

Elaboração participativa de Termos de Ajustamento de Conduta: oportunidade de reflexão socioambiental?

Participatory elaboration of Conduct Adjustment Agreements: a socio-environmental reflexion opportunity?

Luzia Klunk^a

Renato de Oliveira^b

Luciana Turatti^c

^aDoutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento, Centro Universitário Univates, Lajeado, RS, Brasil
End. Eletrônico: luzia.klunk@univates.br

^bDoutor em Sociologia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales da França, professor colaborador, Centro Universitário Univates, Lajeado, RS, Brasil
End. Eletrônico: renato.oliveira@ufrgs.br

^cDoutora em Direito, professora de graduação e pós-graduação, Centro Universitário Univates, Lajeado, RS, Brasil
End. Eletrônico: lucianat@univates.br

doi:10.18472/SustDeb.v8n2.2017.21299

Recebido em 25.11.2016

Aceito em 24.05.2017

ARTIGO - VARIA

RESUMO

O uso de recursos naturais pode gerar conflitos ambientais, pois abarca questões inerentes à sua complexidade. Além disso, há um enfraquecimento do Estado para tratar desses conflitos, havendo necessidade de debate público. O objetivo deste artigo é analisar as formas de tratamento desses conflitos na esfera jurídica, verificar os caminhos para a substituição da deliberação unilateral pela participação em Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e apontar se esses acordos estão gerando compreensão dos fenômenos ambientais. Foi realizado um estudo em Inquéritos Cíveis Públicos instaurados pela Promotoria de Justiça Especializada de Lajeado, com TAC firmados por pessoas físicas, no período de janeiro de 2008 a janeiro de 2014, utilizando-se a pesquisa bibliográfica, documental e a realização de entrevistas com os investigados. As conclusões geraram a compreensão de que há pouca participação na elaboração dos TAC e que não houve uma ampliação do grau de compreensão dos fenômenos ambientais pelos envolvidos.

Palavras-chave: Conflitos Ambientais; Termos de Ajustamento de Conduta; Mediação; Participação.

ABSTRACT

The use of natural resources can lead to environmental conflicts due to the complexity inherent of those questions. Additionally, public debate is necessary due to the State fragility in dealing with conflicts. The article has the purpose of analysing the legal effects of environmental conflicts, identifying ways to substitute unilateral deliberation for the participation in Conduct Adjustment Agreements (TACs), and indicating if agreements are creating an understanding of the environmental phenomena. A study of Public Civil Inquiries from the Public Prosecution Office of Lajeado, with TACs signed by individuals from January 2008 to January 2014, was developed with the use of bibliographical and documental research and interviews. The study concludes that there is limited participation in the drafting of TACs, while no increased knowledge about the environmental phenomena with those involved was observed.

Keywords: Environmental Conflicts; Conduct Adjustment Agreement; Mediation; Participation.

1 INTRODUÇÃO

As situações que permeiam o cotidiano, de comercialização de bens ambientais em benefício de ganhos particulares e o uso privado desses bens, vão de encontro ao princípio básico insculpido na Constituição Federal (art. 225), que refere que bens ambientais são bens públicos e, portanto, indispensáveis à vida humana.

A apropriação de bens ambientais com a finalidade de exploração industrial afeta a natureza e as comunidades que vivem nesse ambiente. Essas práticas são contestadas por aqueles que defendem a natureza. Surgem assim os conflitos ambientais (CARVALHO, 2008). Estes envolvem, portanto, questões que são também culturais e históricas e exigem um tratamento interdisciplinar, pois os aspectos envolvidos são complexos e estão inter-relacionados, envolvendo vários interesses em uma rede intrínseca de relações e podendo se desenvolver em contextos locais, regionais, nacionais ou, até mesmo, internacionais (ACSELRAD, 2004; BARBANTI, 2003; SOARES, 2010).

Em virtude dessas dinâmicas sociais, políticas e econômicas das relações que envolvem sociedade e natureza e que implicam um enfoque abrangente, a questão ambiental é permeada tanto por políticas públicas como por iniciativas privadas. Dessa forma, a necessidade de integração do desenvolvimento social e econômico, com a manutenção do meio ambiente, requer a adequada gestão da propriedade privada e da propriedade pública (MACHADO, 2007).

Não bastassem essas particularidades do conflito ambiental, atualmente o Estado-nação passa por um momento de crise de legitimidade, em que os envolvidos parecem não confiar mais na resolução das suas questões pelo poder público. O Poder Judiciário perdeu força na regulação de comportamentos, passando a ser uma opção por muitas vezes tida como ineficiente para o tratamento de conflitos (SOARES, 2010). O sistema jurídico deveria ser igualmente acessível a todos, produzindo resultados individual e socialmente justos, mas a justiça inoperante acaba estimulando o uso de formas alternativas de gestão de conflitos fora do sistema legal, que pode ser a mediação, a conciliação, a arbitragem, ou a deliberação informal pelo grupo de sujeitos envolvidos (HAESBAERT, 2008).

Destarte, faz-se necessária, para um melhor tratamento da questão ambiental, uma abordagem global dos problemas, que supere a natureza pontual e corretiva das políticas públicas tradicionais, bem como um estilo consensual capaz de produzir soluções integradas aos problemas e que atendam ao seu caráter complexo.

Portanto, considerando-se a complexidade do conflito ambiental e a crise na forma tradicional de resolvê-lo, a participação e o debate público tornam-se fundamentais para gerar maior reflexão sobre as questões envolvidas nesses conflitos, mesmo quando da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um acordo em que se pode ter uma conduta mais dialógica. O objetivo da pesquisa foi analisar as formas de tratamento de conflitos ambientais na esfera jurídica, verificar os caminhos para a substituição da deliberação unilateral e técnica pela participação cidadã e democrática nas

tomadas de decisões em TACs e apontar se esses acordos estão gerando maior compreensão acerca dos fenômenos ambientais nos envolvidos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso em Inquéritos Civis Públicos (ICP) instaurados pela Promotoria de Justiça Especializada de Lajeado-RS.

Contudo, antes de se adentrar nos resultados obtidos por meio desta pesquisa, pretende-se, em um primeiro momento, resgatar os pressupostos teóricos que denotam a importância da participação pública no sentido de, conforme a teoria do agir comunicativo, substituir a razão prática positivada em regras impositivas de moralidade, pressuposta na tradição jurídica brasileira, pela razão prática desenvolvida pela argumentação em contextos comunicacionais. Ou seja, a lei não pode ser considerada uma instância externa aos cidadãos, sendo legítima apenas aquela que emana da sua vontade e que é formalizada em contextos de uso público da razão. Dessa forma, a legitimidade da lei depende do interesse público, podendo ser revogada quando deixar de ser legítima. Esse resgate da participação é fundamental diante da insuficiência do aparato estatal.

Na pesquisa empírica, adotaram-se como critério ICPs nos quais tenha sido firmado TAC entre janeiro de 2008 e janeiro de 2014, com pessoas físicas. O critério de ser o envolvido uma pessoa física deve-se ao fato de que, nesses casos, o investigado diretamente participa da audiência para formalização e definição do acordo. Dessa forma, os conflitos ambientais aqui tratados não envolvem disputas socioambientais entre empresas e grupos sociais, em que a relação de poder pode influenciar mais fortemente no seu desfecho.

A participação do investigado na elaboração de um TAC pode gerar uma reflexão socioambiental e valorizar o contexto local e cultural desse sujeito. Para estimular a participação, discute-se no segundo capítulo uma das formas de auxílio no reestabelecimento do diálogo: a mediação. O mediador é um terceiro que facilita o relacionamento entre as partes, possibilitando chegar-se ao consenso ou, o que supõe-se ser mais comum, a acordos racionalmente motivados, que podem fortalecer relações de confiança e proporcionar o reconhecimento das responsabilidades de cada um.

Isso é possível porque as partes decidem por si mesmas, já que o mediador deve apenas estimular o diálogo entre elas, não podendo sugerir soluções. Quando as partes deixam de outorgar a decisão a um terceiro e tomam para si a responsabilidade, presume-se que houve reflexão acerca do tema do embate. Depois, traçam-se apontamentos sobre o TAC, e, por fim, analisa-se o material empírico e resultados.

2 O RESGATE DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A forma mais conhecida ou tradicional de intervenção em conflitos é a realizada pelo Estado, por meio do Poder Judiciário e fundamentada no Direito. O Direito positivista trabalha com a lógica do certo ou errado, do ganha-perde, como uma estrutura para validação da norma (SOARES, 2010). A partir da primeira metade do século XX começa-se a questionar o positivismo, em direção a um modelo de relativização ou flexibilização da aplicação da lei. Esse movimento foi denominado de pós-positivismo (BARROSO, 2002). No entanto, apesar do seu enfraquecimento gradual, o positivismo ainda permanece no legalismo jurídico e na burocracia da prestação jurisdicional (LARENZ, 2005).

A teoria tridimensional do Direito foi um dos movimentos que se recusaram a compreender o Direito como unicamente norma positiva, concebendo o fenômeno jurídico como aquele que necessita de um fato, um valor que confere ao fato uma significação e, ainda, uma norma que fornece a medida ou a relação entre os dois primeiros (REALE, 2000). Portanto, o Direito positivo não é suficiente, pois não basta unicamente aplicar a norma jurídica. A razão abstrata e o ideal da cientificidade não ajudam no tratamento da imprevisibilidade que está presente nos conflitos (WARAT, 2004).

Está inserido no papel do Estado o dever de aplicar o Direito. Porém, verifica-se uma desatualização do sistema jurídico processual e uma insuficiência do aparato estatal (MORAIS, 1999). Outro aspecto da crise de legitimidade e representatividade é o fato de que a lei deixa de ser objeto de questionamento do ponto de vista público, sendo o Estado mero instrumento de execução, negando-se, portanto, os fundamentos da sociedade democrática. Esquece-se que a legitimidade da lei depende do interesse público.

Conforme Habermas (2003), a teoria contemporânea do Direito e da democracia continua buscando um engate na conceituação clássica, que toma como ponto de partida a força social integradora de processos não violentos e racionalmente motivados. Porém, isso depende de uma complementação, uma teoria do Direito apoiada no princípio da discussão. A teoria do agir comunicativo tenta assimilar a tensão que existe entre facticidade e validade. Assim, a compreensão clássica da relação entre facticidade e validade se modifica quando a linguagem passa a ser considerada como um *medium* universal de incorporação da razão.

A democracia clássica, em que o poder de decisão é do representante eleito pelo povo, encontra obstáculos para a efetivação do princípio democrático. O poder da administração acaba sendo direcionado, pois ela programa a si mesma “à medida que direciona o procedimento do público eleitor, programa previamente o governo e a legislação, e funcionaliza a decisão jurídica” (HABERMAS, 1989, p. 108).

Tradicionalmente, a Teoria do Direito trabalha com a categoria de destinatários das normas jurídicas, havendo uma instância receptora e outra produtora de leis. Habermas (2003) sustenta que o Direito não deve ser considerado uma instância externa aos cidadãos, pois o Direito legítimo é aquele que emana da vontade dos cidadãos. Os cidadãos seriam então considerados coautores e não mais destinatários das normas.

O poder legítimo gerado comunicativamente pode atuar sobre o sistema político, produzindo decisões administrativas racionalizadas. Os fundamentos normativos podem ser questionados discursivamente mediante fundamentos contrários. Assim, as decisões e normas não seriam orientadas pelo sistema político, mas por uma formação racional da vontade. Portanto, as normativas estariam abertas à possibilidade de revogação, pois o que é válido precisa estar em condições de comprovar-se contra as objeções apresentadas (HABERMAS, 2003).

O consenso e a verdade têm como características a temporalidade, a relatividade e a provisoriedade. Busca-se um Direito renovador e dinâmico, que vise alcançar a melhor solução possível ao caso e ao tempo no qual está inserido (BISPO, 2012). Assim, na teoria do agir comunicativo sugere-se a substituição da razão prática, fonte de normas de agir, pela comunicativa, baseada na argumentação.

Entender-se pela linguagem natural é adotar um enfoque performativo e aceitar determinados pressupostos. Os participantes perseguem seus fins e revelam sua disposição de aceitar obrigações relevantes, resultando em um consenso. “A racionalidade comunicativa manifesta-se num contexto descentrado de condições que impregnam e formam estruturas” (HABERMAS, 2003, p. 20). Portanto, a razão comunicativa refere-se a asserções criticáveis e abertas a um esclarecimento argumentativo. Por isso, visa alcançar a melhor solução possível ao caso e ao tempo no qual está inserido, por meio do consenso.

3 MEDIAÇÃO COMO ALTERNATIVA NO TRATAMENTO DO CONFLITO AMBIENTAL

Menegolia e Sant’Anna (1992, p. 62 e 63) referem que “da participação grupal vão surgindo as ideias e a organização até chegarem à execução prática. Assim, o grupo se torna o dono do planejamento e não o planejamento o dono do grupo”. Essa análise pode ser aplicada aos conflitos ambientais que são complexos e envolvem diversas dimensões. Com efeito, são os envolvidos que devem pensar e decidir sobre as soluções para os conflitos ambientais.

A participação ativa na tomada de decisão permite maior compreensão dos fenômenos ambientais e comprometimento com o desenvolvimento sustentável pelos envolvidos. O mediador pode auxiliar os envolvidos em um conflito a reestabelecer um diálogo para, com sensibilidade e disposição, encontrar o melhor caminho na sua solução (WARAT, 2012). A mediação é o processo pelo qual um mediador facilita e/ou incentiva a autocomposição. Segundo Calmon (2008, p. 119), “mediação é a intervenção de um terceiro imparcial e neutro, sem qualquer poder de decisão, para ajudar os envolvidos em um conflito a alcançar voluntariamente uma solução mutuamente aceitável”.

Warat (2012) refere que na decisão tomada pelo juiz ou pelo árbitro, as partes outorgam a responsabilidade a um terceiro, cabendo a elas apenas o seu cumprimento. A participação e a tomada de decisão pelos envolvidos no conflito fazem com que eles tragam para si a responsabilidade. A mediação educa e facilita na produção das diferenças, na convivência, já que um indivíduo precisa negociar com outro, facilitando uma melhoria na qualidade de vida. Além disso, a mediação ajuda a redimensionar o conflito, entendido como conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais, que determinam um choque de atitudes no vínculo das pessoas. Assim, a mediação é mais psicológica que jurídica.

As vantagens da mediação no tratamento de disputas ambientais são: a informalidade, o reconhecimento das responsabilidades de cada envolvido quanto aos direitos e deveres ambientais, o fortalecimento das relações de confiança e credibilidade que traz uma solução conjunta, a prática de princípios como respeito, solidariedade e cooperação e o diálogo direto entre os envolvidos. Assim, permite a implementação da gestão ambiental de forma participativa e incentiva a lidar com o conflito como uma forma de aprendizagem e crescimento pessoal (SOARES, 2010).

Apesar desses benefícios, Viégas et al. (2014) apresentam o estudo de Zeinemann que traz a argumentação dos críticos da mediação: a) o ambiente informal em que a mediação se desenvolve oferece menos garantias do que fóruns mais formais; b) o foco da mediação em disputantes individuais e na tolerância retira a discussão pública e dissipa os esforços voltados para ações coletivas sobre disputas que trazem implicações sociais mais amplas; c) a mediação pode impedir mudanças estruturais de grande escala nas instituições políticas e sociais que só podem ser corrigidas através do Judiciário; d) há a possibilidade de cooptação de grupos menos poderosos por grupos mais poderosos.

Assim, não se pode afirmar que o diálogo provocado pelo mediador evitará manipulações autoritárias. Para Bush e Folger (1994), pela informalidade e consensualidade de seu processo, a mediação pode ampliar desequilíbrios de poder e dar margem para a manipulação pelas partes mais fortes.

Já Acselrad (2014) observa que há disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais na América Latina desde a década de 1990. Ele cita o estudo da antropóloga Laura Nader, que concluiu que na sociedade norte-americana houve o incentivo a uma “ideologia da harmonia”, propondo-se instrumentos não judiciais de tratamento de conflitos como mecanismo de “contenção” da politização crescente da sociedade. Além disso, ganhar tempo com resoluções negociadas pode oportunizar decisões superficiais, harmoniosas isoladamente, mas que não tratam valores e princípios básicos relativos à gestão dos recursos. “Resolvidos caso a caso os conflitos, evita-se que eles contaminem a esfera política com discussões críticas e reflexivas sobre os modelos de desenvolvimento” (ACSELRAD, 2014, p. 9).

Zhouri e Oliveira (2007) e Zhouri et al. (2005) em suas pesquisas sobre conflitos ambientais em projetos hidrelétricos constataram que não há uma participação e uma incorporação, de fato, dos atores e segmentos sociais, tampouco dos interesses da sociedade, nas deliberações, não ocorrendo interação e negociação para decidir consensualmente acerca da apropriação e do uso do meio ambiente. Para Zhouri et al. (2005), no caso do licenciamento ambiental, os atores sociais não possuem os recursos necessários para participar do processo, pois há dificuldade no acesso a documentos e informações, falta conhecimento técnico para sua compreensão, muitas questões já foram previamente ajustadas entre empreendedores e poder público e a audiência pública perde o caráter de espaço para debates.

Portanto, a atuação do mediador e até a colaboração e o consenso nem sempre são possíveis ou desejáveis, pois dependem da natureza do conflito. Apesar disso, no caso dessa pesquisa, em que são investigadas condutas de pessoas físicas, a abertura do diálogo mostra-se um caminho mais salutar para a entrega aos cidadãos do poder de definir a direção da mudança de suas vidas. A participação na tomada de decisão no conflito ambiental faz com que os envolvidos se tornem, a princípio, sujeitos de seu próprio destino, o que é necessário, pois esses conflitos abarcam questões de lugar e identidade regional, apropriação de recursos naturais para exploração e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Cabe salientar que não se está sugerindo que o conhecimento técnico seja ignorado, apenas acredita-se que processos mais dialógicos permitem incorporar saberes locais e proporcionar maior reflexão socioambiental, em virtude da participação do envolvido. Portanto, trata-se de uma participação que

não renega as determinações legais e o devido processo legal, pois, se este fosse o caso, se estaria dando margem a assunção de riscos que as partes poderiam não ter condições de avaliar.

Vê-se, assim, que a complexidade dos conflitos socioambientais exige um tratamento baseado na participação, e no momento da realização do acordo de ajustamento de conduta no Ministério Público (MP) pode ser exercitada essa deliberação. Analisa-se, portanto, algumas características desse acordo.

O Inquérito Civil é um procedimento administrativo de investigação e coleta de provas, realizado solene e formalmente, em âmbito interno no MP, e servirá de base para a formação de convicção para propositura (ou não) de demanda coletiva para a defesa de direitos supraindividuais (ABELHA, 2003). Ao cabo do ICP há a possibilidade de se firmar o TAC, no qual o investigado se compromete a cumprir medidas mitigadoras e reparadoras do dano ambiental e que pode ser celebrado antes do ajuizamento da ação, sem intervenção judicial (MACHADO, 2007). Assim, o TAC possibilita a reparação do dano ambiental, ajustando a conduta do investigado e dispensando a propositura de ação civil pública (TURATTI et al., 2005).

Para Carvalho Filho (2009), o TAC representa uma manifestação de vontade unilateral do obrigado de adequar-se às exigências legais. Segundo essa corrente, o TAC é o reconhecimento implícito, por parte do violador ou ameaçador dos direitos, da ilegalidade de sua conduta e a promessa de que este se adequará à lei. Para Machado (2007) e Mazzilli (2005), o ajustamento de conduta é um ato administrativo negocial. Trata-se da interpretação de que é uma manifestação bilateral de vontade, em que o direito difuso objeto do ajustamento de conduta não pode ser negociado, porém, as partes poderão estabelecer as condições de cumprimento das obrigações, como modo, tempo, lugar, entre outros, levando em conta o interesse ambiental.

Esse acordo firmado no MP refere-se às obrigações legais, que não podem ser renunciadas, por se tratar o meio ambiente de um direito difuso, interesses sociais e individuais indisponíveis. “O compromisso feito ao Ministério Público não deve jamais ficar aquém do que diz a lei. Ao contrário, deve regularizar, tornar justo” (FIORILLO, 2005, p. 373). Portanto, tem como objeto o que o autuado pode ou não fazer e o que deve fazer, visando a reparação ou a compensação do dano, podendo ser cumulado com indenizações. Para possibilitar a minimização do dano ambiental, serão estipulados prazos para o cumprimento das obrigações estabelecidas e para sua comprovação pelo autuado no procedimento. Caso essas obrigações assumidas pelo autuado não sejam comprovadamente cumpridas, há a imediata execução, pois o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial.

O ajustamento de conduta apresenta alguns aspectos negativos. Viégas et al. (2014, p.116) em seu amplo estudo do TAC como forma de tratamento do conflito ambiental referem que esse compromisso “desconsidera a participação popular efetiva na construção das soluções propostas ao envolver somente alguns atores em específico na sua propositura”. Além disso, para eles, corre-se o risco de legitimar a parte mais forte por meio de um processo dito participativo, mas que se constitui de uma metodologia instrumental, um ato despolitizado, em vez de proporcionar um efetivo empoderamento, podendo-se ter uma visão simplista da dinâmica conflitual, que, na realidade, não segue um padrão.

Os autores ainda elencam que, na falta de um critério claro e objetivo para o estabelecimento dos prazos dos TACs, certas obrigações podem ser indefinidamente prorrogadas; e observam uma tendência a se confundir eficiência e eficácia com celeridade e agilidade (capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo e de garantir o acesso à Justiça). Já Fink (2002, p. 132) salienta que em uma negociação para a celebração do TAC, corre-se o risco de que cada obrigação do termo, consubstancializada em cláusulas e condições, se torne o resultado de uma barganha, fruto “daquilo que cada um pode dar e na forma como pode dar”.

Note-se como característica na aplicação do TAC que o promotor acessa múltiplas funções em seu processo. Segundo Viégas et al. (2014), o TAC, ainda que possua certos padrões, tende a seguir uma lógica diversificada, de acordo com as diferentes interpretações que cada profissional do Direito (no caso, procuradores e promotores) faz da legislação, bem como com sua filiação doutrinária.

Uma vez delineados os pressupostos teóricos que influenciaram nas análises do estudo de caso realizado, passa-se a tratar da análise do material empírico e resultados da pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para identificação dos ICPs que seriam alvo do estudo, foi realizada uma triagem na Promotoria de Justiça Especializada de Lajeado-RS. Os critérios de pesquisa foram: tipo de expediente – Inquérito Civil Público; área – defesa comunitária. A partir de uma listagem disponibilizada pelo sistema, selecionaram-se inquéritos instaurados entre janeiro de 2008 e janeiro de 2014, com TAC firmado com pessoas físicas. Foram levantados dados dos ICPs selecionados a partir da triagem, como fato, local do fato, data da averiguação, denunciante e tipo de procedimento originário, endereço e telefone do investigado, temas abordados em reuniões, conteúdo do TAC, forma de cumprimento, promoção de arquivamento e tempo de tramitação do expediente.

A partir das informações obtidas nesses procedimentos, foi realizada entrevista semi-estruturada com os envolvidos. Sabendo-se que dificilmente haveria aceitação na gravação da entrevista, foi utilizada a oitiva e anotação de falas dos entrevistados. Essa hipótese restou demonstrada na pouca receptividade de alguns entrevistados em participar da pesquisa, inclusive na negativa em responder ao roteiro de perguntas por um deles; o que foi minimizado a partir do esclarecimento da não divulgação dos nomes dos sujeitos investigados e dos benefícios da participação em gerar dados sobre o tema para a comunidade científica e a sociedade em geral.

Buscou-se constatar a participação ativa do entrevistado na definição dos termos do TAC e se a sua realização gerou reflexão acerca dos fenômenos ambientais de cada caso, identificando-se se ocorreram processos de mediação. Depois, foi analisada a mediação como forma de tratamento de conflitos ambientais, tendo-se presente que não é obrigatória no MP.

A análise e interpretação dos resultados foram realizadas a partir da reflexão sobre os dados de campo, buscando-se sua possível significação no quadro mais geral das aplicações e consequências dos TACs. O referencial composto a partir do material bibliográfico serviu como um fio condutor da análise.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Analisando-se o material empírico, foram localizados nove inquéritos a partir dos critérios observados, dos quais constatou-se que: a) houve cumprimento das obrigações assumidas no TAC com o arquivamento do expediente em cinco inquéritos; b) houve ajuizamento de ação judicial na Justiça Estadual (Varas Cíveis da Comarca de Lajeado-RS) por falta de cumprimento das obrigações assumidas no TAC em três inquéritos; e c) um inquérito ainda estava em fase de cumprimento até o término da triagem realizada nesta pesquisa, em março de 2014 (Figura 1).

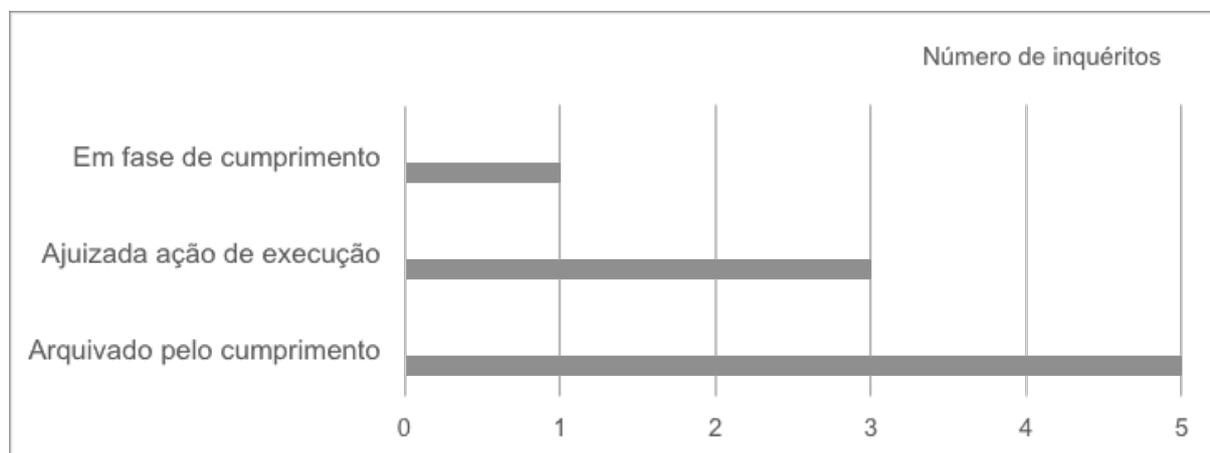


Figura 1 – Situação dos procedimentos até março de 2014

Fonte: elaborado pelos autores.

Foram localizados os objetos de pesquisa classificados em casos 1 a 9, sendo mais frequentes inquéritos sobre supressão ilegal de vegetação, seguido por recuperação do corredor ecológico do Rio Taquari (Figura 2).

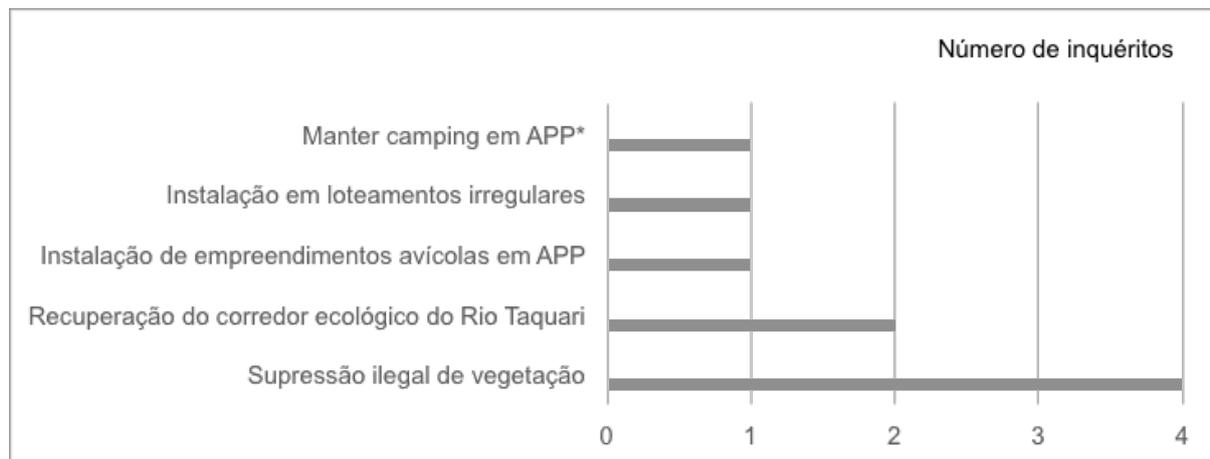


Figura 2 – Tipo de dano investigado

(*) Área de Preservação Permanente
Fonte: elaborado pelos autores.

A partir da análise dos ICPs foi possível observar o tempo transcorrido entre a data de verificação do fato e de arquivamento do expediente; a forma de comprovação do cumprimento das obrigações assumidas no acordo firmado; a participação dos investigados na definição dos termos e cláusulas do TAC e a interferência de um terceiro mediador, quando existente, para conciliar as possibilidades e necessidades dos investigados com a garantia do direito difuso ao meio ambiente, preservando e recuperando-o na maior medida possível. Nesse momento considera-se mediador qualquer terceiro que tenha intervido mas não seja parte processual.

Ainda foi possível perceber que em todos os inquéritos houve a presença dos investigados, restando, contudo, o questionamento acerca da forma de tratamento do conflito no sentido de se saber se a solução adveio da proposta da autoridade ministerial ou se foi possibilitada a participação dos envolvidos, bem como se a decisão foi motivada pela ideia de formalidade ou se buscou a eficácia das medidas adotadas.

Quanto à presença de um terceiro mediador, nota-se, por exemplo, no caso 1, que teve como fato a instalação de empreendimentos avícolas em área de preservação permanente e sem licenciamento ambiental, que constam nos autos ofícios da Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Vereadores indicando os reflexos negativos na economia do município a partir da desativação dos aviários. Os investigados apresentaram a dificuldade na transferência dos aviários para um local apropriado, pela inviabilidade financeira. Diante disso, foi aditado o TAC, observando-se as questões apresentadas pelos envolvidos e mediadores. Os envolvidos ajustaram ações progressivas de proteção ao meio ambiente, com etapas a serem desenvolvidas que não inviabilizassem totalmente o empreendimento, pois realizáveis a curto, médio e longo prazo.

Para a implantação de projeto de compensação foi estabelecido o prazo de 120 dias; e para a desativação e demolição dos aviários e a recomposição do local com vegetação nativa, bem como a comprovação da apresentação de pedido de licença prévia e de operação para a continuidade da atividade em outro local, definiu-se o prazo de três anos. Nesse caso foi possível verificar-se o exercício da cidadania por meio da mediação que facilitou a participação na tomada de decisão, o que é proposto por Warat (2012).

No caso 4, que versa sobre a supressão de um jerivá, não foi observado o laudo técnico que aponta ser este uma espécie de árvore nativa. O MP e o Conselho Superior do MP apontaram ser uma espécie

exótica, indicando como melhor solução a retirada dessa árvore e recolocação da sibipiruna que havia sido removida. A decisão pareceu estar mais preocupada com a formalidade do que com a eficácia, pois considerou que, tendo o investigado e o município agido sem a licença ambiental, dever-se-ia retornar ao estado anterior ao fato.

Do ponto de vista ambiental, este novo transplante das espécies pode não ter sido a melhor decisão, afinal, a espécie plantada pelo investigado, afastadas as divergências técnicas existentes, era de fato espécie nativa. Percebe-se que essa decisão está mais vinculada à tentativa de se retornar ao estado anterior, devido à inexistência da licença, do que a uma possível preocupação com a conservação da flora. Verifica-se, nesse caso, uma preocupação exacerbada com o formalismo jurídico e com os preceitos do Direito positivista na definição dos termos do acordo. Pode-se remeter, nesse ponto, à crítica feita por Habermas (2003) quanto a decisões que não resultam de uma apropriação reflexiva e não são racionalmente motivadas.

Com relação ao tempo transcorrido entre a data de verificação do fato e a data de homologação do arquivamento do expediente, verificou-se que os cinco inquéritos arquivados tramitaram, respectivamente, por 48 meses, 28 meses, 09 meses, 32 meses e 34 meses. Portanto, entre os cinco expedientes que já estão arquivados, a média de tempo de tramitação foi de 30,2 meses. Houve uma mitigação do dano ambiental nesse período, já que as condições do TAC foram cumpridas.

Com relação às entrevistas realizadas, constatou-se que: dos nove entrevistados, sete se sentiram insatisfeitos, sendo que, destes, quatro expressaram que se sentiram perseguidos e injustiçados, um com medo e um indignado no decorrer da investigação (Figura 3).

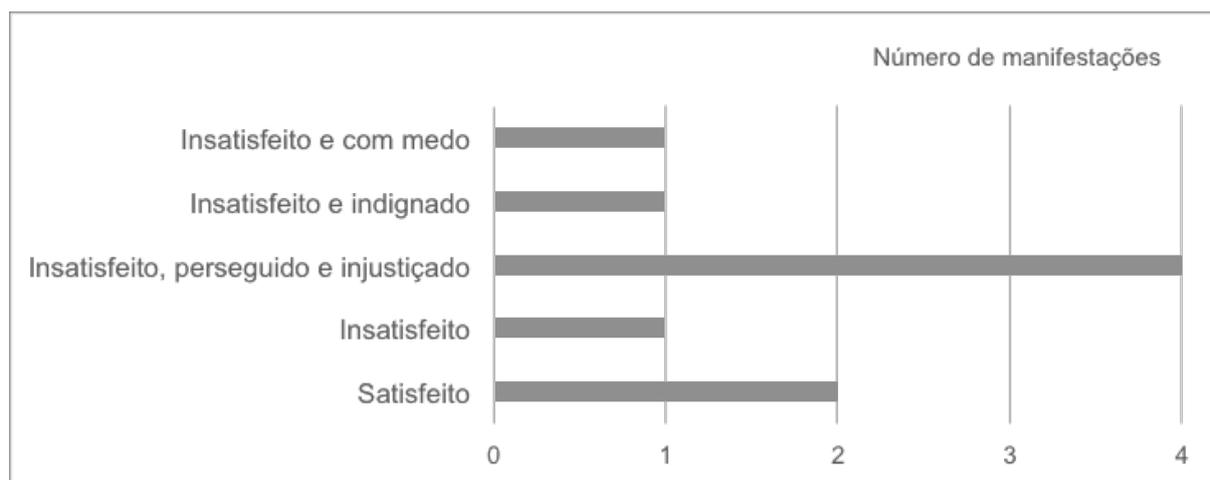


Figura 3 – Sentimento a partir da investigação

Fonte: elaborado pelos autores.

Embora o TAC possa ser acordado e elaborado livremente pelas partes desde que não contrarie a legislação ambiental e o interesse ambiental, isso não ocorreu em todos os casos (MACHADO, 2007). Pode-se dizer que as decisões administrativas racionalizadas, que advêm do poder legítimo gerado comunicativamente (HABERMAS, 2003), por vezes não foram tomadas dessa forma, pois as partes mostraram-se desinformadas e não comunicativas nesse processo.

No caso 9, o entrevistado negou-se a responder ao questionário e a assinar qualquer documento, segundo ele, motivado pelo medo. Este referiu: “o TAC assinei e depois as exigências foram diferentes”.

Analisando-se de forma mais aprofundada o nível de informação sobre as questões ambientais, constatou-se que, dos entrevistados, dois julgaram estarem bem informados sobre as questões ambientais, porém, estão totalmente desinformados sobre uma questão teste aleatória, que perguntava se o entrevistado conhece a utilização de dejetos de animais para produção de energia.

Quatro entrevistados referiram estar razoavelmente informados e um se considera pouco informado. Apenas um se considera bem informado e conhece o assunto da questão teste aleatória.

De todos os entrevistados, apenas um considerou que sua atividade causa impacto ambiental. Esse entrevistado exerce a medicina, sendo que os demais entrevistados exercem atividades na área da construção civil, agricultura, lazer, indústria, motociclismo e dois são aposentados.

Três entrevistados referiram considerarem a lei mais rígida na atualidade. Além disso, três entrevistados informaram ter cometido o dano ambiental por desinformação. No caso 8, a entrevistada referiu que não cometeria mais o ato objeto da investigação, pois agora sabe “que não pode”. No caso 6, o entrevistado referiu que “não entende porque pagar multa por isso”. Dessa forma, constatou-se que há pouca informação e que os procedimentos permitiram a ciência dos envolvidos de que supostamente estavam cometendo um dano ambiental, porém, sem ocasionar uma reflexão sobre a importância da proteção do meio ambiente.

Portanto, considerando-se que para este trabalho o nível de consciência ambiental foi analisado de acordo com o grau de interesse e informação do entrevistado sobre as questões ambientais, bem como se as motivações que os levaram a agir em prol da reparação do dano ambiental estão relacionadas ao desejo de ter um ambiente ecologicamente equilibrado, resta demonstrado que o TAC não gerou maior reflexão ambiental, sendo apenas informativo acerca das exigências da legislação ambiental e suas respectivas punições.

Os motivos que levaram os envolvidos a assinarem um acordo de ajustamento de conduta foram: no caso 1, necessidade de sobrevivência financeira familiar; no caso 2, interesse particular de obter o título de propriedade do imóvel; no caso 3, interesse por melhorar o meio ambiente; no caso 4, entender ser razoável a proposta estipulada pelo órgão público; no caso 5 e 6, puramente por sugestão dos profissionais que contrataram; no caso 7, disse ter sido por consciência ambiental, porém, ao responder às demais perguntas demonstrou ter agido por medo; e, no caso 8, em decorrência de exigência da autoridade pública.

Analisando-se os motivos que levaram ao cumprimento das condições do TAC, foram relacionadas pelos entrevistados as seguintes razões: medo de ser punido; respeito pela Justiça; sugestão do profissional contratado; considerar que um acordo é feito para ser cumprido; por interesse particular; e porque houve flexibilidade na elaboração das condições. A maioria manifestou que cumpriu as obrigações por medo ou por um interesse particular. Percebeu-se que os envolvidos nos ajustamentos de conduta não tomariam mais a atitude que gerou a investigação ambiental apenas pelo receio de sofrer novas punições. Houve referência ao alto custo para contratação de profissionais e para o pagamento das multas aplicadas, sendo que os entrevistados não desejam passar novamente por essa situação também para não pagarem por esses gastos elevados. Perceberam-se, portanto, acordos motivados por interesses privados, contrário ao que propõe a teoria do agir comunicativo (HABERMAS, 1989). A participação pode oportunizar uma transformação social, por meio da assunção de responsabilidade (SOARES, 2010), visando o pensamento coletivo no tratamento do conflito socioambiental.

A falta de participação não se deu por falta de oportunidade de espaço de tempo, porque nos procedimentos analisados, em média, ocorreram 2,5 audiências/reuniões com duração entre trinta minutos e duas horas. Percebeu-se que a forma como as reuniões foram conduzidas é que determinou a baixa participação. Frisa-se que no caso 8 a entrevistada afirmou que com o primeiro promotor de Justiça o acordo foi imposto, sem chance de participação, e que com o outro promotor, que estava presente em um segundo momento, foi ampliado o espaço para esclarecimentos.

Portanto, a intervenção de um mediador facilitaria o diálogo e estimularia a participação, o que se verificou no caso 1, em que o auxílio do Legislativo e Executivo municipal, na condição de mediadores, manifestando a vontade dos envolvidos, permitiu a flexibilização do TAC, ponderando-se os âmbitos econômico, social e ambiental. Nesse caso, os mediadores eram representantes de poderes municipais, o que pode ter sido fundamental para o resultado da lide.

Um dos entrevistados referiu, acerca desse caso, que ficou satisfeito com o resultado, embora seu filho tenha comentado com ele que “autoridade não escuta”. Dessa forma, a figura do mediador representou essa “fala” do entrevistado, chegando a um resultado satisfatório para ele.

Tem-se assim que a maneira como o processo e a audiência foram conduzidos por cada promotor de Justiça foi determinante para definir o nível de participação do envolvido na elaboração do TAC. Em alguns momentos, como quando foi imposta a assinatura de documentos, não houve espaço de deliberação.

No caso 4, o entrevistado referiu que o TAC “veio pronto”, causando a impressão de que não poderia ser alterado, discutido ou reformulado. No caso 1, houve a referência de que “autoridade não escuta”. E no caso 7 de que o acordo foi imposto. Ainda, no caso 8 a entrevistada disse que a autoridade ministerial a obrigou a fazer o acordo. No caso 9, o entrevistado salientou que o TAC foi “empurrado goela abaixo” e que não foram prestados esclarecimentos suficientes.

Essas manifestações demonstram pouca abertura para o diálogo e remetem ao que Viégas et al. (2014) constataram em sua pesquisa sobre os TACs no tratamento dos conflitos ambientais. Eles referem que os acordos tendem, possivelmente em razão da posição do representante do órgão legitimado de defensor da ordem jurídica (art. 127 da Constituição Federal) e de sua atuação na qualidade de custos legis (fiscal da Lei), a seguir uma linha de atuação voltada para questões legais referentes à reparação de danos ambientais.

Com relação à mediação, considerando-se nesta pesquisa mediador qualquer terceiro que tenha intervindo mas não seja parte processual, observou-se que apenas em três casos estavam presentes mediadores voluntários. No caso 1 houve referência da participação da Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Vereadores intercedendo pelo envolvido; no caso 2 houve auxílio da Prefeitura Municipal; e no caso 5 houve a mediação de um técnico de um órgão público ambiental. No primeiro caso a participação dos mediadores consistiu no envio de ofícios ao Ministério Público informando sobre o impacto negativo na economia do município decorrente do possível fechamento dos aviários investigados; no segundo, consistiu no auxílio financeiro na contratação de profissionais que executaram atividades necessárias ao desencadeamento do processo; e no caso 5 houve manifestação em audiência do técnico de um órgão público ambiental no sentido de se produzir um novo laudo de averiguação dos fatos. Não ficou plenamente esclarecido se esse profissional era contratado pelo entrevistado. Apenas no caso em que a participação de mediadores foi significativa o entrevistado pareceu ter sido “ouvido”.

Passa-se à análise sobre a outorga da decisão em celebrar o TAC a um terceiro. Seis entrevistados contrataram profissionais (advogado e/ou biólogo) a partir da notificação sobre o dano ambiental. Portanto, a maioria necessitou de um profissional para acompanhar o caso. Observou-se que alguns envolvidos contrataram os profissionais para decidirem por eles, porque não queriam se envolver. O fato de delegar a tomada da decisão a um terceiro é relatada por Warat (2012) como sendo uma alternativa que repassa o seu risco. Quando há participação dos envolvidos, pelo contrário, eles assumem uma responsabilidade, resolvendo, pelo diálogo, o conflito na sua raiz.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à forma de se alcançar uma decisão no tratamento dos conflitos socioambientais, os acordos democráticos são fundamentais para gerar uma reflexão sobre as questões do meio ambiente e proporcionar maior efetividade das obrigações assumidas, em virtude da participação do envolvido na sua escolha.

Assim, as novas teorias acerca do tratamento de conflitos referem que a preocupação deve centrar-se mais na eficácia e no sentido prático do tratamento de conflitos, integrando as partes envolvidas sem excesso de formalismo. Ocorre que o Estado ainda enfrenta dificuldades em praticar uma ética da discussão, em uma lógica de deliberação pública da qual o cidadão seja parte ativa, enfrentando graves problemas de legitimidade e representatividade.

O Estado tem o papel fundamental de auxiliar na inserção da consciência coletiva de participação ativa dos cidadãos, que por muito tempo permaneceram regulados por normas estanques, rígidas e formais.

Os resultados da pesquisa demonstraram que a participação dos investigados na definição dos termos e cláusulas do TAC e a interferência de um terceiro mediador para estimular a comunicação sobre as possibilidades e necessidades dos investigados é fundamental quando do tratamento do conflito ambiental.

As conclusões da pesquisa apontaram que a instauração dos procedimentos administrativos e/ou judiciais pela prática do dano ambiental pesquisados não levou os envolvidos, em sua maioria, a pensarem acerca da coletividade e a complexidade socioambiental. Assim, levanta-se a hipótese de que a perspectiva da educação ambiental e das metodologias participativas poderão auxiliar no tratamento dos conflitos, assim como na construção de um processo de responsabilidade compartilhada.

Percebeu-se, portanto, que, em alguns casos, houve deliberação unilateral e técnica em detrimento da participação dos envolvidos na elaboração dos TACs, e que os acordos firmados em ICPs não estão gerando reflexão e participação dos envolvidos, conseqüentemente, também não estão gerando maior compreensão dos fenômenos ambientais. Os sujeitos preferem não se envolver, delegando a decisão a profissionais contratados, e os acordos são realizados por medo de sofrerem punições legais.

A maneira como o processo e a audiência foram conduzidos por cada promotor de Justiça foi determinante para definir o nível de participação do envolvido na elaboração do TAC. O agente mediador, quando presente, facilitou a participação ativa do investigado no ICP. Portanto, a mediação pode ser uma alternativa para auxiliar na democratização do processo de tomada de decisão.

Concluiu-se, dessa forma, analisando-se os ICPs instaurados pela Promotoria de Justiça Especializada de Lajeado no período de janeiro de 2008 a janeiro de 2014, que há pouca participação na tomada das decisões e elaboração dos TACs, bem como que, mesmo após a firmatura do TAC, o grau de compreensão dos fenômenos ambientais dos envolvidos não aumentou.

Dessa forma, a participação dos sujeitos na celebração do TAC poderia oportunizar maior reflexão sobre a complexidade dos fenômenos ambientais e suas dimensões culturais, econômicas, sociais, etc. Realizar um ajustamento de conduta apenas para não sofrer possíveis punições legais ou por um interesse particular não oportuniza um pensamento sistêmico e amplo dessa complexidade e do planeta como um todo. Verificou-se que os sujeitos da pesquisa sequer pensaram nas conseqüências do dano ambiental na sua comunidade ou bairro. O procedimento e a firmatura do TAC apenas aumentaram o grau de informação dos envolvidos sobre a legislação e o dano ambiental e suas implicações.

A pesquisa indica que possíveis falhas no processo de negociação do TAC não permitiram a reflexão socioambiental por parte dos envolvidos. Acredita-se que processos mais dialógicos, que poderiam ser estimulados por um mediador, permitem incorporar saberes locais e proporcionar maior reflexão pelo envolvido, em virtude da sua participação.

Argumenta-se que os TACs poderiam ser elaborados a partir de negociações baseadas em um propósito comum, se resultassem da apropriação reflexiva por parte dos agentes sociais envolvidos em um contexto sociocultural específico. Isso pressupõe que, no decorrer da sua participação argumentativa, os sujeitos envolvidos apropriem-se reflexivamente dos seus interesses privados, que constituem, no contexto do conflito, o componente principal da sua identidade e, na medida em que passem a contribuir para a construção do acordo, assumam uma responsabilidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

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

ACSELRAD, H. Conflitos ambientais – a atualidade do objeto. In: _____. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 7-12.

_____. Prefácio. In: VIEGAS, R. N.; PINTO, R. G.; GARZON, L. F. N. **Negociação e acordo ambiental**: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

BARBANTI JÚNIOR, O. **Conflitos Socioambientais**: teorias e práticas. Disponível em: <<http://www.uni-tuebingen.de/egwinfo/susam/download/barbanti.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro. **Jus Navegandi**. Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3208>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

BISPO, V. F. A verdade na perspectiva habermasiana: noção de consenso como base para uma democracia participativa. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11856&revista_caderno=15>. Acesso em: ago. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BUSH, R.; FOLGER, J. **The promise of mediation**: responding to conflict through empowerment and recognition. California: Jossey-Bass Inc., 1994.

CALMON, P. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Ação civil pública**: comentários por artigo. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, I. C. de M. **Educação ambiental**: a formação do sujeito ecológico. São Paulo: Cortez, 2008.

FINK, D. R. Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental: reflexões sobre as vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta. In: MILARÉ, E. (Coord.). **Ação Civil Pública**: Lei 7.347/85 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 113-139.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Merkut**. Alemanha, jun. 1989. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/60/20080624_soberania_popular.pdf>. Acesso em: ago. 2014.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e tema. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p.165-205.

LARENZ, K. **Metodologia da ciência do Direito**. 4. ed. Lisboa: Fundação CalousteGulbenkian, 2005.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MENEGOLIA, M.; SANT'ANNA, I. M. **Por que planejar? Como planejar?** Petrópolis: Vozes, 1992.

MORAIS, J. L. B. de. **Mediação e arbitragem**: alternativas à jurisdição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2000.

SOARES, S. I. de O. **Mediação de conflitos ambientais**: um novo caminho para a governança da água no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010.

TURATTI, L.; GRAVINA, M.; BIANCHIN, A. A (in)eficácia dos termos de ajustamento de conduta na solução de danos ambientais no Vale do Taquari. **Estudo & Debate**. Lajeado, v. 12, p. 117-131, 2005.

VIÉGAS, R. N.; PINTO, R. G.; GARZON, L. F. N. **Negociação e acordo ambiental**: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

WARAT, L. A. Mediación, el derecho fuera de las normas: para una teoría normativa del conflicto. **Scientia Iuris**. v. 4, 2012.

WARAT, L. A. **Surfando na pororoca**: o ofício do mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das Usinas Hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. x, n. 2, p. 119-135, 2007.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PAIVA, A. Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Anais...** Belo Horizonte: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2005.