oportunidades no local e as adversidades econômicas, a população mais jovem emigrava da comunidade em taxas alarmantes, e muitos dos membros da comunidade vendiam suas propriedade para recém-chegados, o que modificava as necessidades e valores da população.

As tensões entre os membros da comunidade e o Serviço Florestal exacerbaram-se na metade dos anos de 1990, quando o governo federal listou a coruja pintada mexicana como uma espécie em perigo de extinção e, mais tarde, restringiu o acesso à floresta nacional para retirada de lenha, ervas medicinais, caça e outros usos. Desesperados por recursos financeiros para alimentar suas famílias e pagar suas contas, os residentes locais adentraram na floresta para furtar antigas árvores para vender como lenha. Nesse momento, os oficiais do Serviço Florestal se deram conta que precisavam estabelecer um novo relacionamento com a comunidade que reconhecesse as necessidades tanto da agência quanto da comunidade.

Em 1995, o Serviço Florestal contatou a Western Network – uma organização que auxilia em processos de resolução de problemas de comunidades – para facilitar encontros entre membros da comunidade e o Serviço Florestal, de modo a melhor compreender como as partes poderiam trabalhar conjuntamente para os interesses locais.

O primeiro papel da Western Network foi simplesmente escutar. Eles forneceram um fórum dentro do qual a comunidade pôde livremente discutir seus pontos de vista e preocupações

Rodrigo Nuñez Viégas

sobre o Serviço Florestal e seu gerenciamento da floresta nacional adjacente. Houve tamanha desconfiança para com a agência por parte da comunidade que a comunicação entre elas foi tensa; os membros da comunidade sentiram que suas preocupações e interesses não foram ouvidos. A Western Network então ajudou facilitando um processo de “mapeamento dos valores da comunidade” em Manzano, identificando os interesses e demandas da comunidade na floresta e solicitando idéias sobre como a comunidade e o Serviço Florestal poderiam começar a trabalhar conjuntamente. No processo de mapeamento de valores, os membros da comunidade identificaram áreas de interesse particular para eles nos mapas da floresta. Eles identificaram onde importantes ervas medicinais e locais sagrados estavam situados; onde os membros da comunidade cortavam madeira, caçavam e criavam gado; e áreas que a comunidade empenhava-se em preservar a fim de proteger as fontes de água. A Western Network serviu como uma fonte de confiança para retransmitir essas importantes áreas mapeadas para o Serviço Florestal.

Por meio de um mapeamento visual de suas áreas chave de interesses e necessidades específicas, a comunidade começou a deslocar sua atenção do conflito com o Serviço Florestal para um diálogo sobre como melhor gerenciar as áreas mapeadas a fim de proteger áreas sagradas e fontes de água e como satisfazer as necessidades de recursos da comunidade. O esforço de mapeamento ajudou a quebrar o gelo entre as partes e fornecer um meio dos membros da comunidade de comunicar seus usos tradicionais da floresta para o Serviço Florestal. Através desse processo um pouco do conflito entre as partes amainou-se e a comunidade se deu conta que a agência estava disposta a discutir abertamente e escutar suas preocupações.

Reconhecendo a oportunidade de transformar gerações de conflito em colaboração, os líderes da comunidade ao redor de Manzano formaram a Cooperativa Las Humanas ou “As Humanitárias”, para restaurar o meio ambiente e a bacia local ao mesmo tempo que fornecendo oportunidades econômicas para as comunidades locais.

Em 1996, o Serviço Florestal formou parceria com Las Humanas para desenvolver o primeiro projeto nacional (o *Community Stewardship Project – CSP*) para reduzir uma extensão de terreno de 16 acres, perto da conexão terra selvagem/urbano na Floresta Nacional de Cibola e concedendo-a para a comunidade.

Todo esse processo de resolução, negociação, mediação de conflito tem dado certo em função de instituições neutras e que têm infra-estrutura (conhecimento técnico, poder de fiscalização) e, acima de tudo, possuem respaldo por parte do Congresso americano através do *U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution*.

O relativo bom funcionamento das experiências americanas no que tange as resoluções de conflito deve-se muito a sua construção histórica, segundo a qual, desde os anos 70, os Estados Unidos intervieram na área social regulamentando a ação dos diversos agentes, criando estruturas especializadas e com autonomia para as novas áreas reguladas. A partir de 1981 ocorreu o alívio regulatório com a política de desregulamentação e cortes nos orçamentos das agências, dentre elas as ambientais, que funcionam com diferentes graus de autonomia administrativa e financeira, de suporte político no Congresso e de consistência tecnológica. Dessa forma, os Estados Unidos exercia seu poder regulatório através de agências independentes e especializadas e relativamente autônomas, que se encaixam perfeitamente no conjunto de valores típicos da sociedade americana, que limitavam a intervenção do Estado aos casos de “falha de mercado”.

Já o Brasil, durante a maior parte dos anos do século XX, experimentou forte intervenção estatal na vida da população e na economia. Foram 45 anos de regime fechado, estes contabilizam 15 anos de regime Vargas e mais 20 de regime militar, além dos regimes que viveram na sombra de leis que inibiam até a livre iniciativa nacional, e nem se cogitava a existência de agências independentes e especializadas e relativamente autônomas. Contudo, com o processo de democratização do país, a partir dos anos 80, e com o advento da constituição de 1988, muita coisa vem se transformando. As metodologias de resolução de conflito são fruto dessa abertura democrática e que veio a ter respaldo na ordem das políticas públicas durante a ECO-92, onde o princípio por detrás da criação de regras negociadas está ancorado até mesmo na Agenda 21.

Por exemplo, o Capítulo 28 - “Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21” - convoca as autoridades locais a entrar em diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas na adoção de “uma Agenda 21 local”: “Por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias”.

No Capítulo 23, intitulado “O Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais”, reconhece-se que: *um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. Isso inclui a necessidade de indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação de impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham.*

CONCLUSÕES

Muitos são os entraves para uma aplicação assertiva de metodologias de Resolução de Conflito Ambiental - RCA e, porque não dizer, de Resolução de Conflito em geral. A preocupação por estabelecer um ambiente de negociação, de participação coletiva, em que os volumes diferenciados de poder, capital material e social, entre os agentes envolvidos sejam bem manejados de modo a criar um local democrático, igualitário, em que todos tenham poder de se fazer ouvir, é um dos grandes desafios dessa técnica.

Acredita-se que as metodologias de Resolução de Conflito Ambiental estão contribuindo para o esvaziamento do espaço público brasileiro e para a predominância das resoluções cada vez mais privatizadas das políticas públicas, reflexo de um retraimento do Estado, onde a ideologia neo-liberal tem sido, até certo ponto, injustamente responsabilizada por isso. Na verdade, para além da influência dessa ideologia, essa redução da capacidade de ação do Estado vem sendo provocada por fatores estruturais bem mais profundos, entre os quais cabe destacar a mencionada redução das taxas de crescimento econômico. A isso vem se acrescentar, ainda, a incapacidade de absorver parcelas significativas da força de trabalho, mesmo em fases de crescimento econômico.

A tendência predominante tem sido a de transferir responsabilidades do setor estatal para o setor privado, seja através das empresas, seja através das organizações não-governamentais (ONGs). Mas será que o setor privado está à altura dessa tarefa?

As empresas parecem estar crescendo muito mais em função da crise fiscal do Estado do que de sua capacidade produtiva. Os setores sociais engajados numa ação social de novo tipo estão, eles mesmos, em risco de descenso social. Além disso, no caso do Brasil, o setor privado tem escassa tradição de ações de interesse público e forte tendência a se apropriar de parcelas do próprio aparelho estatal.

Entretanto, no que concerne às questões relativas as resoluções de conflito vimos que para além de influências exógenas, existem fatores endógenos demandando pelas mesmas. Porém, a aplicação dessas metodologias deve ser feita de forma cautelosa e estruturada. O processo de implementação de instrumentos extrajudiciais para resolução de conflitos de cunho ambiental deve ser adaptado às configurações sócio-políticas e econômicas da esfera pública brasileira, haja vista que a última possui formas de sociabilidade no plano Estado-Mercado-Sociedade Civil bastante diferentes dos países dos quais tais instrumentos tem sido importados. No que tange o trato com disputas sobre recursos naturais, as várias abordagens e ferramentas de

gerenciamento de conflito não podem ser transferidas de uma cultura ou região para outra, de modo que princípios e valores culturais devem ser operados de maneira diferenciada. Esse é o caso, por exemplo, de uma abordagem com culturas indígenas.

Uma reflexão acerca da viabilidade e efetividade das resoluções de conflito tanto no âmbito nacional quanto internacional deve ser realizada. Nesse processo, certos elementos importantes devem ser levados em conta, e que são de difícil mensuração e avaliação, tais como: a natureza do conflito e o número de partes envolvidas; o estágio em que se encontra o mesmo; até que ponto as partes preferem ser guiadas por suas próprias noções de justiça em oposição a um tipo de padrão objetivo estabelecido; e até que ponto as partes precisam cooperar, implementando ou consentindo com uma solução.

A necessidade de uma avaliação mais rigorosa e abrangente da Resolução de Conflitos Ambientais é aparentemente necessária, principalmente em função: do aumento da demanda por tal avaliação por parte de instituições governamentais (que crescentemente encorajam o uso desses processos); dos próprios operadores das técnicas de Resolução (que esperam aprimorar suas práticas); e dos participantes (que anseiam em determinar se a RCA é uma resposta para suas disputas ou problemas).

A Fundação Willian e Flora Hewlett⁸, apesar de ser uma das expoentes entidades nos Estados Unidos em direcionar esforços para o uso de metodologias de resolução de conflitos ambientais e de colaboração, deixa claro que mesmo havendo um sucesso nas taxas de acordos alcançados e de satisfação de participantes, o citado campo possui suas críticas que questionam a conveniência desses processos em dadas instâncias, assim como a incerteza dos resultados ambientais e conexos a longo prazo.

No geral, não obstante a enorme extensão e número casos de resoluções de conflitos ambientais para datar, pouca evidência sistemática foi reunida sobre as metodologias empregadas, resultados de médio e longo prazos, ou a relação entre modelos de resolução de conflito e os resultados alcançados. Os propósitos da Resolução de Conflitos Ambientais continuam abertos ao debate e até dados descritivos amplos são escassos nesse campo.

No caso brasileiro, é preciso incrementar métodos de ação conjunta entre o Ministério Público e a Administração Pública (como se o primeiro não integrasse a última), buscando melhor eficiência no resguardo do interesse público, da Ordem Econômica e Social, da defesa ambiental e dos princípios da moralidade, legalidade e eficiência, constitucionalmente assegurados ao cidadão contribuinte.

Além disso, o enfrentamento desses novos tipos de metodologia por parte das agências públicas ambientais pode ser facilitado com um tratamento democrático dado às instituições estatais a partir da aproximação com a sociedade civil. As agências ambientais, por exemplo, poderiam melhorar suas capacidades e performances se traçassem parcerias com membros da sociedade civil e aumentassem a participação dos mesmos para propósitos de controle e gerenciamento conjunto dos “problemas ambientais”.

As metodologias de Resolução de conflito ambiental chamam a atenção, de um modo geral, para o fato de que a esfera pública brasileira deve ser revitalizada, por meio do estabelecimento de um ambiente que uniria novamente o interesse público e privado, o que leva à necessidade de profundos reordenamentos econômicos e sociais. Todavia, só o futuro dirá se seremos capazes de enfrentar esse desafio de forma adequada.

NOTAS

1. A construção de tal termo no presente texto é elaborada analogamente aos “campos” definidos por Bourdieu, tendo como base sua formulação da “noção de campo”, explicitada e desenvolvida em várias de suas obras, onde podem ser encontradas suas definições dos campos “jurídico” e “político”, por exemplo. Para maiores esclarecimentos sobre a última Ver Bourdieu, 1989 e 1997.
2. Para Bauman, a *Ágora* é o ambiente que uniria novamente o interesse público e privado; ela é o lugar de encontro, debate e negociação e entre o indivíduo e o bem comum.
3. Thompson considera o modelo habermasiano de esfera pública por demais espacial e dialógico para ser utilizado como instrumento de compreensão da realidade contemporânea. O modelo de Habermas, para Thompson, está preso à concepção tradicional de publicidade como co-presença e fecha os olhos para o fato comemorável de que os *media* permitiram um “distanciamento espaço-temporal” (conceito apropriado de Anthony Giddens) entre as formas simbólicas e seu contexto de produção. Com o desenvolvimento da grande imprensa, a publicidade dos acontecimentos não depende mais do compartilhamento de um lugar comum e temos assim uma “publicidade mediada”. Ver. THOMPSON, John B. *A Mídia e a Modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
4. O contato com esses casos de descumprimento de TAC me foi possível por ocasião do trabalho de levantamento de documentos oficiais sobre casos de conflitos ambientais junto às procuradorias do Ministério Público Estadual e Federal, quando participei como pesquisador de campo no projeto do “Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro”, realizado pelo IPPUR/UFRJ em conjunto com a ONG FASE.
5. Segundo Giddens, a manutenção da confiança no conhecimento de especialistas – os sistemas e conhecimentos peritos - está entre as condições essenciais a fluência das relações em sociedades avançadas. Para maiores esclarecimentos. Ver *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
6. Fonte: Consensus Building Institute Inc. “CBI Builds Collaboration for Cleaner Air in Eastern Massachusetts”. Disponível em: <<http://www.cbuilt.org/projects/gb3/index.html>>. Acesso em: 15 dezembro de 2006.

7. Fonte: *University of Michigan's Ecosystem Management Initiative*. "Las Humanas Cooperative". Disponível em: <<http://www.snre.umich.edu/ecomgt/collaboration/cases/lashumanas/index.htm>>. Acesso em: 03 de Janeiro de 2007.
8. Fonte: *The Willian and Flora Hewlett Foundation, Sustainable Development Department (SD)*. Disponível em: <<http://www.hewlett.org/Archives/ConflictResolution/ConsensusBuilding/>>. Acesso em: 01 de janeiro de 2007.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. 2006. *A Resolução Negociada de Conflitos Ambientais na América Latina – a constituição de um campo?* Rio de Janeiro: s.n.
- ARENDT, H. 2007. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 10ª ed.
- BAUMAN, Z. 2001. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- BENNETT, P., CROPPER, S. and HUXHAM, C. 1989. Modelling interactive decisions: the hypergame focus. In: *Rational Analysis for a Problematic World*, J. ROSENHEAD (Org). UK: Wiley & Sons.
- BOURDIEU, P. 1989. *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- _____. 1997. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- BREDARIOL, C.S. 2001. *Conflito ambiental e negociação: para uma política local de meio ambiente*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BRYANT, J. 1998 "Analysing Collaboration as a Drama". *Systemic Practice and Action Research*. v 11, nº 4. London: Plenum Press.
- COUTO, O. G. e CARVALHO, M. T. C. V. 2002. "Arbitragem e Meio Ambiente". *Direito, Estado e Sociedade*, v.9, nº 20, jan/jul. pp. 293-332
- CONSENSUS BUILDING INSTITUTE INC. *CBI Builds Collaboration for Cleaner Air in Eastern* Disponível em: <http://www.cbuilding.org/projects/gb3/index.html> dezembro de 2006.
- DaMATTA, R. 1983. *Carnavais, malandros e heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- DUARTE, N. 1966. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- FERNANDES, F. 1975. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- FUKS, Mário. 2001. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

_____. 1996. "Do discurso ao recurso: uma análise da proteção judicial ao meio ambiente do Rio de Janeiro". In: FERREIRA, L. C.; VIOLA, E. (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: UNICAMP.

GIDDENS, A. 1991. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora UNESP. GUIVANT, J. 1998a. "A trajetória da análise de risco. Da periferia ao centro da teoria social". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. nº 46: 3-38

_____. 1998b. "Conflitos e Negociações nas Políticas de controle ambiental: o caso da suinocultura em Santa Catarina". *Ambiente e Sociedade*. Ano I, nº 2: 101-123.

HABERMAS, J. 1984. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

_____. 1992a. *Faktizität und Geltung: beitrage zur diskurs theorie des rechts und des clemok ratischen rechtsstaats*. Frankfurt am Main : Suhrkamp.

_____. 1992b. "Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik". In: Münkler, H. (org.). *Die Chancen der Freiheit*. Munique: Piper. pp. 11-24.

_____. *Strukturwandel der öffentlichkeit*. 1990. (Neus Vorwort). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

HOLANDA, S. B. de. 1995. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOWARD, N. 1999. "Confrontation Analysis: how to win operations other than war". *CCRP publication series*, USA- Department of Defense, Washington D.C.

MISSE, Michel. 2003. *Sobre a construção social do crime no Brasil: Esboços de uma interpretação*. pp. 120-146. Disponível em: <http://www.segurancacidade.org.br/biblioteca/texto/k6_ccrime.pdf>. Acesso em: 11 de novembro de 2006.

VIANNA, F. J. O. de. 1973. *Populações meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ Governo do Estado do Rio de Janeiro/UFF.

SMITH, David. M. and BLANC, M. 1997. "Grass-roots democracy and participation: a new analytical and practical approach". *Environment and Planning D: Society and Space*, v.14, pp. 281-303.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT DEPARTMENT (SD), FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS (FAO). Disponível em: <<http://www.fao.org/sd/epdirect/epr0052.htm>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2007.

THE WILLIAN AND FLORA HEWLETT FOUNDATION, SUSTAINABLE DEVELOPMENT DEPARTMENT (SD). Site: <<http://www.hewlett.org/Archives/ConflictResolution/ConsensusBuilding/>>. Acesso em: 01 de janeiro de 2007.

THOMPSON, J. B. 2004. *A Mídia e a Modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Editora Vozes.

UNIVERSITY OF MICHIGAN'S ECOSYSTEM MANAGEMENT INITIATIVE. *Las Humanas Cooperative*. Disponível em: <<http://www.snre.umich.edu/ecomgt/collaboration/cases/lashumanas/index.htm>>. Acesso em: 03 de Janeiro de 2007.

RESUMO:

O interesse desse artigo é promover uma análise crítica da “importação” e uso cada vez mais corrente de metodologias de Resolução Negociada, tais como “negociação direta”, “conciliação”, “facilitação”, “mediação” e “arbitragem” no âmbito dos casos de conflitos ambientais. Busca-se, em específico, discutir em que medida esse repertório de procedimentos de resolução negociada de conflitos, utilizado por instituições públicas e, principalmente, por entidades privadas, estaria promovendo um esvaziamento da esfera pública ao recair para uma instrumentalização privada, contratual, de questões que envolvem diretamente a natureza difusa e indisponível do direito de todos ao meio ambiente. Assim, estaria destinando-se aos conflitos ambientais um “tratamento” despolitizante voltado majoritariamente aos agentes neles diretamente envolvidos.

Palavras-chave: Meio ambiente - Resoluções de Conflito Ambiental - esfera pública brasileira - público e privado no Brasil.

ABSTRACT:

This article aims to promote a critical analysis of the more and more frequent “importation” and application of Negotiated Resolutions methods, such as “direct negotiation”, “conciliation”, “facilitation”, “mediation” and “arbitration” in cases of environmental conflicts. It intends, in particular, to discuss in which way this set of conflict negotiated resolutions procedures, used by public institutions and, mainly, by private organizations, would be promoting a public sphere emptying by tending towards the private way, the contractual way, to deal with issues that involve directly the environment - a public space and collective good. Thus, the environmental conflicts would be treated in an unpoliticized manner, addressed, for the most part, to the agents straight involved in these same conflicts.

Keywords: Environment - Environmental Conflict Resolutions - brazilian public sphere - public and private in Brazil.

Enviado para publicação em julho de 2007

Aprovado em novembro de 2007

