

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP**

Juliana Torres Martins

**Métodos consensuais de solução de conflitos
ambientais: entendendo as razões da baixa utilização no
estudo comparativo entre teoria e prática**

Mestrado em Direito

**São Paulo
2019**

Juliana Torres Martins

**Métodos consensuais de solução de conflitos
ambientais: entendendo as razões da baixa utilização no
estudo comparativo entre teoria e prática**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em DIREITO, área de concentração Efetividade do Direito, Núcleo de Pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos sob a orientação da Profa. Dra. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida.

São Paulo

2019

Banca Examinadora:

Aos meus Pais e Ancestrais,

em honra a tudo o que me proporcionaram.

A Marcos Chimdi Minomo,

em gratidão ao estímulo que me proporcionou.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.”

Processo nº 88887.148465/2017-00

AGRADECIMENTOS

A opção por iniciar o curso de Mestrado em Direito Ambiental na PUC-SP foi fruto da análise dos desafios e dos benefícios que essa jornada poderia me oferecer. Inicialmente, em 2006, realizei apenas um semestre, quando precisei trancar os estudos. Ao ser aceita em 2015, com nova estrutura de curso e novo tema, não imaginaria que os benefícios fossem tão grandiosos. Ao mesmo tempo em que me decepcionava com lacunas na efetivação de direitos na área ambiental no Brasil, como a ausência do mapeamento dos conflitos ambientais, a vida me apresentava outros vários motivos para me entusiasmar pela continuidade dos estudos, apresentando-me profissionais prontos a auxiliar, rapidamente, em minhas reflexões e busca de dados, indicando que eu perseguia um ótimo, ainda que inovador, caminho.

Por isso agradeço à vida, a Deus, pelas dádivas que me concederam nessa jornada. Aprender os institutos, formular reflexões, textos e perseguir minhas conclusões foram ferramentas que me auxiliaram a entender desafios que a vida me apresentou fora da atividade acadêmica. Foram vários exemplos, mas o mais impactante foi estudar o acidente aéreo da GOL na Floresta Amazônica, os impactos na tribo indígena com a morte das pessoas na mata e, semanas depois, receber a notícia de um amigo querido que falecera em idênticas condições. Nada mais óbvio por quem estuda e compreende o olhar sistêmico à vida, proposto por Edgar Morin e outros.

Nesse registro também assinalo meus agradecimentos aos familiares, amigos, colegas, parceiros de trabalho, clientes e até desconhecidos que me auxiliaram em diferentes momentos, inclusive a quem nada compreendia do significado dessa jornada, afinal nem eu mesma iniciei sabendo o real alcance desse trabalho.

Aos momentos de solidão necessária para o estudo, minha gratidão também se faz presente, pois pude entender o quanto aprecio a convivência com as pessoas.

Assim, nesse extenso grupo ode pessoas, instituições, profissionais e lugares, apresento abaixo alguns com quem compartilho meu abraço.

À Professora Orientadora Dra. Consuelo Yoshida pelo estímulo, respeito e apoio incondicional à realização do Mestrado desde 2005, quando iniciei pela primeira vez, e em 2015, ao retomar.

Ao Professor Dr. Gilberto Passos de Freitas, pela motivação na minha formação como Mediadora desde 2014 e pelo contínuo apoio, orientação e parceria desde então na continuidade dos estudos, divulgação e realização da mediação ambiental.

À Banca de Qualificação, com os Professores Marcelo Sodré e Regina Villas Boas, ao enobrecerem os meus estudos com os apontamentos que me estimularam ainda mais na finalização do trabalho.

À Professora e colega Mediadora, Janda Tibes, pelo contínuo aprendizagem e parceria, bem como aos demais professores que me formaram no primeiro Curso de Mediação na OABSP – Comissão da Mulher Advogada.

Ao Dr. Andre Gomma pela disponibilidade em auxílio nos estudos da mediação.

À Mediadora Sra. Samira lasbeck da Agência Reguladora da ADASA (DF) pela contribuição à presente dissertação.

Ao Ministério Público Estadual de Minas Gerais e ao Ministério Público Federal na Promotoria de Barra de Garças por não terem medido esforços para me franquearem os documentos públicos e as informações solicitadas.

À Marli Domingos pela parceria fiel no detalhado trabalho de revisão textual.

E, por fim, à amiga de todas as horas, e também Mestranda, Fernanda Dutra, com quem compartilhei, generosamente, os nossos desafios pessoais e acadêmicos, nos últimos meses desse trabalho.

RESUMO

Métodos consensuais de solução de conflitos ambientais: entendendo as razões da baixa utilização no estudo comparativo entre teoria e prática

Juliana Torres Martins

O presente trabalho tem por objetivo compreender as razões do baixo uso dos métodos consensuais de solução de controvérsias dos conflitos ambientais no Brasil. Vários benefícios desse emprego são divulgados constantemente para a solução de disputas empresariais, consumeiristas ou familiares. Mas são escassos em conflitos ambientais, assim compreendidos: o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho. Há diferentes indícios que auxiliam essa análise: o grande número de partes envolvidas, públicas e privadas; a complexidade da dimensão do conflito; a desafiante definição dos limites da transação de direitos difusos e coletivos, a ausência de estímulo e promoção pelos operadores do Direito, dentre outros. Para o alcance desse resultado, a dissertação elaborou um estudo comparativo entre teoria e prática a partir de dois conflitos ambientais atípicos: os danos indígenas originados com a queda da aeronave GOL no Parque Nacional do Xingu, em 2006, na Floresta Amazônica; e os inúmeros danos ambientais provocados ao longo da bacia do Rio Doce, com o desastre em Mariana, em 2015. Doutrinas nacionais e internacionais, legislação brasileira e diretivas europeias também contemplaram a metodologia empregada no presente trabalho. Com isso, foi possível percorrer desdobramentos da aplicação desses mecanismos aos conflitos ambientais, pontuar as diferenças desses para outros direitos difusos e coletivos bem como apresentar um mosaico de soluções possíveis de maneira que em cada conflito seja possível construir um *design* de soluções mais apropriado às partes e ao objetivo perseguido.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Conflito Ambiental; 2. Métodos consensuais; 3. Mediação; 4. Conciliação; 5. *Design* de soluções; 6. TAC

ABSTRACT

Consensus methods of environmental conflict resolution: understanding the reasons of low use in the comparative study between theory and practice

Juliana Torres Martins

The objective of this work is to understand the reasons for the low use of the consensual methods of solution of controversies of the environmental conflicts in Brazil. Several benefits of this job are constantly disseminated for the solution of business disputes, consumers or relatives. But they are scarce in environmental conflicts, so understood: the natural environment, artificial, cultural and work. There are different indications that support this analysis: the large number of parties involved, public and private; the complexity of the conflict dimension; the challenging definition of the limits of the diffuse and collective rights transaction, the absence of stimulus and promotion by the legal operators, among others. In order to reach this result, the dissertation elaborated a comparative study between theory and practice based on two atypical environmental conflicts: indigenous damages caused by the fall of the GOL aircraft in the Xingu National Park in 2006, in the Amazon Forest; and the numerous environmental damages caused along the Rio Doce basin, with the disaster in Mariana in 2015. National and international doctrines, Brazilian legislation and European directives also contemplated the methodology employed in the present work. With this, it was possible to go through unfolding the application of these mechanisms to environmental conflicts, to punctuate the differences of these to other diffuse and collective rights as well as to present a mosaic of possible solutions so that in each conflict it is possible to construct a design of solutions more appropriate to the parties and the objective pursued.

KEY WORDS: 1. Environmental Conflict; 2. Consensus methods; 3. Mediation; 4. Conciliation; 5. Design of solutions; 6. TAC.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 CONFLITO SOCIOAMBIENTAL: RELEVÂNCIA DO SEU SIGNIFICADO E SUA ABRANGÊNCIA	15
1.1 Estudo conceitual a partir de casos práticos: diálogo entre teoria e prática	15
1.1.1 O desastre aéreo no interior da Floresta Amazônica: histórico.....	15
1.1.1.1 Natureza jurídica dos bens prejudicados	17
1.1.1.2 Classificação dos bens socioambientais.....	18
1.1.1.3 A relação entre bens e direitos	21
1.1.1.4 Bens/direitos disponíveis, indisponíveis e a controvérsia sobre a transação	22
1.1.2 O desastre ambiental em Mariana e os bens e direitos prejudicados	26
1.2 Conflito ambiental: conceito, origem, principais características e o estudo de cada caso.....	29
1.3 Atores sociais no conflito ambiental: o estudo dos casos.....	34
1.4 Classificação e mapeamento dos conflitos: avanços e desafios	36
1.5 O conflito ambiental e os elementos que ajudam a justificar o baixo emprego dos métodos consensuais	39
2 MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÕES DE CONFLITOS	42
2.1 Os métodos consensuais e o <i>design</i> de soluções.....	42
2.2 Estudo conceitual a partir de casos práticos: diálogo entre teoria e prática	44
2.2.1 O desastre aéreo no interior da Floresta Amazônica	44
2.2.1.1 Conceito, natureza jurídica e origem da negociação, conciliação e mediação: diálogo entre teoria e prática	45
2.2.2 O desastre em Mariana.....	53
2.2.3 Outros casos: licenciamento do Rodoanel	56
2.3 Natureza jurídica e características de outros métodos consensuais: arbitragem e demais institutos	58
2.4 Os métodos consensuais e os elementos que ajudam a justificar o baixo emprego na solução de conflitos ambientais	60
3 MÉTODOS CONSENSUAIS APLICADOS AOS CONFLITOS AMBIENTAIS NO BRASIL: CONTEXTO E DESDOBRAMENTOS.....	62
3.1 Contextualização	63
3.1.1 Análise dos métodos à luz dos Princípios Ambientais brasileiros	63
3.1.2 A tradição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e do Termo de Compromisso Ambiental (TCA): similaridade com os métodos consensuais.....	68

3.1.3 Análise pela Filosofia do Direito: métodos consensuais frente à teoria da decisão judicial, seus avanços e retrocessos	71
3.1.4 A posição das diretivas europeias	73
3.2 Desdobramentos	75
3.2.1 Impactos na dimensão social, econômica e ambiental	75
3.2.2 Propriedade intelectual da solução obtida	76
3.2.3 Princípio da publicidade dos atos administrativos e o princípio da privacidade das partes nos procedimentos consensuais	77
3.2.4 A singularidade do mediador/facilitador ambiental. Requisitos para atuação e cálculo para pagamento dos honorários	79
3.2.5 A participação do MP	80
3.2.6 A função do advogado	81
3.2.7 A função do magistrado	82
3.2.8 Resultados positivos e desafios do emprego dos métodos. Sistemática nos Tribunais e órgãos públicos. Casos levados à estatística da mediação ambiental ...	83
3.3 O contexto e os desdobramentos dos métodos consensuais: o baixo emprego na solução de conflitos ambientais	85
3.4 Avanços e desafios a serem enfrentados pela norma	86
4. IDENTIFICAÇÃO DE CASOS DA APLICAÇÃO DOS MÉTODOS CONSENSUAIS EM OUTRAS ÁREAS DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS: DA ORIGEM DO CONFLITO À POSSÍVEL SOLUÇÃO DEFINITIVA.....	88
4.1 Tipos de conflitos sobre outros direitos difusos e coletivos e a aplicação dos métodos consensuais no Brasil: coleta de dados e a justificativa da escolha dos casos	88
4.1.1 Regularização fundiária – TERRA NOVA	89
4.1.2 Controvérsia por uso da água - ADASA	92
4.1.3 Negociação consumista por meio de aplicativo de telefonia celular.....	95
4.2 Aplicação das técnicas	96
4.3 Comparação do uso da mediação entre diferentes conflitos de direitos difusos e coletivos	97
4.4 Resultado alcançado: elementos que justificam o baixo emprego dos métodos consensuais nos conflitos ambientais	98
4.5 Perspectivas futuras	99
CONCLUSÃO	101
REFERÊNCIAS	103
ANEXO	107

INTRODUÇÃO

O atual contexto histórico no qual juízes, advogados, promotores e servidores públicos atuam apresenta cenário diferenciado em relação às últimas décadas no que se refere aos métodos para a solução de controvérsias.

Antes da publicação da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o contexto com que os operadores do Direito trabalhavam era, predominantemente, constituído por profissionais especializados no litigioso, isto é, em conflitos, disputas, na esfera administrativa ou judiciária, em inquéritos e processos cíveis ou penais.

A partir do advento dessa Resolução, e das demais normas que se seguiram, sobretudo, o novo Código de Processo Civil em 2015, aumenta-se o número de profissionais especialistas no emprego de mecanismos eficientes, de menor custo, que põe fim ao conflito e pretendem evitar novas rivalidades entre as mesmas partes ou, ao menos, se ocorridas, suprem a participação do magistrado. Dentre esses mecanismos, encontram-se, entre outros, a negociação, conciliação, mediação, arbitragem, que passam a ser incentivados pelo ordenamento jurídico brasileiro para a solução de conflitos.

Esses novos profissionais estão presentes, geralmente, em Câmaras de Mediação e Arbitragem, privadas, ou nos Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's), comumente vinculados ao Tribunal de Justiça de cada estado da Federação, e são responsáveis pelo aumento do número de casos decididos pelas próprias partes, sobretudo, na área familiar, do consumidor e empresarial.

Contudo, os conflitos socioambientais no Brasil continuam sendo enfrentados, na imensa maioria, por meio de inquéritos civis, ações judiciais ou, até mesmo, recomendações de organismos internacionais e, resultam, em geral, na aplicação de multas, embargos ou penas restritivas.

Nesta área jurídica, diferentemente de outras, como a tributária ou a penal, há a presença do inquérito civil, com constante oitiva das partes, natural disposição para o diálogo, bem como, do termo de acordo (termo de ajustamento de conduta

ou termo de compensação ambiental) no qual as condições de cada parte envolvida são consideradas para a negociação e a fixação das obrigações entre elas. O diálogo e a negociação, demonstram estar, ainda que parcialmente, presentes nessas disputas.

Entretanto, o empenho na aplicação dos mecanismos mencionados que se vê, por exemplo, para os casos de divórcio, pensão alimentícia ou ressarcimento de danos em acidentes de trânsito, não ocorre para as questões de danos socioambientais.

Este fato, por si só, é motivo para estudo e reflexão.

Tal é o objeto da presente dissertação de mestrado.

Busca-se compreender a razão pela qual os conflitos que envolvem os quatro segmentos de meio ambiente não são costumeiramente solucionados por métodos consensuais como, por exemplo, a mediação, na estrita concepção desse termo.

Seriam, então, esses destacados métodos e sua engenharia de aplicação adequados às soluções das controvérsias do amplo campo ambiental, assim compreendidos os diferentes ambientes em que o homem interage?

Afinal, se há destacados benefícios e oportunidades valiosas ao dinamismo das relações sociais e à observação da dignidade da pessoa humana com o emprego da mediação nos conflitos familiares, por quais razões tais benesses não podem ser reproduzidas, observadas as adaptações necessárias, aos conflitos socioambientais? Faltam recursos materiais, humanos ou normas jurídicas? As leis vigentes não são suficientes para este emprego?

Para essas respostas, a presente dissertação pretende-se debruçar nas próximas páginas.

Este trabalho é realizado por meio de estudos de casos, da análise de selecionadas obras doutrinárias, nacionais e internacionais sobre o tema, e das normas jurídicas pertinentes. Sua leitura permitirá o conhecimento sobre a abrangência do conflito socioambiental, suas características, os métodos consensuais, o contexto e os impactos da aplicação destes na solução dos impasses ecológicos e de outros direitos difusos e coletivos.

Pretende-se, ao final, identificados indícios que justifiquem a baixa frequência do uso desses institutos, oferecer, se viável, elementos que superem essa escassez da aplicação. Superada essa lacuna, haverá um mosaico de oportunidades reais de mecanismos de soluções de controvérsias, contemplando meios judiciais e consensuais, a serem selecionados pelos operadores do direito, em prol da sustentabilidade das práticas e soluções jurídicas socioambientais. É nessa riqueza de opções que os interesses das partes podem ser melhor contemplados, porque ainda que os métodos consensuais tragam muitos benefícios, o meio judicial ainda pode ser a melhor opção para partes que exigem o litígio, quando a urgência da questão exigir ordem judicial, dentre outros.

1 CONFLITO SOCIOAMBIENTAL: RELEVÂNCIA DO SEU SIGNIFICADO E SUA ABRANGÊNCIA

1.1 Estudo conceitual a partir de casos práticos: diálogo entre teoria e prática

O presente estudo inicia-se a partir da análise fática e normativa de dois impactantes e recentes desastres brasileiros com repercussão mundial. Para tanto, registra-se o respeito à memória das vítimas falecidas, famílias envolvidas, de seus amigos, locais em que trabalhavam, da vida comunitária que desfrutavam e dos representantes e funcionários das empresas afetadas.

O objetivo dessa análise é conhecer dois casos jurídicos atípicos no cotidiano brasileiro em que houve emprego de elementos de mecanismos consensuais na solução de conflitos ambientais. Nesse estudo, será avaliada a dinâmica do conflito ambiental selecionado e os elementos consensuais presentes. Com essas informações, passa-se a estudar os institutos jurídicos pertinentes e, então, compreender indícios que justifiquem a baixa empregabilidade desses mecanismos.

1.1.1 O desastre aéreo no interior da Floresta Amazônica: histórico

Em 30 de setembro de 2006, no interior da Floresta Amazônica brasileira, na reserva indígena Kayapo Capoto-Jarina, em Peixoto Azevedo (MT), dentro do Parque Nacional do Xingu, a aeronave Boeing 737-8EH, da empresa brasileira Gol (VRG Linhas Aéreas S.A. – Grupo Gol), é atingida por outra aeronave de menor porte, Embraer Legacy 600, operado pela empresa norte-americana Excel Aire, que ao colidir na sua asa provocou sua desintegração no ar. Os passageiros que viajavam no interior do avião da Gol não sobreviveram. O relatório da investigação

do CENIPA (Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáutico)¹ apontou, no final de 2008, os pilotos da aeronave americana e os controladores de voo como os causadores do acidente. Já a investigação americana, o National Transportation Safety Board (NTSB)², não identificou a responsabilidade dos pilotos, mas, apenas, a dos controladores de tráfego aéreo.

Essa queda ocasionou diversos e diferentes danos.

Os impactos foram de grande proporção e resultaram, inclusive, em mudanças na regulação da aviação no Brasil, além de documentário internacional e obras literárias. Em especial, para os fins do presente trabalho, concentra-se a análise no povo indígena morador da mencionada reserva.

Essa comunidade local, da etnia Mebengokre Kayapó, auxiliou, voluntariamente, em conjunto com a Força Aérea Brasileira, na localização e resgate dos corpos. O acesso à área era desafiante. O resgate durou cerca de 50 (cinquenta) dias. Os homens selecionados na aldeia para essa árdua tarefa enfrentaram dor e sofrimento, físico e moral, conforme se depreende de várias matérias jornalísticas³, do inquérito Civil nº IC - 1.20.004.000070/2016-55 e do Termo de Ajustamento de Conduta (anexo) que fundamentam as descrições apresentadas nesta dissertação.

O sofrimento físico consistiu na privação do uso dos recursos hídricos, do solo e dos animais em função da poluição pelo derramamento de combustível. Porém, mesmo com o passar do tempo, e ainda que a poluição desses recursos tivesse cessado, a privação continuou. Isso se deu porque com a morte das vítimas no local, a região fica “contaminada” em função da formação da “casa dos espíritos”, uma espécie de cemitério na cultura do homem não silvícola, o que impõe o respeito aos falecidos e provoca o abandono do local pela tribo indígena.

¹ COMANDO DA AERONÁUTICA ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA. SIPARER - Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Relatório Final A-022/CENIPA/2008**. Disponível em: <http://www.potter.net.br/media/rf/pt/PR_GTD_N600XL_29_09_06.pdf> Acesso em: 01 nov. 2018.

² **Voo Gol 1907**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Voo_Gol_1907> Acesso em: 01 nov. 2018.

³ GONÇALVES, Daniel Nunes. **Um mudkó caiu do céu! A história de um dos maiores acidentes aéreos do Brasil contada por quem o viu mais de perto: os índios**. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/historia/um-mudko-caiu-do-ceu/>> Acesso em: 20 out. 2018.

Os indígenas foram privados do uso, caça, pesca, roça e construção, para sempre, em área superior a 1000 km² no interior da reserva, local em que os destroços do avião e as vítimas foram encontrados. Após meses do ocorrido, a aldeia mais próxima já estava refeita em distante localidade.

Já, o sofrimento moral consiste na dor suportada pelos que auxiliaram no resgate e pelo ocorrido com essa formação da “casa dos espíritos”.

Em 2013, representantes da tribo contataram a empresa aérea Gol para que procedessem à retirada dos destroços. A empresa se recusou. Com essa negativa, os indígenas solicitam a intervenção do Ministério Público Federal para o acordo, o qual, por sua vez, pleiteou o acompanhamento da Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

Nesse sucinto relato é possível identificar a formação do conflito ambiental com os prejuízos aos bens e direitos da tribo indígena e da empresa aérea, a seguir explicados.

1.1.1.1 Natureza jurídica dos bens prejudicados

Os silvícolas, assim como qualquer do povo, usufruem dos bens florestais (usufruto ambiental), isto é, dos recursos hídricos, dos alimentos da floresta, do solo e suas propriedades, dentre outros, todos inerentes às terras públicas a eles demarcadas, nos termos da Lei Maior, artigos 20, I e 231⁴.

São bens localizados na terra de titularidade do Estado, na pessoa jurídica interna da União, sobre os quais incidem direitos de titularidade difusa, indeterminada, como ensina Marés⁵.

⁴ Celso Antonio Pacheco Fiorillo nos esclarece nesse sentido, apresentado o extenso e explicativo acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca da relação jurídica indígena no Brasil (STF, PET3388/RR, Tribunal Pleno, Min. Carlos Britto, julgado em 19/03/2009) FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 530-538.

⁵ MARÈS. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 23.

Esse “manto” refere-se a duas características, nos termos do artigo 225, “caput” da CF/88: (i) essencialidade desses recursos à sadia qualidade de vida de todos, inclusive, dos indígenas, das presentes e futuras gerações, porque determinam seus hábitos alimentares, costumes e cultura, bem como, (ii) o uso pela coletividade (“uso comum do povo”).

Em função de tais características, a esses recursos materiais na tribo indígena denominam-se bens socioambientais materiais.

Inicialmente, com o advento da Constituição de 1988, tais bens eram denominados de “bens ambientais”, porém, ao passar do tempo, reconheceu-se a intrínseca ligação entre o meio e o homem, razão pela qual essa denominação é atualizada para a expressão “bem socioambiental”. Isto é reflexo da visão antropocêntrica do Direito Ambiental⁶, na qual a proteção do meio existe para atender ao ser humano, à sociedade, não havendo justificativa para separá-los.

1.1.1.2 Classificação dos bens socioambientais

Ao lado dos bens socioambientais materiais, concretos, descritos acima, há também, na tribo indígena, bens socioambientais imateriais, caracterizados pela abstração.

Para a compreensão dessa classificação remonta-se à divisão doutrinária e jurisprudencial construída para a definição da amplitude do conceito legal de meio ambiente.

⁶. Esta visão é defendida pelo Prof. Fiorillo, como se vê: “Na verdade, o direito ambiental possui uma necessária visão antropocêntrica, porquanto o único animal racional é o homem, cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria. Do contrário, qual será o grau de valoração, senão for a humana, que determina, v. g., que animais podem ser caçados, em que época se pode fazê-lo, onde etc.?” , Fiorillo, Celso Antonio Pacheco **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. versão eletrônica São Paulo: Saraiva, 2013. p. 46.

Essa divisão, difundida pelo d. professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁷ comporta quatro grandes grupos: (i) meio ambiente natural; (ii) meio ambiente artificial; (iii) meio ambiente cultural e (iv) meio ambiente do trabalho.

A origem desta classificação está no conceito constitucional de bem ambiental. Em cada grupo estão aglutinados os bens enunciados no art. 225, “caput”, da CF/88, que são de “uso comum” e “essenciais à sadia qualidade de vida”.

No meio ambiente natural estão presentes os recursos naturais como água, ar, solo, fauna, flora, bens concretos, materiais, conforme apontado acima. A diretriz constitucional da sua regulação encontra-se no art. 225, “caput” e § 1º, III e VII, e § 4º, da CF/88⁸.

Por outro lado, no meio ambiente artificial há os bens ambientais dos espaços construídos pelo homem, tanto na área urbana quanto na área rural das cidades brasileiras, todos os locais em que o homem habita, estuda, circula, trabalha, pratica esportes, atividades de lazer etc. A norma constitucional que orienta a regulação no Brasil está prevista no artigo 182 e 225, ambos da CF/88⁹.

Já, no meio ambiente cultural reúnem-se os bens que identificam o modo de expressão, criação e convívio do povo, incluindo o ambiente digital, em função da introdução crescente da tecnologia no cotidiano brasileiro, segundo o mandamento constitucional do artigo 15 e seguintes da CF/88¹⁰.

Por fim, no meio ambiente laboral, encontram-se as estruturas necessárias para o desenvolvimento do trabalho, em suas diferentes formas, remunerado ou não, com saúde e segurança, segundo a matriz constitucional do artigo 7º, XXIII, c/c artigos 200, VIII, e 225¹¹, todos da CF/88.

⁷ Celso Antonio Pacheco Fiorillo ensina que “o conceito de Direito Ambiental estaria ligado a própria classificação de meio ambiente em quatro aspectos (meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho)”. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁸ Celso Antonio Pacheco Fiorillo nos esclarece nesse sentido FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 64.

⁹ Id., p. 65.

¹⁰ Id., p. 66-68.

¹¹ Id., p. 68-69.

Tal classificação está também consagrada no entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se pode observar na transcrição do voto proferido pelo ilustre Ministro Herman Benjamin, quando do julgamento, pelo Plenário, da ADI 3.540-MC (Relator Ministro. Celso de Mello, em 1º de setembro de 2005, DJ de 3.2.2006)¹².

Esclarecida a divisão dos bens socioambientais, pode-se compreender a presença de bens materiais, dotados do caráter concreto, e imateriais, com grau de abstração, como a língua do povo, seus costumes, a mobilidade urbana adequada, etc.

Nota-se que um mesmo bem pode pertencer ao meio ambiente cultural, e, também natural. A sobreposição é comum porque não se trata de uma divisão estanque.

Assim, ao retomarmos o caso apresentado é possível identificar ao lado dos bens socioambientais materiais apontados, bens socioambientais imateriais como os costumes, as práticas e o modo de vida dos silvícolas. Por isso, a crença da formação da “casa dos espíritos” e posterior reconstrução da aldeia, é considerada um elemento cultural, e, logo, imaterial. Reúne o caráter de essencialidade à sadia qualidade de vida e é utilizado de forma comum pelo povo indígena. Na medida em que os indígenas respeitam essa crença e buscam uma habitação em local adequado, onde possam caçar, plantar e viver saudavelmente, como fizeram, há a adoção de medidas para a manutenção do equilíbrio do meio ambiente artificial, e em função da sobreposição dos meios, também do meio natural e cultural, que foram, em razão da queda da aeronave, prejudicados.

Com o entendimento do conceito de bem socioambiental, material e imaterial, passa-se a detalhar a relação entre bens e direitos a fim de compreender quem são as partes que podem construir um acordo sobre o tema.

¹² “A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.”

1.1.1.3 A relação entre bens e direitos

Aos bens socioambientais apontados correspondem direitos. Isso se dá porque, por exemplo, às águas dos rios, bens socioambientais materiais, correspondem o direito, aos homens, de usá-la sem qualquer poluição. Aos usuários dos bens há o direito de usá-los e reivindicar seu uso, sem qualquer degradação, nos termos dos artigos 225, “caput” e 232, da CF/88, 5º e 6º da Lei da Ação Civil Pública e 81 e 82, do Código de Defesa do Consumidor.

No caso em tela, com a poluição dos rios, fauna, flora, recursos materiais e do ambiente espiritual, imaterial, os direitos socioambientais ao meio ambiente natural e artificial equilibrados foram prejudicados. A tribo deixou de consumir a água e os animais do local, viver, roçar etc. gerando danos ao regular cotidiano das aldeias. Para remover o prejuízo desses direitos e, em respeito às tradições culturais, a tribo se deslocou do local, constituindo nova aldeia, com alteração na vida comunitária, juntando e separando grupos, para atender à tradição cultural espiritual.

Ao total podem-se identificar danos aos direitos socioambientais dos indígenas, moradores locais, quais sejam: (i) direitos ao uso dos recursos naturais da área florestal em que caíram os destroços (diâmetro de 20 km) sem qualquer degradação; (ii) direitos de habitar o local sem prejuízo ao meio ambiente artificial, em conformidade com sua autodeterminação, proteção reconhecida internacionalmente, sem a “contaminação espiritual” provocada pela queda e morte dos passageiros da aeronave da empresa Gol e (iii) direitos de manter a aldeia sem necessidade de alteração dos grupos que lá habitavam.

A empresa Gol foi indagada por representantes da tribo indígena para promover a recuperação dos direitos afetados. Porém, essa se recusou a retirar os destroços do local alegando alto custo da operação e maior prejuízo ao meio ambiente, como discorrido acima. Para ela, ao que parece, há o interesse na defesa do seu patrimônio material, reduzindo o valor das despesas suportadas com a tragédia (ainda que reembolsados pela seguradora) e a possibilidade dessa situação se reiterar em evento futuro e incerto, incluindo sua imagem institucional perante seus clientes, parceiros e a sociedade, em geral.

Nesse momento da recusa do acordo, forma-se um conflito entre os direitos socioambientais suscitados pelos silvícolas e os direitos patrimoniais alegados pela empresa, aliado ao dever de preservação ambiental pertencente a todos, nos termos do art. 225, caput, CF/88.

Como não houve êxito nesse entendimento, com o passar do tempo, novos atores passam a integrar esse acordo. Ao lado do representante jurídico da empresa aérea e de vários representantes da aldeia, cujos interesses foram apontados acima, acrescentam-se: o Ministério Público Federal - MPF, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI e o Instituto Raoni. De forma geral, há grande semelhança na comparação entre os interesses normativos de cada nova entidade.

É válido consignar que cabe ao Ministério Público Federal a intervenção na defesa dos interesses indígenas juntamente com a proteção do meio ambiente em sua totalidade, em conformidade com o mandamento constitucional previsto nos seus artigos 129, III e V, e 232 c/c 225, todos da CF/88.

Já, a FUNAI é uma entidade pública com o dever legal de proteção dos interesses indígenas, representando e conferindo assistência jurídica, nos termos da Lei 5.371/67.

Por fim, o Instituto Raoni é entidade privada criada pela comunidade indígena do local do dano que possui a função de defesa direitos da comunidade indígena, nos termos do seu Estatuo Social.

Identificada a definição e as principais características dos bens e direitos difusos, passa-se a analisar a tradicional consequência dessa definição: a indisponibilidade.

1.1.1.4 Bens/direitos disponíveis, indisponíveis e a controvérsia sobre a transação

Todos, seres humanos, fauna, flora etc., de forma indeterminada, possuem o uso do bem socioambiental. Por esse fator, afirma-se tratar de um bem ou direito

difuso, aquele que não se concentra exclusivamente em uma única pessoa ou grupo, nos termos do artigo 81, I, do Código de Defesa do Consumidor. E, em decorrência dessa característica, a apropriação por qualquer particular é vedada, pois impossível. Disso resulta o caráter da indisponibilidade do bem. Como o uso é de todos, ninguém pode comercializar, negociar, privar ou restringir a sua utilização. Neste aspecto reside a destacada controvérsia da transação de bens difusos.

Consagrou-se na legislação pátria o entendimento da possibilidade de transação apenas para bens patrimoniais privados, nos termos do artigo 841 do Código Civil. Assim, para bens extrapatrimoniais, fora do comércio, como é o caso dos bens socioambientais, cujo uso não pode ser objeto de negociação, firmou-se o entendimento sobre a impossibilidade da sua transação e, em desdobramento, a proibição de construção de qualquer acordo.

Assim, ao se avaliar os conceitos acima, diante do exemplo dos bens socioambientais da tribo indígena, ora pesquisado, nota-se que não há livre disposição do uso por um único ente ou pessoa particular, como promulga a lei ao definir direitos difusos. Contudo, refletindo sobre a administração da manutenção e perpetuação desses bens por quem detém legitimidade de fazê-lo nota-se que tal indivíduo atua sem obter para si o uso exclusivo desses bens. É a parcela da disponibilidade do bem difuso, como compilou Ana Nery¹³ ao dissertar sobre literatura nacional e estrangeira acerca do tema. A título de exemplo, observa-se o Ministério Público, ou outro legitimado, e o Estado negociando a implementação do cronograma de restauração de um bem histórico estatal ou de algum bem material

¹³ “Ana Nery afirma em seu trabalho: “Em verdade, o fato de ser possível transacionar os aspectos patrimoniais de direitos tidos como indisponíveis revela que o conceito de indisponibilidade não é absoluto. Trata-se de indisponibilidade relativa, que comporta distinguir a indisponibilidade no que diz respeito ao direito em si mesmo, e, de outro lado, a disponibilidade dos direitos patrimoniais emergentes desse direito. (...) O fato de nosso ordenamento jurídico positivo encerrar autorização expressa para que os representantes judiciais da União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais possam transacionar, nas situações que menciona a Lei n. 9.469/97, e para que os órgãos colegitados à propositura da ação civil pública possam celebrar compromisso de ajustamento de conduta para a defesa dos direitos metaindividuais, conforme o permissivo legal da LACP 5.º 6.º, também retiraria o caráter de indisponibilidade absoluta dos direitos metaindividuais. A esse respeito, saliente-se que na nova Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo está expressamente prevista a possibilidade de transação e a possibilidade de arbitragem, que não envolvam atos de autoridade, mas que envolvam atos de gestão, permitindo-se, assim, talvez pela primeira vez, num estatuto de direito público, uma nova visão sobre disponibilidade e indisponibilidade”. Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes Nery. Doutorado em Direito. *Class Arbitration: instauração de processo arbitral para a resolução de conflitos envolvendo direitos de natureza transindividual*. 2015. PUC-SP. São Paulo. p. 252.

usado pelos indígenas. Nesse caso, não é possível afirmar que houve uma apropriação integral do uso desse bem pelo Estado, mas apenas a administração de acordo com os limites da discricionariedade que ele dispõe na gestão desse bem.

Não cabe manter a antiga discussão sobre o tema. É imperioso compreender esse caráter disponível do bem difuso. Este entendimento é, inclusive, reforçado pelo consagrado uso do TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) e do TCA (Termo de Compromisso Ambiental) nos conflitos ambientais brasileiros, conforme discorrido adiante, segundo previsão expressa em lei que permite a transação, como se vê na Lei da Ação Civil Público, em seus artigos 5º e 6º. Há, inclusive jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁴ nesse sentido, em que deixa clara a possibilidade de quem administra o bem promover a sua transação.

Nesse sentido, a tribo indígena no caso descrito, ao fazer o uso e a administração dos bens socioambientais da floresta, da habitação e dos seus costumes sempre empregará os melhores esforços para sua preservação. É questão de sobrevivência para as presentes e futuras gerações. Logo, na medida em que seus bens forem ameaçados por terceiros, poderão adotar formas não proibidas em lei para administrá-los, preservá-los, como, por exemplo, quando notaram a “contaminação” do local pela queda da aeronave. Neste momento, privaram-se do uso dos bens afetados como forma de manter a sobrevivência sadia da tribo. Em seguida, buscaram a reparação pela perda do uso desses bens por meio do diálogo com a empresa aérea.

¹⁴ “Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público, são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. E, por isso, o administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, mitiga-se o princípio da indisponibilidade do interesse público para que, na iminência de um conflito contratual, esse interesse público possa resolvido tendo por base os princípios constitucionais que regem a atuação administrativa: a economicidade, a razoabilidade, a motivação, a continuação do serviço público. Então é perfeitamente possível que o Estado busque alternativas em prol dos princípios gerais da administração, para, ou amigavelmente resolver os conflitos, pelo meio da autocomposição, ou submetendo esses conflitos à arbitragem. Nesse contexto, parece-nos que mais adequado o entendimento de que a indisponibilidade dos direitos não é conceito absoluto, e sim relativo, permitindo que eventuais direitos ditos indisponíveis possam ser submetidos à arbitragem” Supremo Tribunal Federal, 1.ª Turma, Recurso Extraordinário n.º 253885-MG, relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 4.6.2002, publicado no Diário Oficial da União em 21.6.2002.

No diálogo, construíram entendimento conjunto permitido na lei brasileira sobre:

- (i) os bens patrimoniais da empresa, no que se refere à permanência dos destroços da aeronave no interior da floresta. Aqui a disposição é livre pelo titular da propriedade e do uso da aeronave, de natureza jurídica privada, mas deve ser compatibilizado com o titular da administração dos recursos naturais do local, de natureza jurídica difusa. Contribuiu para essa análise o alegado estudo elaborado pela companhia, mas não presente nos autos do mencionado inquérito civil, que esclarece haver: (i) alto custo para a remoção e (ii) alto impacto nos recursos florestais e na emissão de poluentes com a introdução de outra aeronave, equipamentos e profissionais para a abertura de caminho no interior do Parque Nacional do Xingu até o local da queda. Como resultado, optaram pela conservação dos destroços ser feita pelos indígenas sem deslocamento do local em que caíram;
- (ii) os bens socioambientais materiais presentes na região da floresta “contaminados” pela presença dos destroços e das mortes ocorridas no local. Aqui, a disposição é livre pelo usuário que detém a sua administração, conservação, no caso, compartilhado entre os indígenas. Contribuiu para esse diálogo o princípio da autodeterminação dos povos indígenas¹⁵, e, por isso, o

¹⁵ Conforme o art. 7º da Convenção Internacional 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT:

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

meio sugerido para a preservação desses bens, o pagamento de valor monetário ao Instituto Raoni, foi aceito pela empresa aérea.

Nota-se, portanto, que coube à comunidade indígena habitante do local em que houve a formação da “casa dos espíritos”, local do conflito, administrar os bens atingidos e promover a sua reparação de modo a ficar satisfatório para os usuários locais, que detém a usucapião ambiental dos recursos ambientais. O acordo alcançado, cuja formalização está presente no TAC anexo, representa a compatibilização dos interesses privados da empresa aérea com os interesses difusos dos indígenas. Ressalta-se, contudo, que ainda caberia a presença de outras entidades governamentais que são responsáveis legais pela gestão desses recursos ambientais em conjunto com essa comunidade, como é o caso das entidades da administração pública federal que detém a função de preservar e fiscalizar tais recursos, por meio do IBAMA, nos termos do artigo 225, § 4º da CF/88.

Apresentadas as características dos bens socioambientais, avança-se no estudo do conflito ambiental a partir do estudo de caso do desastre ocorrido em Mariana.

1.1.2 O desastre ambiental em Mariana e os bens e direitos prejudicados

Em 05 de novembro de 2015, na zona rural da cidade de Mariana (MG), a barragem composta por rejeitos de minério de ferro e água da empresa Samarco Mineração S.A. (“barragem do Fundão”) se rompeu, inesperadamente, sem qualquer alerta à população e atingiu uma segunda barragem (“barragem de Santarém”). Houve uma avalanche descontrolável de lama que se alastrou pelo Rio Doce, saiu do estado de Minas Gerais, percorreu o estado do Espírito Santo e atingiu o mar, na costa brasileira.

Os levantamentos iniciais registrados no Inquérito Civil nº 0.400.15.00307-9, da Promotoria de Justiça de Mariana, apontam a destruição dos distritos de Bento

Rodrigues e Paracatu de Baixo, com a morte de 19 (dezenove) pessoas e a destruição de 180 (cento e oitenta) edificações próximas às barragens, constituindo o maior impacto socioambiental brasileiro até o momento e um dos maiores causados pela mineração no mundo.

Em função da grande dimensão dos bens e direitos atingidos, ainda não há a sua completa identificação, mas já foi possível apurar vasta lista a partir do trabalho apresentado pela Promotoria de Justiça, no mencionado inquérito civil:

- a) A vida comunitária pacífica das pessoas que habitavam ou frequentavam a região afetada aos finais de semana e feriados restou perdida. Trata-se de bens socioambientais imateriais coletivos cuja recuperação é essencial à sadia qualidade de vida de todos;
- b) Casas, móveis, carros, tratores, documentos pessoais, fotos, dentre outros, foram soterrados com a lama. Trata-se de bens patrimoniais individuais que precisam ser repostos, se possíveis;
- c) Saúde emocional equilibrada dos habitantes dos locais atingidos e arredores impactados foi prejudicada com o trauma psicológico em função do evento, da morosidade e complexidade no processo de recuperação dos bens materiais e morais afetados. É um bem socioambiental imaterial individual cuja recuperação é essencial à sadia qualidade de vida de cada atingido além da coletividade afetada, nacional e internacional, que constitui um bem socioambiental coletivo;
- d) Emprego e produção econômica dos moradores atingidos direta e indiretamente com o evento foram prejudicados, pois grande parte da atividade econômica local dependia da empresa mineradora. Com a paralisação das atividades da empresa Samarco, o Município local deixou de arrecadar tributos, que representavam expressiva parcela das receitas, assim como empresas cujas atividades eram ligadas direta e indiretamente à Samarco. Trata-se de um bem socioambiental imaterial coletivo, com vertente também de bem patrimonial individual;
- e) Praças, igrejas, escolas e estrutura pública das cidades foram atingidas total ou parcialmente. São elementos do meio ambiente artificial e cultural, bens socioambientais materiais coletivos que precisam ser refeitos ou recuperados;

- f) Ictiofauna dos rios e cursos d'água foram atingidas. Florestas e cobertura vegetal foram degradados. São bens socioambientais materiais coletivos necessários ao reequilíbrio ecológico;
- g) Reputação econômica de moradores foi negativada em razão da ausência do controle adequado das empresas prestadoras dos serviços de água, telefonia e luz. Essas concessionárias, apesar da destruição das estruturas urbanas das comunidades, permaneceram com a cobrança das tarifas, procedendo à negativação da situação cadastral junto a empresas e instituições financeiras. É um bem socioambiental imaterial individual cuja recuperação é essencial à sadia qualidade de vida de cada cidadão prejudicado.
- h) O time de futebol tradicional da região ficou prejudicado porque perdeu a vida comunitária e o local em que se reuniam e praticavam o esporte. É um bem socioambiental imaterial coletivo que integra o meio ambiente cultural local.
- i) Vida comunitária dos moradores do meio urbano de Mariana e demais cidades atingidas por via reflexa foi alterada em função da diminuição imediata nas atividades turísticas, por se referir a um dos principais polos turísticos do país, e por outro lado, em razão do aumento da concentração no número de moradores que migraram das regiões rurais afetadas. São elementos do meio ambiente artificial, bens socioambientais imateriais coletivos prejudicados.

A cada bem apontado acima há o respectivo direito a ser reivindicado pelo titular do uso ou proprietário, por meio extrajudicial ou judicial. A empresa Samarco, em conjunto com suas controladoras, foi indagada pelo Ministério Público Federal e Estadual para promover a recuperação dos direitos afetados. Não houve acordo imediato ao evento. Uma entidade foi criada para o ressarcimento dos danos provocados: "Fundação Renova". Vários moradores e demais pessoas impactadas ingressaram com pedidos judiciais para pagamento de indenização e obrigações correlatas. Há diversas ações judiciais em andamento, em diferentes instâncias e locais. Como os danos ainda não foram identificados em sua totalidade, então, ainda é possível que surjam novas negociações ou ações judiciais. Contudo, até o momento não houve integral reparação dos danos conhecidos, conforme se verifica

no andamento processual das ações civis públicas originadas do inquérito civil mencionado, bem como do Processo nº 0023863-07.2016.4.01.3800, em trâmite perante a 12ª Vara Federal Cível/ Agrária do Estado de Minas Gerais, dentre diferentes outras demandas judiciais.

Formaram-se, assim, diversos conflitos entre os direitos socioambientais suscitados pelos moradores, entidades e demais pessoas afetadas direta e indiretamente, e os direitos patrimoniais alegados pela empresa. Com a repercussão mundial do ocorrido e a participação de empresas estrangeiras no capital social da Samarco, associações internacionais protetoras de direitos ambientais ou dos interesses dos acionistas podem participar desse conflito, aumentando o número de partes e incluindo novos interesses a serem apresentados e contemplados em comparação ao entendimento inicial.

1.2 Conflito ambiental: conceito, origem, principais características e o estudo de cada caso

A partir dos dois casos apresentados, verifica-se que o “conflito ambiental” nasce quando as diferentes partes, titulares do uso de certo bem socioambiental, sentem-se prejudicadas de alguma forma pela ação de outrem e restam impedidas de usá-lo na sua totalidade. Essa disputa pode permanecer no tempo de forma prolongada ou ser pontual a depender do tipo de bem envolvido.

O conflito surgiu no primeiro caso quando a empresa Gol teve sua aeronave derrubada sobre a área indígena, aos pedaços, impedindo a livre circulação, habitação e vivência pelos silvícolas. Ao tomar conhecimento da situação, por meio da negociação inicial com esses moradores, a empresa se recusou a retirar os destroços da sua aeronave do local, tornando ainda mais evidente o conflito iniciado à época dos fatos¹⁶.

¹⁶ É nesse sentido que se posiciona a doutrina específica, como podemos ver no esclarecimento de Guilherme Almeida: “Com efeito, ocorre que geralmente o conflito se origina a partir da diferença de valores e de crenças; de competência ou de escassez de recursos. Nessa situação, é sempre importante que sejam criadas ferramentas para que o conflito, qualquer que seja a sua origem,

Já no caso de Mariana, o conflito nasce quando a avalanche de lama dos rejeitos da Samarco percorre todas as cidades e atinge direta e indiretamente os bens socioambientais materiais, imateriais, coletivos e os bens patrimoniais individuais descritos, dentre outros. E, na medida em que a empresa não os recupera imediatamente, a situação conflituosa permanece no tempo, se agravando com o surgimento de novos danos.

Por outro lado, caso o grupo de pessoas não se sinta prejudicado pela destruição ou degradação de determinado bem socioambiental, mesmo que a lei ambiental assim considere, como ocorre com as manifestações culturais em que há poluição ambiental tolerada pela população, não restará configurado qualquer conflito. A título de exemplo, na hipótese em que um grupo de jovens passa a ouvir música em alto volume, no espaço público de uma praça numa pequena cidade brasileira, por horas durante a noite e madrugada, ainda que a lei ambiental local considere o ruído inadequado, caso os moradores e habitantes da área não se sintam atingidos pela poluição sonora, não restará configurado o conflito ambiental, nada havendo a ser reparado. O mesmo fato, se repetido, na área residencial de uma grande capital brasileira, provavelmente caracterizaria um conflito pois alguns moradores não se sentiriam confortáveis com o ruído, reconheceriam o bem socioambiental do som noturno afetado. Ainda nessa hipótese, se entidade internacional ou distante do local venha a se sentir afetada pela poluição sonora, o conflito estaria instaurado entre essa e os moradores locais.

Ao lado dessa característica, o local de origem do conflito pode ser nacional ou compreender outros países, pois não há fronteira física para o meio ambiente. Situação semelhante há para o mundo digital, pois em face do meio ambiente virtual, integrante do meio ambiente cultural, havendo danos a bens socioambientais do ambiente digital, está configurado o conflito¹⁷.

Ressalta-se que todo conflito, na medida em que promove o diálogo entre as partes, oportunidades diretas e indiretas podem surgir e auxiliar diferentes grupos,

seja o mais rápido possível dissipado ou desfeito” VALE DE ALMEIDA GUILHERME, Luiz Fernando. **Manual de arbitragem e mediação: conciliação e negociação**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 37.

¹⁷ Conforme tem esclarecido o ilustre Professor Fiorillo em suas palestras e obra doutrinária, FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 66.

razão pela qual o presente estudo considera esse contexto de benefícios como o cenário mais propício para situar o termo “conflito ambiental”¹⁸.

Outra característica importante é a natureza do objeto da disputa, pois, como discorrido acima, é um bem de natureza difusa, essencial à sadia qualidade de vida e de uso comum de todos, nos termos do artigo 225, da CF/88, o que impede a apropriação e livre disposição do seu uso por uma das partes.

Essa característica é um dos indícios que justifica a escassez da utilização de métodos consensuais no Brasil. Por ser um bem difuso, cuja livre negociação deve ater-se aos limites da gestão do bem, isto é, na parcela de disponibilidade do bem, em conformidade com a lei, há constante receio, ainda que infundado, de que o método não será proveitoso, seguro e permanente ao longo do tempo.

As partes envolvidas também têm receio de prosseguir no uso de método consensual sem a presença do magistrado impondo sua determinação. Esse receio advém da dúvida que geralmente paira sobre as partes acerca do objeto em discussão, suas características e limite legais da disponibilidade. Soma-se a isso o Princípio da Proibição do Retrocesso, que poderá impor novo acordo ao passar do tempo, como explicado nos capítulos a seguir, e o choque natural entre princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, como o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental ou a precaução, nos termos do artigo 170 e 225, ambos da CF/88.

Ao lado desse aspecto, ressalta-se, como importante característica, a fiscalização exercida pelo Ministério Público, nos exatos termos do artigo 127, da CF/88 a todos os bens socioambientais e, de forma segmentada, a gestão desses bens, pelos demais entes da federação, União, Estado e Município, de acordo com a divisão constitucional de competências material e legislativa previstas nos artigos 30 e seguintes da CF/88. Assim, além das partes, também é preciso entender a atuação e necessidade da presença do representante do Ministério Público e dos demais servidores da União, Estados ou Municípios e suas respectivas entidades e órgãos na solução da temática. Contudo, os particulares costumam ter receio da

¹⁸ Nesse sentido se posiciona a dissertação da mediadora e pesquisadora do tema, Samira lasbeck SOARES, Samira I. de O S. **A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil**.2008. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade de São Paulo, p. 41.

atuação entendida subjetivamente como intimidativa de coerção do representante do Ministério Público ou, por outro lado, há o receio se não houver essa presença, por semelhança aos motivos apresentados para o magistrado.

Em função da conduta típica dessa entidade, costuma-se insistir na elaboração do TAC e, uma vez assinado, ocorre o posterior ajuizamento da ação judicial criminal em razão da natural separação das responsabilidades civil, ambiental e criminal¹⁹, ou ainda, se sobrevier algum fato novo ou descumprimento das diretrizes, haverá a respectiva ação cível, ou seja, em que pese a tentativa de acordo de condutas, há constantemente a possibilidade desse acordo ser questionado pelo magistrado por vontade do membro do *Parquet*.

Em decorrência dessa diversidade de partes e elementos do bem socioambiental elenca-se, ainda, diferentes características que contribuem para a singularidade do conflito ambiental, como, por exemplo:

- Em cada uma das partes é possível notar interesses atuais e/ou futuros sobre o bem ambiental em questão ou derivados deste, a depender do tipo de impacto e da propagação dos seus efeitos no futuro, como visto no caso envolvendo os indígenas, pois a negociação sobre a área contaminada também envolveu os direitos futuros da tribo.
- Os interesses privados ou públicos, das partes titulares do direito de uso do bem socioambiental podem possuir alcance econômico, social e ambiental, em razão da natural presença concomitante desses aspectos no bem. É o que a doutrina denomina de “imprescindível transversalidade da dimensão ambiental”, como nos ensina a Professora Consuelo Yoshida²⁰.
- Os interesses do ente público, seja da Administração Direta ou Indireta, estão condicionados à legalidade dos atos administrativos e aos limites da sua discricionariedade pelos agentes públicos, nos termos do mandamento constitucional, em destaque a previsão do art. 37, §6º da CF/88.

¹⁹ Celso Antonio Pacheco Fiorillo ensina em detalhes o TAC, o ajuizamento da ação correspondente e a diferença da responsabilidade ambiental e criminal. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.724-725.

²⁰ A Lei 9795/99, que instituiu a Política Nacional da Educação Ambiental, prestigia expressamente a visão *humanista, holística e integrada de todos os aspectos do meio ambiente* (,,,) adota a imprescindível transversalidade da dimensão ambiental” José Roberto Marques (Org.) Texto de Consuelo Yoshida – Cap. III - Obra: **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental**. Campinas: Millenium, 2009. p. 83.

- A decisão construída no conflito ambiental por qualquer das partes se dá em contexto de incerteza pois poderá ser alterada, em obediência ao Princípio da Proibição do Retrocesso, isto é, com o avanço de novas pesquisas, se constatado dano ambiental na prática da solução alcançada, novas atitudes deverão ser adotadas, podendo, inclusive, tornar obsoleta a referida solução construída. Este Princípio atende à previsão constitucional do art. 225 e seguintes da CF/88, bem como à construção doutrinária, aos tratados internacionais incorporados à legislação pátria e à extensiva jurisprudência, como discorrido nos próximos capítulos.
- Pela natureza da essencialidade à qualidade de vida de todos, nos termos do artigo 225, “caput” da CF/88, nota-se frequentemente a urgência do tratamento do bem ambiental, o que requer a construção da solução de forma célere, sem perder sua eficiência.
- A construção de qualquer solução a este tipo de conflito deve atender à finalidade de proteção ambiental, ainda que o interesse público, assim compreendido o interesse pecuniário do agente da Administração Pública, o interesse público secundário, ou o particular permitam construção diferenciada.
- Essa proteção pode ser restrita a um pequeno local ou ter escala global, daí a repercussão da solução para além das fronteiras nacionais.
- As características do bem socioambiental são geralmente complexas, distantes do conhecimento popular de todas as partes, o que requer a presença da explicação por profissional técnico habilitado para o tratamento do caso.
- Há interesses culturais de comunidades locais, como os indígenas, quilombolas ou demais comunidades tradicionais que precisam ser compreendidos pelas demais partes, para que a comunicação possa ser estabelecida entre todos, disso resulta a importante atuação da FUNAI e outros profissionais antropólogos que melhor possam promover a comunicação e a compreensão entre as partes.

Assim, se todos pretendem promover a construção de uma solução consensual, as características explicitadas, dentre outras elencadas ao longo da dissertação, precisam ser destacadas a todo momento para impedir uma

construção em desacordo com o ordenamento jurídico e o natural desenvolvimento do ecossistema.

1.3 Atores sociais no conflito ambiental: o estudo dos casos

No relato do conflito ambiental ocasionado à tribo indígena pela queda da aeronave, verifica-se a presença das seguintes partes:

- a) A empresa aérea por meio do seu representante jurídico. Nesse encontro, a empresa é regida pelo clássico princípio da legalidade dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe;
- b) Os vários representantes da aldeia, população adulta e jovens, que indicam os interesses futuros do povo. Aqui também rege o princípio da autonomia da vontade dos particulares, mas em especial, segue o princípio da autodeterminação dos povos, pois a cultura é promovida sem questionamento ou submissão à cultura do homem não silvícola;
- c) O Ministério Público Federal, cuja vontade atende ao princípio da legalidade da administração pública e objetiva proteger os direitos socioambientais inclusive de uso pelos indígenas no estrito cumprimento da lei, como discorrido;
- d) A FUNAI, cuja vontade concentra-se na proteção dos interesses e direitos indígenas, como descrito;
- e) O Instituto Raoni, organização social que tem por objeto a defesa dos direitos indígenas, no exercício do princípio da legalidade dos particulares, nos termos do seu estatuto social.

Há interesses privados e públicos, mas ambos, quando estão utilizando os bens socioambientais, permanecem restritos aos limites legais que não podem inviabilizar o uso equilibrado, sem degradação, pelos demais usuários, em conformidade com o artigo 225 da Lei Maior. Assim, ao iniciar qualquer negociação sobre esse bem, todos possuem um núcleo comum a ser respeitado, ou seja, a disponibilidade do uso é limitada, como discorrido acima, seja ao relatório técnico

que esclarece os limites de uso, seja ao valor coletivo atribuído ao uso. Não há absoluta subjetividade para o uso ou negociação. Respeitado o núcleo comum a qualquer usuário, a construção do acordo é livremente construída seja em atendimento ao princípio da legalidade dos entes públicos ou particulares.

De forma semelhante, ao detalhar alguns danos no caso de Mariana, encontramos as seguintes partes que sofreram diferentes prejuízos, individuais ou coletivos, e formam, em conjunto, o conflito ambiental, sem prejuízo de outras, demandando, assim a presença conjunta de todas, concomitantemente, para possível diálogo:

- a) a empresa Samarco;
- b) as controladoras da Samarco, Vale S.A. e BHB;
- c) o Ministério Público Federal;
- d) o Ministério Público Estadual;
- e) o Município de cada cidade afetada;
- f) os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo;
- g) a União;
- h) os moradores dos locais atingidos;
- i) os moradores atingidos indiretamente por estarem ao entorno dos locais afetados;
- j) empresas vinculadas à economia local;
- k) entidades defensoras da fauna, flora local, patrimônio histórico, atingidos por barragens, dentre outros objetos sociais;
- l) turistas que deixaram de comparecer ao local com receio de novos eventos.

Como visto, há diferentes partes envolvidas no conflito e, por consequência, diferentes interesses, ainda que possam guardar semelhanças entre si. Porém, todos possuem um núcleo cuja vontade deve ser comum, em obediência à legislação, nacional e internacional incorporada ao ordenamento pátrio, e, em consonância, à doutrina sedimentada.

Em geral, os atores sociais presentes neste tipo de conflito tendem a ser numerosos. Raramente um conflito socioambiental envolve apenas dois particulares ou um coletivo, uma entidade pública ou privada de proteção ambiental e um particular. As partes presentes no conflito possuem número indeterminado, a depender do caso concreto. São pessoas físicas e/ou jurídicas, privadas e/ou

públicas, nacionais ou internacionais, causadoras do conflito ou afetadas direta ou indiretamente por ele, bem como os gestores públicos que possuem a função de preservar o meio e, por isso, interessados no alcance da solução.

Isso ocorre porque, ao contrário da tradicional lide civil em que estavam presentes duas partes, geralmente credor e devedor, no contexto do meio ambiente, em função da natureza difusa do bem há, comumente, esse conjunto indeterminado de pessoas.

Essa característica também é um dos indícios que justifica a escassez da utilização de métodos consensuais no Brasil. Reunir todas essas partes, pesquisar se os representantes exercem corretamente o mandato conferido, bem como, compreender o número correto dos sujeitos que deva estar na negociação a ponto de evitar sua anulação é tarefa complexa para muitos, que preferem, portanto, a intervenção do magistrado para que possam ter maior segurança sobre o tema, ou seja, o auxílio deste a fim de obter meios que transpareçam maior sensação de tranquilidade à negociação, utilizando-se de meios como, por exemplo, a citação por edital quando não foi possível encontrar alguma parte.

1.4 Classificação e mapeamento dos conflitos: avanços e desafios

O meio ambiente é classificado, para o Direito, em quatro grupos, como explicitado acima: (i) meio ambiente natural; (ii) meio ambiente artificial; (iii) meio ambiente cultural e (iv) meio ambiente do trabalho.

Um único conflito ambiental pode envolver disputas em um dos quatro grupos, ou, o que é comum, em mais de uma área, em razão da natural sobreposição dos bens socioambientais envolvidos. Um único bem pode ser considerado elemento cultural e natural ou artificial e laboral. Isso torna abrangente seu estudo e exige cautela do facilitador dos métodos consensuais na medida em que for aplicá-los, pois deverá identificar as diferentes partes, seus representantes legais, se necessário, observar suas características, bens e direitos envolvidos, como discorrido nos tópicos anteriores, sob pena de não contribuir na formulação de uma solução adequada pelas partes, posteriormente anulada.

A classificação auxilia a compreensão dos elementos envolvidos, no limite legal a ser respeitado por todos.

Foi com base nessa classificação que o presente estudo passou a buscar relatórios oficiais que indicassem a quantidade e o tipo de conflito ambiental existente no país, para conferir com exatidão suas quantidades e os tipos presentes no Brasil. Iniciou-se pesquisa sobre o mapeamento desses conflitos. Afinal, identificados a quantidade, o tipo e o local em que ocorrem ou estão em vista de acontecerem, melhor será a compreensão da escassez da aplicação dos métodos consensuais ou da ausência de sua utilização. Dimensionados onde estão os conflitos, se verifica a incidência de algum tipo de resolução, consensual ou não.

Contudo, não restou localizado um único reservatório de dados atualizados, nem tampouco quatro reservatórios, que compreendessem cada um dos tipos de meio ambiente, como abaixo esclarecido.

Inicialmente, buscou-se o Ministério do Meio Ambiente para início da pesquisa, pois em razão da federação do Estado brasileiro, a entidade federal é quem pode dispor de dados nacionais, aglutinando as informações de todas as localidades brasileiras, nos termos da sua competência constitucional. Contudo, o Relatório de Qualidade Ambiental²¹, cuja publicação é dever legal do Ministério, nos termos do artigo 9º, X da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81), não se encontra atualizado no endereço eletrônico do órgão, nem tampouco compreende as quatro dimensões de meio ambiente, pois o último levantamento, como indica o site correspondente, foi no ano de 2013.

Tarefa semelhante foi repetida na Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo, no seu endereço eletrônico²². Aqui, embora fosse possível identificar alguns tipos de conflitos no mapa do estado paulista, com dados sobre o bem socioambiental e suas partes, não há o mapeamento completo, em todas as áreas (natural, artificial, cultural e do trabalho) atualizados.

²¹ IBAMA. **Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA)**. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/relatorios/qualidade-ambiental/relatorio-de-qualidade-do-meio-ambiente-rqma-relatorio-de-qualidade-do-meio-ambiente-rqma>> Acesso em: 13 nov. 2018.

²² DataGEO – Sistema Ambiental Paulista. Disponível em: <<http://datageo.ambiente.sp.gov.br/>> Acesso em: 13 nov. 2018.

Em seguida, pesquisas pontuais foram realizadas no IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico Nacional²³ que propaga a atuação da entidade como mediador de conflitos e no CONDEPHAAT- Conselho de Departamento do Patrimônio Histórico, Artístico e Arquitetônico do governo paulista. Entretanto, não foram localizadas áreas e casos em potencial de conflito ou com conflito já instalado. Essa identificação auxiliaria inclusive na prevenção de conflitos, pois medidas já poderiam ser adotadas para evitar a ocorrência do dano socioambiental.

Sem dados apontados por instituições estatais, necessário se fez pesquisar nas entidades privadas. Nessas, o único mapeamento que se apresenta em constante atualização e com maior número de dados é o mapeamento elaborado pela Comissão da Pastoral da Terra²⁴, entidade privada vinculada à religião católica no Brasil. Ressalta-se que ainda está incompleto por abranger apenas conflitos rurais, em andamento, em torno do tema da regularização fundiária.

Sem atualização de dados, é possível, ainda, identificar a catalogação elaborada por iniciativa de pesquisadores da FIOCRUZ – Faculdade e Instituto Oswaldo Cruz²⁵ localizado no estado do Rio de Janeiro. Aqui, também não há dados de todas as dimensões do meio ambiente.

Assim, em que pese as conquistas já alcançadas com a catalogação da iniciativa pública e privada, anteriormente apontadas, ainda há desafios a serem enfrentados até que se complete o mapeamento das controvérsias sobre o bem socioambiental, compreendido nas suas quatro dimensões, inclusive os conflitos eminentes, de modo que neste último possa ser trabalhada a prevenção da ocorrência do dano, o que melhor atende à proteção ambiental.

²³ SALES, José Albio Moreira de. **A atuação do Iphan na mediação de conflitos**. Caderno 3, 4 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/verso/at-uacao-do-iphan-na-mediacao-de-conflitos-1.1686762>> Acesso em: 13 nov. 2018.

²⁴ CEDOC Dom Tomás Balduino – CPT. **Política e regras de uso dos dados do centro de documentação “Dom Tomás Balduino” da Comissão Pastoral da Terra**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/26-documentos/14073-politica-e-regras-de-uso-dos-dados-do-centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino-da-comissao-pastoral-da-terra>> Acesso em: 13 nov. 2018.

²⁵ FIOCRUZ. **Mapa de conflito envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Disponível em: <<https://www.confliotoambiental.icict.fiocruz.br>> Acesso em: 13 nov. 2018.

Uma vez completamente reunidos em uma única base de dados, é possível identificar se há o emprego de resoluções consensuais, dentre estas, quais solucionam de forma mais célere e eficaz ou se tais métodos não são utilizados.

A falta de um mapeamento completo dos conflitos socioambientais existentes no território brasileiro é um fator que parece apontar um dos motivos da baixa visibilidade do uso de métodos consensuais para a solução desses conflitos. É possível que haja a aplicação de diferentes iniciativas de acordo, mas por não haver ampla publicidade por um único veículo de comunicação, essas iniciativas não são conhecidas pela maioria dos pesquisadores e aplicadores do Direito.

Expostos os conceitos e características do conflito ambiental, segue abaixo a reunião dos elementos explicitados ao longo deste capítulo que auxiliam na compreensão do pequeno uso dos métodos consensuais, objeto da dissertação.

1.5 O conflito ambiental e os elementos que ajudam a justificar o baixo emprego dos métodos consensuais

Como apontado acima é possível encontrar no estudo do conceito do termo “conflito ambiental” alguns elementos que auxiliam a esclarecer o baixo emprego dos métodos consensuais.

Por ser um bem difuso, cuja livre negociação deve ater-se aos limites da gestão do bem, em conformidade com a lei, há constante receio, ainda que infundado, de que o método não será proveitoso, seguro e permanente ao longo do tempo. As partes envolvidas têm receio de prosseguir no uso do método sem a presença do magistrado impondo sua determinação. E o mesmo ocorre sem a presença do Ministério Público já que há o risco da eminência de algum questionamento em sede de inquérito civil ou ação civil pública. Por outro lado, a presença do *Parquet* também intimida na livre manifestação da vontade real das partes que temem a fiscalização exacerbada e isso evita a formulação de qualquer acordo ou estreitamento da comunicação entre as partes.

Outro elemento encontrado foi o extenso número de atores sociais envolvidos na solução do conflito ambiental. Identificar quem são, reuni-los, pesquisar o verdadeiro e legal representante, e evitar, assim, futura anulação do entendimento é tarefa árdua e detalhada que pode exigir dias de trabalho, razão pela qual tem-se optado pelo tradicional método judicial que tende por facilitar, embora com maior custo e tempo, em regra, essa tarefa.

Ressaltou-se também a ausência de um mapeamento nacional, único e atualizado, que compreendesse os conflitos ambientais latentes ou em andamento, em toda a dimensão do meio ambiente (natural, artificial, do trabalho e cultural) e o tipo de solução jurídica empregada, consensual ou não. Isso auxilia na percepção do baixo emprego dos métodos consensuais pois não há conhecimento do tipo de solução que está sendo empregada, nem tampouco estão compartilhados possíveis benefícios alcançados, judiciais ou consensuais.

Notou-se, ainda, que em função das características complexas do bem socioambiental, distantes do conhecimento popular das partes, há a necessidade da explicação por profissional técnico habilitado para o tratamento do caso em específico, o que tende a afastar as partes da autocomposição. Será necessário buscar o conhecimento técnico por um outro profissional, ou vários, o que tende a levar as partes por não optar por esse caminho e aguardar a decisão judicial.

Identificado, dessa forma, o conceito de conflito ambiental, os bens e direitos envolvidos, com a complexidade de partes e os inerentes desdobramentos, o presente trabalho parte para o estudo dos danos apontados e as possíveis soluções a serem empregadas.

Como detalhado acima, nos dois casos estudados diversos direitos foram atingidos, provocando, assim danos socioambientais. Para a solução desses conflitos, a retomada ao "*status quo ante*", isto é, à situação anterior a ocorrência dos fatos, pode ser buscada de diferentes formas. Uma delas, a mais usual é a atribuição de valor monetário aos danos.

A valoração monetária pode ser simples ou desafiante. Calcular o valor da contaminação material e espiritual de parte da reserva indígena é atividade trabalhosa para o não silvícola, mas atingida com certa facilidade pelo silvícola, como visto. De forma semelhante, a redução da fauna, flora, a extinção da vida

comunitária ou a particularização dos objetos, imóveis, carros soterrados pela lama de minérios constituem danos cuja valoração pelos atingidos e aceitação da quantia pela parte devedora não têm se demonstrado tarefa singela. Há diferentes formas de solucionar os danos incluindo o pagamento de indenização ou outra obrigação jurídica. Por isso, no capítulo a seguir, a dissertação apresentará como os danos podem ser solucionados, havendo ou não a intervenção do magistrado e os indícios dos desafios suportados pelas partes que motivam o baixo índice de empregabilidade da adoção desses meios.

2 MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÕES DE CONFLITOS

2.1 Os métodos consensuais e o *design* de soluções

Após a análise do conceito, características e contextualização dos singulares e complexos conflitos ambientais, esclarecendo os bens, direitos e danos envolvidos, o presente estudo passa a discorrer como esses conflitos podem ser solucionados.

É notório que o ser humano costuma buscar uma solução a qualquer conflito que vivencia, seja de forma individual ou em grupo, com ou sem auxílio de terceiros, como um terapeuta, psicólogo, amigo. Entretanto, se a solução que procura for jurídica, poderá buscar o sistema multiportas de solução de conflitos.

Neste sistema há a introdução do uso de métodos consensuais ao lado dos processos judiciais. São várias técnicas para o alcance do mesmo resultado: resolver sob o ponto de vista jurídico determinado conflito. Aqui se encontram, dentre outros, os seguintes mecanismos: a negociação, conciliação, mediação, arbitragem, constelação, além de processos restaurativos e dos tradicionais processos judiciais. O que justifica o uso de determinado meio é um conjunto de fatores que parte da análise do contexto em que se encontra o conflito e o objetivo almejado pelas partes.

Essa análise, também conhecida como “*design*/desenho de soluções” verifica: (i) a natureza jurídica do conflito, (ii) a permanência do conflito ao longo do tempo, (iii) a diversidade de bens, direitos e danos, (iv) o número de partes envolvidas direta e indiretamente e quais precisam estar presentes pessoalmente ou admitem procuração, (v) a urgência da solução, dentre outros. Optam, assim, por algum meio alternativo ou sequência de meios, separados ou em conjunto, ou, se este não for recomendado, partem diretamente à apreciação judicial. Ressalta-se que durante toda a fase de desenvolvimento desses métodos, pode haver o questionamento judicial de direitos ou deveres, nos exatos termos do consagrado direito fundamental de acesso à apreciação judicial (artigo 5º, CF/88).

A fim de esclarecer como esse *design* pode ser aplicado, inicialmente se pensa no tipo de conflito que se pretende solucionar. Um conflito familiar apresenta características diferentes da controvérsia sobre a compra e venda de um bem de uso doméstico, pois as desavenças nas relações familiares podem gerar consequências por muitos anos, traumas, dores e envolvem assuntos que, às vezes, necessitam de tempo para melhor compreensão, absorção e mudanças. Características e impactos diferentes de uma controvérsia envolvendo fornecedor e consumidor. Pois, numa relação de consumo, como a que ocorre acerca de um produto de uso doméstico esporádico como um inalador respiratório, pode apresentar discussão pontual, rara, que enfrenta uma solução rápida, específica, entre o fornecedor e o consumidor. A solução não se pretende perpetuar no tempo, ocasionando diversas desavenças.

Assim, verifica-se a importância de conhecimentos prévios do facilitador para proceder ao *design* e, somente após essa etapa, à implantação do método adequado. A riqueza de detalhes a serem analisados e o trabalho empregado nessa fase prévia ao uso dos métodos pode ser um dos elementos que justifique o baixo uso desses.

Afinal, para o presente estudo interessa compreender como este desenho de soluções é pouco aplicado à temática ambiental e, por consequência, poucos exemplos de emprego de mecanismos consensuais há no país.

Os casos analisados no capítulo inicial são raros exemplos deste emprego.

Por isso, neste capítulo, os dois desastres avaliados serão retomados, agora, sob o ponto de vista das formas de solução utilizadas para o ressarcimento, ainda que parcial, de alguns danos.

Nesse sentido, buscar-se-á compreender quais mecanismos foram utilizados, de que forma e se houve aproximação, ou não, dos institutos genuínos, ressaltando o momento de transição em que o país se encontra no tocante a essa introdução, a partir do marco da Resolução 125/2010, do CNJ. Essa análise pretende, ao final, trazer elementos que auxiliem a esclarecer o baixo uso desses mecanismos, meta final do presente trabalho.

2.2 Estudo conceitual a partir de casos práticos: diálogo entre teoria e prática

2.2.1 O desastre aéreo no interior da Floresta Amazônica

Para a análise conceitual dos mecanismos do sistema multiportas de solução de conflitos, a partir da interpretação dos fatos à luz da teoria de cada instituto, retoma-se, inicialmente, o inquérito civil sobre o desastre aéreo na reserva indígena, ocorrido em 2006. Neste documento, observam-se os seguintes momentos em que as partes se encontraram:

- (i) Em 2010 a etnia indígena Mebengokre Kayapo, após reconstruir a aldeia em local distante à área dos destroços, contatou a empresa aérea para que procedesse à retirada desses destroços.
- (ii) Em 09/2013, após negativa da empresa, essa etnia reuniu-se com o Ministério Público Federal (MPF), nas instalações de trabalho do auditório da Procuradoria da República de Barra do Garças/MT para que os auxiliasse no contato com a empresa aérea a fim de retirar os destroços ou pagar uma indenização pelo ocorrido. Assim, em 08/2015, a empresa aérea aceita encontrar-se com o MPF e o faz nas instalações da Procuradoria da República de Goiás/GO. Na ocasião, a empresa aérea aceita a intervenção do MPF e da FUNAI e inicia um período de encontros e diálogos com representantes da aldeia indígena e o Instituto Raoni. Nesses encontros estão presentes a empresa aérea, o MPF, a FUNAI, o Instituto Raoni e outros líderes indígenas. As reuniões ocorrem nas instalações da Procuradoria em Sinop/MT, de Goiânia/GO e na Coordenação do MPF (6^a Câmara) em Brasília, no Instituto Raoni e, por último, há a audiência pública na própria terra indígena Capoto-Jarina. Na ocasião, em 10/2016, somam-se às partes descritas, representantes das 08 (oito) aldeias diferentes que compõem essa terra indígena além de representantes de outras 02(duas) aldeias do Parque Nacional do Xingu, razão pela qual a reunião foi realizada na língua portuguesa e traduzida para a língua local. A própria empresa aérea

voluntariamente realizou o transporte das partes envolvidas nos encontros entre Brasília e a aldeia indígena.

- (iii) Em 11/2016 e 12/2016 antropólogos realizam reuniões e entrevistas individuais diretamente nas aldeias com os indígenas a fim de verificar a consciência e a concordância de todos sobre os termos do acordo realizado com as lideranças que os representavam.
- (iv) Em 2017, o encontro é realizado para a formalização do acordo por meio da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (anexo). Este acordo foi cumprido da seguinte forma: os destroços não foram retirados do local e permaneceram sobre a custódia dos indígenas; os indígenas receberam o valor monetário de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) da empresa aérea, destinado ao Instituto Raoni para uso livre na defesa dos direitos indígenas e para a comunidade afetada.

Como se verifica na descrição acima, todos os diálogos foram realizados sem a presença de qualquer magistrado. Também não houve nenhuma homologação judicial do acordo, ou seja, durante e após os encontros, não houve a necessidade da intervenção judicial.

2.2.1.1 Conceito, natureza jurídica e origem da negociação, conciliação e mediação: diálogo entre teoria e prática

No item “i”, do item 2.2.1, o diálogo foi estabelecido diretamente entre os indígenas e representantes da empresa, que são as partes diretamente vinculadas ao conflito ambiental. Neste encontro, os indígenas apresentaram a solicitação de retirada dos destroços e a empresa aérea foi categórica em alegar laudo técnico que concluía pela inviabilidade econômica-ambiental da retirada, recusando a solicitação. Não há registro de que abordaram o tema da indenização nessa reunião.

Sempre que não há a interveniência de terceiros, encontra-se diante do método consensual de resolução de conflitos denominado **negociação**.

Resolver um conflito sem a imposição de uma decisão judicial, a qual se apresenta muitas vezes em descompasso com os reais interesses das partes, pode ser o mais satisfatório diante de um conflito aparentemente insolúvel.

Por isso, quando os atores de uma disputa concordam em resolver por si próprios a divergência, eles estarão diante da aplicação de um método consensual, porque não haverá a imposição judicial. Nessa hipótese, a ferramenta que melhor se adequa quando os atores desejam dialogar entre si, sem a presença de terceiro, e estão aptos a isso, é a negociação. Trata-se de uma forma de solução de conflitos caracterizada pela ausência de uma pessoa ou recurso tecnológico, imparcial às partes, que facilite a busca do acordo. Neste mecanismo, apenas as partes diretamente dialogam entre si. Caso não se sintam confortáveis para esse encontro, comumente atuam por representantes, mandatários com poderes para transacionarem. É, assim, uma prática inerente ao ser humano, como esclarece Petrônio Calmon²⁶.

Em função dessas características é possível visualizar nesse mecanismo total poder de controle pelas partes envolvidas na disputa, pois juntas acordam sobre o momento e o local do encontro, a forma do acordo neste encontro e, inclusive, se querem avançar ou desistir das tratativas. O resultado está em poder das partes e, não, com um terceiro.

Nesse método consensual há maior amplitude, porque não há o rigor técnico que se verá nos outros métodos. Quando as partes em conflito se dispõem sobre direitos que admitem transação há uma negociação. Ambos cedem algo para atingir o objetivo comum, e, por igual razão, a negociação também pode estar presente no processo judicial, em parte da conciliação, da mediação e dos demais métodos consensuais. Se há um acordo, houve anteriormente uma negociação.

Este instituto está presente na atuação do Ministério Público no Brasil, sobretudo, na área ambiental, ainda que haja algumas diferenças. Na medida em que o Promotor de Justiça ou Procurador da República dialoga com o poluidor e, juntos, formam um acordo, por exemplo, quanto ao prazo de recuperação da área ambiental degradada e às medidas adotadas para tanto, está-se diante de uma

²⁶ CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. São Paulo: Forense, 2007. p. 27.

típica negociação. Não há terceiro que conduz o encontro entre o Ministério Público e os envolvidos e todos dialogam diretamente. Esta negociação, uma vez reduzida a termo é formalmente denominada de “Termo de Ajustamento de Conduta” (TAC), como detalhado a seguir.

De forma semelhante, para as negociações realizadas com o agente administrativo, como a Secretaria do Meio Ambiente e o poluidor, há o TCA, instituto a seguir descrito.

Trata-se do mais comum e tradicional método, apontado como necessário e almejado pelas remotas leis vigentes no Brasil. Desde as Ordenações Filipinas, o acordo de vontades entre as partes, sem a necessidade do magistrado, é incentivado. Isso demonstra que a autocomposição, isto é, o movimento pelo qual as próprias partes em conflito conseguem resolver a questão controversa, não é uma novidade originária da Resolução 125/2010 do CNJ. É antiga e permanente ao longo dos anos em diferentes diplomas legais. O último Código de Processo Civil apenas o destaca e o incentiva de forma mais contundente.

Nas Ordenações Filipinas, Livro III, Capítulo XX, do século XVIII, há o destaque para o encontro de vontades, o estímulo ao acordo em preferência à decisão judicial. Diante da sentença judicial “sempre duvidosa”, a norma orientava para a busca da concordância entre os litigiosos. A negociação é a forma consensual mais comum estimulada pela legislação pois não requer a invocação e participação do magistrado.

Ao longo do tempo, essa orientação permanece na legislação. Na Constituição Federal de 1824, em seu artigo 161, o processo judicial só se iniciaria após tentativa de reconciliação.

Na Constituição Federal de 1988 há indícios do uso dos meios e seu incentivo na medida em que a Carta Maior aborda a preferência por “meios que garantem a celeridade do processo” e se compromete com a solução pacífica das controvérsias, como se pode observar na transcrição que segue:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social

e **comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (grifo nosso)

É possível observar que o legislador procura dar possibilidades de solução para os conflitos para além da esfera judiciária, como se depreende do dispositivo legal. Não é viável que todas as soluções fiquem restritas à figura do juiz restando evidente a opção constitucional pela solução pacífica dos conflitos prevista expressamente no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, conforme segue:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

VII - **solução pacífica dos conflitos**;

Fora do contexto brasileiro, também se vê a predominância do incentivo à negociação. A dissertação de Samira I. Soares²⁷ percorre esse caminho ao demonstrar como o homem desde sempre se valeu de mecanismos semelhantes, buscando o acordo. Mas, é no Pós-Guerra, período este em que o mundo se desdobra na importância da pacificação dos conflitos, que houve a disseminação dos métodos de negociação internacional. Reside nos pensadores do Canadá e dos Estados Unidos, países precursores dessa temática, os principais trabalhos sobre esses métodos.

Ao longo do tempo, a negociação e os outros institutos foram disseminados não apenas na Ciência Jurídica, mas em outras, como a Psicologia, evidenciando não se tratar de uma criação tipicamente legal em desarticulação com o contexto histórico nem tampouco de algo exclusivo de algumas áreas do saber isento de procedimento técnico a ser seguido para seu bom desenvolvimento. Por isso, é necessário compreender tais métodos na visão sistêmica de Morin²⁸, isto é, são

²⁷ SOARES, Samira I. de O S. **A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil**.2008. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade de São Paulo. p. 55-57.

²⁸ Seu pensamento pode ser melhor compreendido em suas obras, como MORIN, Edgard. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 4. ed. São Paulo: Piaget (Brasil), 2011.

institutos que transcendem a esfera jurídica e estão intrinsecamente relacionados ao contexto histórico e a diferentes áreas do saber.

Na prática, a negociação se dá pelo contato direto, que pode ser estabelecido por qualquer meio de comunicação, com preferência ao contato pessoal. Ambos precisam ser titulares dos direitos e bens envolvidos para que possam dispô-los ao apresentar as propostas a serem analisadas pela outra parte. Ressalta-se a cautela necessária para negociar, os requisitos da típica relação jurídica: (i) objeto lícito, direitos ou bens disponíveis, o que inclui, em especial, a gestão dos bens socioambientais como ressalvado no capítulo anterior; (ii) forma não proibida pela lei e (iii) partes capazes ou com representante legal adequado. A negociação é a formação de uma nova relação jurídica entre os envolvidos, conforme o artigo 104 do CC. Por essa razão, os requisitos da obrigação jurídica devem ser observados.

Adotadas as cautelas iniciais, as partes, no limite do princípio da autonomia da vontade, seja pública (em que somente o que está na lei é permitido) ou privada (é permitido tudo o que a lei não proíbe) podem, livremente, no período de tempo que julgarem necessário, transigir sobre a controvérsia.

Por se tratar de um mecanismo comumente empregado de forma privada, não há constante divulgação na imprensa ou em outros meios, e, por isso, pouco se tem notícia da utilização desse método para a solução de conflitos ambientais. A constante presença da tutela do MP aos bens socioambientais também atemoriza as partes de construírem um acordo sem a presença desta instituição, pois há o constante receio do acordo ser anulado, questionado em juízo ou em sede de inquérito civil. Há, ainda, o profundo desconhecimento técnico de questões ambientais que não permitem, geralmente, avançar em negociação com segurança, como apontado no capítulo anterior. Por isso, de maneira geral, há baixo uso da negociação na solução de conflitos ambientais no Brasil.

Na sequência dos encontros acima elencados, como a negociação praticada não resultou em acordo, os indígenas solicitaram a participação do Ministério Público Federal, ocasião em que os mesmos fatos e propostas da negociação são retomados. Nesta fase, no item “ii” e “iii”, o diálogo foi estabelecido por meio da interlocução ofertada pelo Ministério Público Federal, que conversou inicialmente

com cada uma das partes, a empresa aérea e a comunidade indígena, em separado e, depois, em conjunto.

Nos sucessivos encontros, há, inclusive a interveniência da FUNAI. Mas, se verifica posição de neutralidade tanto do Ministério Público Federal, quanto da FUNAI. Ambos não estimulam o convencimento por nenhuma das partes. O inquérito civil apresenta que houve livre comunicação entre as partes nessas fases, sem interferência efetiva. Nota-se que os termos da negociação anterior são retomados e a empresa mantém sua posição inicial. Mas, acresce-se o pedido monetário à companhia, o qual é atendido. Na sequência, há audiência pública na terra indígena (item “iii”), realizada também na presença de antropólogos para que estes pudessem se certificar da conscientização dos indígenas, moradores da aldeia, sobre os elementos do acordo.

Nota-se nesses diálogos, a interveniência de terceiros (MPF e FUNAI), que buscam compreender os interesses das partes e ouvi-las em mais de uma ocasião para resolução de relações pontuais, não permanentes ao longo do tempo. Por isso, é possível afirmar que há ferramentas da **mediação** nessa fase.

Verifica-se que o Procurador da República e o representante da FUNAI não são mediadores e não agem como tais. Então, não houve sessões de mediação entre as partes. Contudo, é possível afirmar que houve emprego de funcionalidades da mediação, nos termos do artigo 2º da Lei 13.140/2015 e do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, anexo da Resolução 125/2010.

- (i) Foram vários encontros entre as partes.
- (ii) Não havia um procedimento específico para a condução de cada encontro, com indícios de informalidade.
- (iii) Predominava a oralidade nos encontros.
- (iv) Nas reuniões houve estímulo para que a empresa e a comunidade indígena apresentassem seus reais interesses diante do conflito ambiental. As audiências públicas realizadas no interior das aldeias indígenas são exemplos desse elemento exemplar da mediação. Buscou-se compreender o que de fato as partes objetivavam no acordo, o real interesse.
- (v) Os indígenas tiveram sua vontade respeitada e validada, o que demonstra o respeito à cultura e ao empoderamento desse grupo, parte na negociação.

- (vi) Os encontros não possuíam um procedimento específico, predominava o aspecto informal.
- (vii) O Procurador da República conferiu liberdade às partes para estipularem as condições do acordo. Não houve interferência aos interesses apresentados pelas partes, nem imposição de condições, como questionamentos à qualidade e ao equilíbrio ambiental da região dos destroços.
- (viii) O Procurador da República ouviu cada parte em separado.

A mediação, em si, é um procedimento em que os envolvidos poderão, por meio do auxílio de terceiro imparcial, o mediador, obter uma composição, ou apenas, restabelecer a comunicação interrompida, para que, no futuro, consigam, por si, procederem a uma negociação.

Se realizada na fase pré-processual, inclusive, para evitar danos, como precaução, denomina-se mediação extrajudicial, privada.

Já, se realizada no decorrer do processo judicial, por mediador indicado pelo magistrado e aceito pelas partes, de forma voluntária, trata-se da mediação judicial.

É possível reconhecer a mediação quando há a presença dos seguintes procedimentos, pois compõem os princípios desse instituto, nos termos do artigo 2º da Lei 13.140/2015:

- I - imparcialidade do mediador;
- II - isonomia entre as partes;
- III - oralidade;
- IV - informalidade;
- V - autonomia da vontade das partes;
- VI - busca do consenso;
- VII - confidencialidade;
- VIII - boa-fé.

No Brasil, o sistema jurídico incorporou a mediação com a lei específica em 2015, Lei 13.140/2015, mas estudos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ já antecederam a essa previsão legal, em conjunto com as normas pontuais. No estado de São Paulo, o Provimento 783 de 2002 iniciou o uso de outro método de

solução de conflito, semelhante, a conciliação em segunda instância com a formação do Centro Judiciário de Resolução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC. Contudo, no país em geral, é na Resolução do Conselho Nacional de Justiça - CNJ 125/2010 que os mecanismos consensuais passam a ser normatizados com maior especificidade. Atualmente, a esse conjunto de normas soma-se o novo Código de Processo Civil que demonstra a disseminação e estímulo à aplicação desses mecanismos no território nacional.

A partir da definição e das características apresentadas, é possível concluir que este instituto não está presente de forma pura nas sucessivas reuniões das partes do caso analisado. Está presente na forma híbrida: elementos de mediação no desenvolvimento das atividades típicas do Ministério Público Federal na condução de inquérito civil.

Esse exemplo reflete a prática comum no país, a aplicação híbrida do instituto. Tal fato indica ser um dos elementos que auxilia a compreender o baixo emprego da mediação em sua forma “pura”. Nota-se com o passar dos anos não haver empenho no uso “puro” dessa técnica, por diferentes razões como será estudado ao longo da dissertação.

Por fim, no item “iv”, do item 2.2.1, o acordo foi formalizado por meio do TAC (anexo). As cláusulas já haviam sido previamente apresentadas pela empresa aérea ao Ministério Público e todos os integrantes dos reiterados diálogos obtiveram a oportunidade de esclarecer dúvidas e, em conjunto, construir as condições e cláusulas do TAC. Não há indícios de imposição da vontade empresarial sobre a comunidade indígena. Essa formalidade apenas registra o resultado do trabalho praticado.

Soma-se a essa relação de encontros, o estudo dos mecanismos consensuais presentes nos procedimentos adotados para a recuperação dos danos ocorridos no desastre em Mariana.

2.2.2 O desastre em Mariana

Como explicitado no capítulo anterior, o desastre originado em Mariana apresenta vários tipos de danos, inclusive, impactos futuros, ainda não identificados. É senso comum que a dimensão do evento não permite apontar a data final de mensuração dos danos socioambientais. Por essa razão, o presente estudo selecionou alguns momentos, ao longo dos extensos e complexos processos judiciais, sem a pretensão de exauri-los.

Ressalta-se que a grandiosidade dos impactos negativos que ultrapassou o estado mineiro e atingiu a costa oceânica justificou o impacto nacional e, junto à atuação do Ministério Público Estadual, também foi provocado o trabalho da entidade Federal, em atendimento à competência constitucional. Há, ainda, diferentes entidades administrativas nacionais e internacionais no empenho da prevenção e reparação dos danos. Por esse motivo, verifica-se grande quantidade de meios consensuais e judiciais utilizados por particulares, pelo Ministério Público Estadual e Federal, dentre outros.

Alguns desses meios consensuais foram identificados e passam a ser analisados. São encontros sem a participação do magistrado, para promover a construção de uma solução, ainda que parcial, a fim de atender a uma fase específica da reparação ou prevenção dos danos socioambientais oriundos do rompimento das barragens.

Para essa análise conceitual, retoma-se, às petições iniciais, já descritas, e ao material jornalístico. Nestes documentos, observam-se, dentre outros, os seguintes momentos em que as partes se encontraram:

(i) No âmbito da ação civil pública com a atuação do Ministério Público Estadual de Minas Gerais apontada no capítulo anterior, desde as semanas iniciais, após o ocorrido, até o presente momento da entrega desta dissertação, totalizando mais de 03 (três) anos, são instauradas rotineiramente, por quase todos os dias da semana, reuniões com os atingidos, em formas de Assembleia Geral de Moradores, Grupo de trabalho, etc. juntamente com representantes da empresa, na comarca de Mariana. Os temas da pauta abordam desdobramentos dos danos que surgem ou se sucedem ao longo do tempo, como por exemplo: regras para a divisão de

pagamento do auxílio subsistência no caso de divórcio ou falecimento de um membro da família; para a definição da empresa que realizará as obras para o reassentamento das famílias; para a definição do pagamento do valor adicional nas tarifas de energia elétrica, tendo em vista a mudança das famílias da área rural em que estavam para a área urbana em que passaram a morar nas casas custeadas pela empresa causadora do desastre; dentre outros.

(ii) Também no âmbito da ação civil pública descrita, em decorrência da atuação dos moradores e do Ministério Público há reuniões constantes, nos últimos meses, entre os residentes do distrito de Bento Rodrigues, primeira região afetada pela lama, ainda na cidade de Mariana, e membros da entidade religiosa Cáritas para a definição, em conjunto, da valoração dos imóveis afetados e danos decorrentes. Ao total, a entidade e os moradores estabeleceram quatro etapas para o procedimento, que envolve desde a construção das regras de valoração, até a cartografia social, vistoria e definição de danos materiais e morais para que, ao final, obtenham um cadastro com a quantia monetária devida a cada morador. Na sequência, este valor será negociado com a empresa causadora do dano.

(iii) O TAC Governança, no âmbito da ação civil pública do Ministério Público Federal mencionada, para os danos incidentes ao longo do Rio Doce até a costa marítima. Neste acordo homologado em juízo, também há a previsão de várias reuniões setoriais e intersetoriais, além do trabalho de especialistas voluntários que emitirão sua opinião sobre o andamento da reparação.

(iv) Pequeno grupo de atingidos apoiados por entidades do terceiro setor, como a Cáritas e a Fundação Ford²⁹, estiveram em Londres para encontro com acionistas da empresa controladora da Samarco, a BHP Billiton.

(v) PIM – Programa de Indenização Mediada instaurado como exigência do TAC Governança que estabelece sessões de mediação.

Nos encontros apontados no item “i” e “ii” há a presença dos seguintes sinais de mediação:

²⁹ Conforme informações disponíveis em: <<http://mg.caritas.org.br.s174889.gridserver.com/atingidos-pela-barragem-da-samarco-denunciam-violacoes-de-direitos-em-viagem-londres/>> Acesso em: 20 nov. 2018.

- a) É grande o número de encontros públicos para que os atingidos apresentem seus reais interesses. As reuniões que se desdobram de outras são indícios de que se buscou compreender o que de fato as partes possuem interesse;
- b) Os encontros não possuíam um procedimento específico, destaca-se o aspecto informal;
- c) O Ministério Público não é mediador, mas sua presença foi importante para iniciar os sucessivos acordos;
- d) Para resolver o conflito sobre valor dos bens dos atingidos, a Cáritas define regras junto com os atingidos sobre como proceder a valoração, isto é, a metodologia utilizada. Essa técnica se aproxima da mediação, em que as partes são valorizadas em seus reais interesses e, juntas, constroem as regras que se valerão para a formação do acordo. Antes disso, os próprios atingidos já haviam decidido entre si por não optar pela metodologia empregada pela Fundação Renova e escolheram a Cáritas;
- e) Há participação ativa dos atingidos nas quatro fases definidas para atingir o resultado da valoração;

Mas, como se pode depreender das características e princípios da mediação apontados acima há vários elementos distanciadores desse método que não permite identificar a aplicação da mediação na sua forma “pura”.

Nos encontros “iii” também há a presença de sinais de mediação nesses comitês. São várias células de reuniões para a solução de questões pontuais e acompanhamento de programas. Mas, tudo ocorre nos autos de ação judicial e envolveu a homologação judicial. Não se nota sinais de maior celeridade típicas das decisões consensuais, pois o TAC estipula várias regras de atuação.

Neste TAC há um sistema híbrido. Sua constituição se deu em momento pós Resolução 125/2010, mas não se empregou o sistema puro, tal como previsto em lei e na doutrina dos institutos da mediação, conciliação e arbitragem. Há rígido sistema de entendimento. Talvez isso não seja célere, mas somente o acompanhamento minucioso, até o fim da reparação, poderá afirmar se houve ou não celeridade nesse mecanismo consensual. Isso também justifica o baixo uso do método.

No encontro “iv” há a presença de sinais de negociação em função do contato direto entre as partes, uma vez que a empresa controladora pode representar, se assim desejar, a empresa controlada no encontro.

Nos encontros apontados no item “v” há a presença de sinais de mediação porque há um terceiro, embora atuante apenas em ambiente e condições definidas por uma das partes, que facilita o diálogo com a família atingida. Contudo, como é relevante o número de pessoas que discordam das condições dessa mediação e optam por continuar no processo judicial, não há sinais da presença da mediação na forma pura.

2.2.3 Outros casos: licenciamento do Rodoanel

Semelhante à forma de desenvolvimento dos mecanismos consensuais no caso de Mariana, há também outro singular e destacado caso em que a forma híbrida está presente. É o encontro motivado pela atuação da desembargadora – relatora, em grau de recurso na segunda instância, no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, na solução consensual obtida no caso do licenciamento ambiental do Rodoanel Mario Covas³⁰. Trata-se de uma ação civil pública em que as três esferas da Federação discutiam como o licenciamento ambiental do empreendimento viário deveria ocorrer.

Aqui há sinais de conciliação, como pode ser notado em:

- (I) Interesses conflituosos foram ouvidos por terceiro imparcial;
- (II) A autonomia da vontade de cada parte foi respeitada;
- (III) O custo e o prazo do processo judicial foram reduzidos;
- (IV) Auxílio pelo terceiro imparcial na compreensão do acordo firmado de modo que as partes conseguiram alcançar o objetivo final, inovando na legislação em cumprimento ao mandamento constitucional de

³⁰ O caso está apresentado na obra Norma Sueli Padilha e outros Roberto Marques (Org.) Texto de Consuelo Yoshida – Volume III - **Direito Ambiental no Século XXI: Efetividade e Desafios**. São Paulo: Clássica, 2013. p. 59-60.

defesa ambiental e repartição de competências materiais e legislativas;

Na medida em que as partes optam por incluir terceiro para auxiliar na obtenção do acordo, elas poderão fazer uso do mecanismo da conciliação.

Trata-se do encontro entre as partes e terceiro, imparcial e aceito por todos, para a formulação do acordo. Nesse caso, esse terceiro poderá, inclusive, intervir com sugestões e propostas aos envolvidos para que a composição se concretize.

Ao contrário de outras intervenções, neste caso há geralmente um único encontro, pois objetiva-se maior celeridade, o tempo suficiente para harmonizar os envolvidos.

Este único encontro, é, possivelmente, o primeiro método a ser aplicado diante de um conflito quando as partes necessitam e estão aptas à intervenção de um terceiro imparcial. Ressalta o Manual de Mediação Judicial publicado pelo CNJ, tratar-se de um conjunto de técnicas, que com o passar do tempo, tornaram-se mais específicas e objetivam:

- i) além do acordo, uma efetiva harmonização social das partes; ii) restaurar, dentro dos limites possíveis, a relação social das partes; iii) utilizar técnicas persuasivas, mas não impositivas ou coercitivas para se alcançarem soluções; iv) demorar suficientemente para que os interessados compreendam que o conciliador se importa com o caso e a solução encontrada; v) humanizar o processo de resolução de disputas; vi) preservar a intimidade dos interessados sempre que possível; vii) visar a uma solução construtiva para o conflito, com enfoque prospectivo para a relação dos envolvidos; viii) permitir que as partes sintam-se ouvidas; e ix) utilizar-se de técnicas multidisciplinares para permitir que se encontrem soluções satisfatórias no menor prazo possível.³¹

Assim, infere-se que a conciliação também visa a harmonização da relação entre as partes e não apenas o breve resultado do acordo. Contudo, caso esse mecanismo não seja suficiente à obtenção da composição, os envolvidos podem buscar outro, como, por exemplo, a mediação, descrita acima.

³¹ CNJ. Manual de Mediação Judicial. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2018.

Com a aplicação dessas medidas, o Poder Judiciário é, em grande parte, poupado, havendo, assim, economia de recursos e esforços públicos. Isso também contribui para que as próprias partes não optem pela violência, típica do litígio, e consigam interpretar e aplicar a norma, demonstrando autonomia e responsabilidade pelos direitos e deveres envolvidos nas relações jurídicas.

2.3 Natureza jurídica e características de outros métodos consensuais: arbitragem e demais institutos

Ao lado dos mecanismos acima apresentados, há ainda outros que podem ser aplicados na solução dos conflitos socioambientais.

Dentre a variedade de métodos disponíveis, o presente estudo concentra-se nos mais divulgados e utilizados em várias áreas jurídicas, como a empresarial, consumidor, familiar e penal. Trata-se da arbitragem, da constelação e de outro específico método comumente aplicado por magistrados: a justiça restaurativa. São mecanismos que possuem similaridades com a técnica da mediação, mas possuem indicação e procedimentos específicos que o diferenciam entre si.

A arbitragem, cujas características não se verificaram nos exemplos analisados acima, é um método consensual no qual terceiro imparcial com conhecimento técnico específico para a matéria, escolhido pelas partes, o árbitro, preenchidas as características normativas, em conformidade com a Lei 9307/96, passa a promover a decisão do conflito. O resultado é a sentença arbitral.

A arbitragem se diferencia da mediação principalmente na construção da decisão. Enquanto a mediação promove a construção do diálogo ou até mesmo da solução pelas próprias partes, sendo o mediador um facilitador; na arbitragem, as partes possuem autonomia apenas na escolha do árbitro, mas, na sequência, devem obedecer à solução definida por ele. Em que pese a tradição do uso da arbitragem apenas para direitos disponíveis, é também possível seu uso para a controvérsia socioambiental pelos motivos já apresentados acerca da parcela

disponível dos direitos difusos, como compilou Ana Nery³². Contudo, há discussão doutrinária sobre o tema, o que auxilia a compreender o porquê do baixo uso desse método para a solução de conflitos socioambientais.

De forma semelhante, a constelação, outro método consensual aplicado por magistrados ou facilitadores principalmente para conflitos familiares, também não tem sido usado para conflitos ambientais. Em que pese, também, a possibilidade dessa ferramenta ser aplicada aos direitos difusos não há esse costume no país, afastando, novamente o uso de mais um método. Nesse, o ser humano é compreendido como parte de uma estrutura familiar que passa a refletir as controvérsias dos seus integrantes ou as suas próprias. Uma vez identificada a origem do conflito, o ser humano percebe as repercussões disso na sua vida, na sua relação social e na forma da compreensão da lei. Com isso, os conflitos passam a ser solucionados por cada parte com maior facilidade, após o apoio inicial do profissional facilitador, o constelador³³.

Por fim, na justiça restaurativa, método consensual principalmente aplicado na área penal, as partes, por meio do facilitador, passam a compreender os reais interesses de cada um de forma que o agressor compreende as consequências provocadas na vítima e esta, por sua vez, as razões que motivaram o agressor. A partir desse entendimento, a controvérsia pode ser melhor solucionada e novas alternativas ao agressor e aos danos da vítima podem ser construídas com o auxílio do facilitador, restaurando, assim, as relações sociais³⁴. Contudo, assim como ocorre na constelação não há a tradição do uso desse método para os conflitos socioambientais, apesar da possibilidade normativa e fática, o que acaba por contribuir no baixo emprego de métodos para conflitos socioambientais em geral.

³² Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes Nery. Doutorado em Direito. ***Class Arbitration: instauração de processo arbitral para a resolução de conflitos envolvendo direitos de natureza transindividual***. 2015. PUC-SP. São Paulo. p. 252.

³³ Para conhecer melhor esse método: (i) <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86434-constelacao-familiar-no-firmamento-da-justica-em-16-estados-e-no-df>, acessado em 16 jan. de 2019; (ii) <https://direitosistemico.wordpress.com/2017/09/22/artigo-descreve-modelo-original-de-pratica-de-constelacoes-na-justica-e-aplicabilidade-do-direito-sistemico/> acessado em 16 jan. 2019.

³⁴ Para conhecer melhor esse método, <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85251-justica-restaurativa-juvenil-se-expande-no-brasil>, acessado em 16 jan. 2019.

2.4 Os métodos consensuais e os elementos que ajudam a justificar o baixo emprego na solução de conflitos ambientais

De maneira geral, se vê o baixo uso da negociação na solução de conflitos ambientais no Brasil. Por se tratar de um mecanismo comumente percebido na forma privada, não há constante divulgação na imprensa ou em outros meios, e, por isso, pouco se tem notícia da utilização desse método para a solução de conflitos ambientais.

Por outro prisma, a constante presença da tutela do MP aos bens socioambientais também atemoriza as partes a construírem um acordo sem a presença desta instituição, pois há o receio do acordo ser anulado ou questionado em juízo ou em sede de inquérito civil. Há, ainda, o profundo desconhecimento técnico de questões ambientais que não permitem, geralmente, avançar em negociação com segurança.

Os casos analisados, de maneira geral, não vislumbraram o emprego de outras técnicas consensuais na sua forma “pura”, isto é, no instituto como previsto na descrição da norma. Os diálogos consensuais identificados nos dois desastres apresentam elementos de técnicas de mediação, na maior parte, o que permite vislumbrar o emprego de métodos na forma híbrida. O mesmo ocorreu no desenvolvimento da conciliação obtida no caso do Rodoanel “Mario Covas”. Tal fato indica ser um dos elementos que auxilia a compreender o baixo emprego da mediação em sua forma “pura”. Nota-se com o passar dos anos não haver empenho no uso “puro” de cada técnica, por diferentes razões como será descrito ao longo da dissertação.

Ainda assim, a aplicação das ferramentas demonstrou a necessidade de encontros sucessivos. Talvez a exigência de tempo não determinado para a obtenção do acordo seja um dos indícios que justifique o baixo uso de métodos consensuais na solução de conflitos ambientais no Brasil.

Outros elementos encontrados como justificativa do baixo emprego foi a controvérsia doutrinária e a baixa tradição do uso. Pela controvérsia doutrinária não há o comum uso da arbitragem, como apontado. E, o baixo conhecimento ou a

ausência de tradição não permite visualizar o uso cotidiano da constelação e da justiça restaurativa nas soluções socioambientais.

Dessa forma, compreendidos novos elementos que auxiliam a entender a pequena utilização dos mecanismos consensuais comumente conhecidos em diferentes áreas jurídicas, mas pouco aplicados na temática ambiental, a dissertação passa a estudar o conteúdo da norma ambiental que deve ser observada na construção do acordo, como determinam os princípios da mediação e o Código de Ética do mediador, a fim de avaliar se nesse campo há outros elementos aptos a entender essa escassez. Em seguida, também para percorrer esse mesmo objetivo o texto apresenta os desdobramentos dos métodos e suas implicações.

Com a reunião dessas informações e análises será possível delimitar o cenário em que estão inseridos os conflitos ambientais e os indicativos da ausência da mediação e correlatos.

3 MÉTODOS CONSENSUAIS APLICADOS AOS CONFLITOS AMBIENTAIS NO BRASIL: CONTEXTO E DESDOBRAMENTOS

Para alcançar com maiores dados os objetivos desse estudo, abordar-se-á o contexto das leis e princípios que devam ser observados na construção do acordo, seja na esfera judicial ou privada. Este exercício objetiva avaliar se o cumprimento é espontâneo ou se há margem para várias interpretações que acabam por dificultar a composição do acordo, ensejando a imposição de uma ordem judicial, o auxílio do Ministério Público ou do poder de polícia da entidade ambiental da Administração Pública. Soma-se a esse estudo, o cenário atual do contexto de características do estado de exceção, da tradição do uso do TAC e da influência das diretivas europeias. Busca-se, também, o auxílio da Filosofia do Direito para entender de que maneira esse contexto atual pode contribuir ou não para o aumento do emprego desses métodos. Com essas informações, a dissertação apresenta desdobramentos dessa aplicação, sempre buscando avaliar desafios e perspectivas futuras sobre a baixa empregabilidade desses métodos consensuais.

Para iniciar o estudo do contexto em que estão inseridas as normas e princípios ambientais que precisam ser observados na solução desse tipo de conflito, é preciso compreender o conceito legal de meio ambiente.

Este termo define o equilíbrio dos elementos de ordem física, química e biológica, que regem a vida em todas as suas formas, conforme determina o artigo 3º, I, da Lei 6938/81. Neste conceito, é inerente a ideia de equilíbrio, de interação que possibilita a existência de vários seres com diferentes funções.

De forma semelhante, é o que se encontra no significado dos métodos consensuais de soluções de conflitos. Isso ocorre porque o meio ambiente busca reunir interações de diferentes ordens e assim atingir o equilíbrio, tal como os referidos métodos também assim objetivam: buscar a harmonização entre diversos interesses ao final do debate/diálogo.

É nesse contexto que os métodos são aplicados. É a busca de um duplo equilíbrio: entre as diferentes partes envolvidas e os elementos da biota. Isso demonstra o desafio que é a sua utilização pois são necessários esforços das

partes, técnicos e do mediador ou equivalente, para a obtenção dessa harmonização, o que pode contribuir para explicar a resistência em utilizá-los na temática ambiental.

A fim de esclarecer ainda mais o contexto em que os métodos são aplicados, a presente dissertação passa a apresentar os princípios que compõem o Direito Ambiental brasileiro.

3.1 Contextualização

3.1.1 Análise dos métodos à luz dos Princípios Ambientais brasileiros

Os princípios do Direito Ambiental brasileiro são fontes esclarecedoras do contexto jurídico em que os conflitos ambientais se inserem, porque a aplicação das leis deve ser norteadas pela observância desses princípios, ainda que seja necessária sua ponderação. Por isso, para que o contexto normativo seja retratado escolheu-se em apresentar apenas tais princípios, já que as demais normas seguem sua orientação. Dentre vários doutrinadores que abordam o tema, optou-se por seguir a lista formulada por Paulo Afonso Leme Machado³⁵ em função da riqueza de detalhes do ilustre jurista. Ao analisá-la à luz dos métodos consensuais, importantes impactos foram distinguidos.

Neste estudo, serão abordados os seguintes princípios: (i) Princípio da prevenção; (ii) Princípio do desenvolvimento sustentável; (iii) Princípio da proibição do retrocesso; (iv) Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado; (v) Princípio do direito à sadia qualidade de vida; (vi) Princípio do acesso quantitativo aos recursos naturais; (vii) Princípio do usuário pagador e poluidor-pagador; (viii) Princípio da reparação (ix) Princípio da informação; (x) Princípio da participação; e, (xi) Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

³⁵ Em destaque na obra MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2016.

A cada encontro, as partes ou seus assessores jurídicos devem ter conhecimento do conteúdo dos princípios para que melhor possam estipular as condições do diálogo. É fundamental esse alicerce sob pena de anular as decisões construídas pelas partes, pois poderão ser ilegais. Cabe ao mediador estimular a presença de técnicos para que possam auxiliar as partes no cumprimento da legislação ambiental caso ele não reúna o conhecimento específico, pois de acordo com o Código de Ética, como visto acima, não pode estimular o afastamento da lei na construção da solução.

Afinal, compete às partes a autoria da decisão alcançada.

No convencional processo judicial cabe ao magistrado o balizamento entre os princípios envolvidos, aplicando, para tanto, regras de proporcionalidade, razoabilidade e necessidade, como norteado pela doutrina de jurisfilósofos, sobretudo nas obras de Robert Alexy³⁶. Mas, no método consensual, a complexidade dessa ponderação sai da expressão da vontade exclusiva do magistrado e recairá sobre as partes. Tal complexidade pode ser um dos elementos que auxilia compreender a escassez da aplicação de tais métodos, atualmente, nos conflitos ambientais brasileiros.

A seguir, será apresentado cada princípio da lista acima e a forma de sua interação no diálogo estabelecido durante a aplicação de um dos métodos consensuais. Nota-se que, geralmente, cada princípio tende a favorecer o natural desenvolvimento desses métodos.

Como exemplo inicial, na medida em que as partes se encontram voluntariamente para abrirem mão de algum interesse em prol da defesa do meio ambiente e trabalham com a finalidade de evitar novos conflitos fixando um canal de comunicação entre elas, está-se diante de importantes ferramentas que ajudam a efetivar a observância do Princípio da prevenção e do desenvolvimento sustentável.

Isso se dá porque o Princípio da prevenção determina a necessidade de se evitar a prática de condutas sobre as quais ainda não há consenso científico acerca da sua nocividade ao ambiente. Assim, na medida em que a comunicação é

³⁶ ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. p. 112.

estabelecida e um livre canal de interlocução for criado é mais fácil antever conflitos, entrar em contato com a outra parte e promover o atendimento desse Princípio seja na interpretação de uma lei ou no desenvolvimento de alguma atividade. Isso é uma tendência. Porém, ressalta-se o trabalho desafiador para os envolvidos em atenderem a esse princípio, pois, constantemente, trata-se de uma tarefa bastante discutida na doutrina, nas sentenças e acórdãos. Reside aqui mais um elemento que ajuda a compreender o baixo índice do uso desses métodos.

O Princípio do desenvolvimento sustentável pode ser definido como a necessidade de identificação dos impactos negativos de determinada atividade econômica ou prática social ao longo do tempo a fim de que medidas substitutivas a esses impactos possam ser aplicadas, pois a qualidade de vida deve ser garantida hoje e para as futuras gerações. De forma semelhante ao discorrido para o Princípio da precaução, as leis e as atividades humanas precisam prever também o cumprimento do atendimento ao Princípio do desenvolvimento sustentável, tarefa também desafiante na aplicação dos métodos, mas, se bem-sucedida, acarreta importantes benefícios. Novas soluções poderão ser criadas para que os impactos negativos ao longo do tempo estejam reduzidos ou eliminados.

O encontro promovido também tende a facilitar o emprego de novas técnicas ou procedimentos mais favoráveis ao meio ambiente pois estimula-se o diálogo. Isso favorece o Princípio da proibição do retrocesso. Trata-se de norma jurídica que impõe o cumprimento de novas práticas mais protetivas ao meio ambiente em comparação com as que estão em uso. Considera-se prejudicial manter ou retroceder na proteção ambiental. Essa norma tende a aumentar os conflitos. Não há direito adquirido de poluir e, portanto, ainda que a atividade esteja licenciada, nova obrigação poderá ser imposta nos termos deste princípio.

Nesse sentido, todo ser humano deve viver num ambiente ecologicamente equilibrado como define o Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que proíbe qualquer prática impeditiva do desenvolvimento natural da função ecológica das espécies da fauna e da flora, nos termos do artigo 225, *caput* e § 1º, VII, da Lei Maior, também presente em diplomas normativos de outros países, como ressalta o Professor Paulo Afonso. É no atendimento a esse princípio que o facilitador e as partes precisam compreender a importância de atender à análise técnica que definirá as medidas necessárias a manter o equilíbrio ecológico. Caso

necessário, em cada sessão consensual o laudo técnico ambiental deve ser contemplado, pois é um indicativo do cumprimento desse princípio, um dos pilares do Direito Ambiental. Isso pode frear a busca por mecanismos consensuais, porque exige a proatividade dos atores sociais nesse sentido.

Como correlato ao princípio anterior, o direito à saúde das partes também precisa ser observado, retomando novamente o parecer de especialista, se necessário, que aponte esse atendimento em cumprimento ao Princípio do direito à sadia qualidade de vida, conforme o artigo 225, *caput*, da CF/88. Aqui também pode residir um dos indícios do baixo uso, pois da mesma forma requer a autonomia dos atores sociais nesse sentido.

Nota-se, assim, nesses diferentes princípios um traço comum: indícios que podem justificar o baixo uso dos mecanismos consensuais. A construção da solução pelas partes não pode ser inteiramente livre, deve obedecer ao conjunto de normas principiológicas, dentre outras específicas para cada caso.

É nesse sentido a posição dos demais princípios, como se vê abaixo.

No mandamento apresentado pelo Princípio do acesso quantitativo aos recursos naturais, todos têm direito de acessar os recursos presentes no meio ambiente, de forma comum, sem exclusividade injustificada, em quantidade que garanta a sobrevivência das presentes e futuras gerações. Um dos casos típicos que ilustra o tema é o acesso à água no regime de outorga de uso, como bem expressa o artigo 11 da Lei 9433/97. Nesse sentido, cabe às partes na construção da solução a observância de práticas que atendam a esse acesso, o que exige empenho por todos os participantes da solução mediada.

Em decorrência, há o pilar do Direito Ambiental que regulamenta a quem usar o recurso, o dever de assumir seu custo, bem como a quem poluir, degradar o meio, o dever de restabelecer o “*status quo ante*”, em conformidade com o permitido pelo meio. É o que se vê no entendimento e aplicação dos Princípios do usuário pagador e poluidor-pagador e Princípio da reparação. Portanto, não cabe qualquer tipo de solução às partes, mas sim, a que prevê a responsabilidade ambiental objetiva, nos termos do artigo 4º, VII, Lei 6.938/81.

Outro importante baluarte dessa ciência é o dever constitucional do Poder Público garantir o acesso à população em geral do conjunto de informações

ambientais para o livre desenvolvimento das atividades humanas. Trata-se do Princípio da informação, como exemplifica-se no Tratado de Cooperação da Amazônia/1978. Sua prática requer atores sociais que não se intimidam com a possível burocracia brasileira, também denominada de “custo Brasil” no mercado econômico. É necessário a quem pretende solucionar alguma controvérsia ambiental sem a presença do magistrado, obter as informações técnicas necessárias e, para tanto, será preciso exercer o direito constitucional assegurado (artigo 5º, XXXIII da CF/88), nisso incluindo, todo o empenho que for preciso e, até mesmo, o ajuizamento do *habeas data*.

Ressalta-se também o dever de toda a sociedade, suas associações e grupos, inclusive internacionais, na preservação do meio ambiente, nos termos do artigo 225, “caput”, da CF/88. Isso requer a participação ativa inclusive na solução e prevenção de danos ambientais, em atendimento ao Princípio da participação. Daí a importância do facilitador identificar quem pode compor o quadro dos atores sociais na composição do conflito em atendimento à Lei Maior. Isso pode aumentar a quantidade de partes presentes na obtenção do diálogo e consenso, um dos indícios que enfraquece o uso desses métodos, como apontado no capítulo anterior.

E, por fim, nesse rol de princípios apresentados pelo Professor, aborda-se o Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público na gestão ambiental, nos exatos termos da divisão de competências materiais e legislativas previstas na CF/88, no dever do Ministério Público com a defesa ambiental, como explicitado, e até mesmo nas funções “*ex officio*” dos magistrados que pode incluir alguma prática que envolva o meio ambiente, como o conhecimento de possível crime ambiental. É em função desse dever que o facilitador e as partes precisam reconhecer quando a construção da solução deve incluir a participação do ente que compõe o Estado, o que também pode justificar o afastamento do uso de algum método ora abordado.

Apresentados os princípios é possível identificar indícios da maneira que são contemplados nos casos analisados, qual seja, a queda da aeronave no Parque Xingu e o desastre em Mariana. Um dos exemplos que demonstra o possível desafio dessa aplicação é a ausência da intervenção do IBAMA na análise da permanência dos destroços da aeronave na Floresta Amazônica. Com a manutenção dos destroços na área sem o respectivo laudo ambiental do órgão

competente não é possível identificar se o equilíbrio ecológico da área foi assegurado na formulação do acordo, nem tampouco a completa observação do Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

Com isso, compreendida a relação entre princípios de Direito Ambiental e as características de aplicação dos métodos, bem com o contexto em que as decisões autocompositivas devam ser formuladas ficou evidenciado o papel das partes e seus assessores jurídicos para que haja razoabilidade na formação do consenso, diante da necessidade da observação dessas normas em consonância com o objeto do acordo. Da mesma forma, alguns elementos que justificam a baixa empregabilidade dos métodos consensuais puderam ser destacados. Nessa mesma linha, o trabalho segue apresentando os tradicionais TAC's e TCA's a fim de explicar como a formação do acordo já está integrada no cotidiano da resolução de conflitos ambientais, porém ainda há resistência à adoção de métodos consensuais na sua forma pura.

3.1.2 A tradição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e do Termo de Compromisso Ambiental (TCA): similaridade com os métodos consensuais

Os últimos anos consagraram o uso do TAC e do TCA no Ministério Público e nas entidades governamentais que objetivam a fiscalização e execução da defesa ambiental, nos termos do artigo 5º, § 6º da Lei da Ação Civil Pública.

O elemento comum no TAC e no TCA é a presença do Poder Público como uma das partes que geralmente inicia e formula as cláusulas do termo ainda que haja certa negociação do seu conteúdo com a outra parte.

Em tais instrumentos não há a presença de uma terceira parte imparcial e autônoma que auxilia a construção dos termos, pois em regra há certa imposição pelo Poder Público. Isso o afasta dos métodos consensuais.

Às vezes basta a simples presença do Ministério Público para constranger a voluntariedade e a identificação dos reais interesses da outra parte. Também não

há qualquer privacidade ou sigilo das informações negociadas, outro elemento que contribui para o constrangimento ou adoção de estratégias legais pela parte que negocia com o Poder Público, como, por exemplo, a preferência da adoção da ação civil pública em detrimento da continuidade do TAC ou TCA. Afinal, ambos não significam necessariamente a extinção da punibilidade ou do fim da reparação civil já que podem se perpetuar no tempo adquirindo novas cláusulas ou serem questionados em juízo por outra parte legitimada.

Com a sedimentação do uso desses meios, em que pesem as críticas da eventual ineficácia, ainda não se tem a superação desses termos pelo uso dos métodos consensuais acima apontados.

Um dos exemplos em que se vê a continuidade do uso do TAC está na Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público de Minas Gerais no seu Núcleo de Conciliação Ambiental (NUCAM), pois o emprego da negociação objetiva apenas facilitar as atribuições dos Promotores de Justiça sem a presença de um terceiro imparcial. É o próprio Promotor de Justiça que negocia o conflito que está sobre sua análise. Por isso, como define o próprio Promotor de Justiça Carlos Eduardo Ferreira Pinto, coordenador do NUCAM, em palestra virtual: “não se trata tipicamente de um método consensual no rigor da lei”³⁷.

Como já apontado anteriormente, a insegurança ante a falta do magistrado e do Ministério Público pode esclarecer a preferência pela manutenção do emprego do TAC e do TCA nos moldes previstos na legislação pertinente em oposição à adoção dos métodos consensuais no rigor técnico como definidos acima.

Contudo, há elementos que se assemelham aos métodos estudados. Há a natural predisposição ao diálogo. Há certa informalidade nesse caminho. Há o emprego de um método alternativo à solução judicial porque inicialmente não há atuação do magistrado.

Nessa comparação entre elementos que se assemelham e se afastam dos métodos é possível notar que no atual momento histórico há o predomínio do uso do TAC e TCA, em que pese a aproximação com os métodos consensuais e o avanço em relação à solução judiciária.

³⁷ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hkzHpJJXT9k>> Acesso em: 05. maio. 2018.

Em tese, as entidades responsáveis pela formulação do TAC e do TCA poderiam se submeter à vivência de um método consensual em substituição ao emprego do TAC do TCA ou do ajuizamento da ação civil pública. Nesse caso, essas entidades públicas estariam em iguais condições com as demais partes do acordo. Caso não fosse possível a obtenção de um resultado por esses métodos, tanto os Ministérios Públicos, como as demais entidades, continuariam com sua regular função podendo optar pelos métodos já consagrados: o TAC, o TCA ou a ação civil/penal correspondente. A tradição do TAC e do TCA não impede o ajuizamento da demanda tendo em vista a constante posição do Ministério Público, pois embora tenha formulado um acordo com a parte, o mesmo fato pode ensejar crime e, por isso, pode levar à propositura da devida denúncia ou demais sanções administrativas. Até mesmo pelo princípio da proibição do retrocesso e da precaução, com o advento de nova técnica, por exemplo, novas medidas deverão ser adotadas em prol do meio ambiente, o que enseja a reformulação do TAC ou o seu ajuizamento. A assinatura do TAC ou TCA não é garantia de que o magistrado não será acionado para a solução do conflito.

É nesse sentido que este estudo passa a analisar a majoritária posição dos magistrados no atual momento histórico, que embora definido como democrático, tem características do estado de exceção.

Tal como ocorre na formulação das penalidades aos autores de crimes e infrações ambientais, a real necessidade da lei civil é promover a proteção e recuperação ambiental e não somente a punição do indivíduo, o que justifica o baixo rigor das penas privativas de liberdade³⁸. O que mais importa é o fim (meio ambiente equilibrado) e não o meio usado. Isso também pode indicar o baixo uso dos métodos consensuais no conflito ambiental, afinal, uma vez obtido o resultado pelo TAC, TCA ou outra forma, alcança-se a finalidade do sistema normativo, ainda que isso promova insegurança à parte.

Nota-se, assim, ainda que haja críticas à insegurança jurídica de tais instrumentos seu uso se faz presente, pois nem sempre o ajuizamento e a manutenção da respectiva ação ambiental são mais vantajosos.

³⁸ Nesse sentido é a doutrina apontada por Gilberto Passos de Freitas e Vladimir Passos de Freitas em Crimes contra a natureza (de acordo com a Lei 9.605/98). 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

3.1.3 Análise pela Filosofia do Direito: métodos consensuais frente à teoria da decisão judicial, seus avanços e retrocessos

As diferentes teorias da decisão judicial, a partir dos estudos da Filosofia do Direito, costumam elencar as razões pelas quais o mesmo caso com fatos e partes semelhantes podem ser apreciados e julgados de forma totalmente diferenciadas pelo mesmo magistrado, causando grande insegurança jurídica.

Há quem defenda que está presente a carga ideológica e pessoal do magistrado no momento em que emite sua sentença, o que justificaria decisões diferentes para o mesmo caso.

Neste cenário de insegurança jurídica, insere-se, assim, a adoção de métodos consensuais para que nenhuma das partes esteja presa à ideologia do magistrado na construção do resultado, dependendo, quando necessário, somente da homologação judicial. Esse benefício poderia trazer significativas alterações sociais inclusive na própria ideologia dos juízes que passariam a estar imersos na cultura da paz.

Tais fatos poderiam representar uma alternativa e avanço a essa insegurança do atual estado de exceção³⁹, pois não haveria a necessidade de submissão à decisão judicial, ou então, um retrocesso se as partes não conseguirem resultados mais efetivos.

O estado de exceção é caracterizado pela ausência da lei e substituição pela vontade do magistrado ou chefe do executivo. Assim, ao se notar a constante e maciça supressão de direitos fundamentais, inclusive no acesso à justiça célere, eficiente, se está diante desse estado.

No Brasil, atualmente, na área ambiental essas características podem ser verificadas em: predomínio do ativismo judicial, insegurança nas decisões judiciais sobretudo na inadequação, em geral, da aplicação dos princípios da proibição do retrocesso, da precaução e da ausência do direito adquirido de poluir; ausência de

³⁹ Nesse sentido é a posição de Pedro Estevam Alves Pinto Serrano que esclarece o atual momento em “Autoritarismos e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção” São Paulo: Alameda.2016.

fiscalização adequada dos recursos ambientais, com corpo técnico pequeno, como se viu na tragédia de Mariana; baixo nível de organização da sociedade sobre os temas ambientais, dentre outros.

Por outro lado, tais elementos também colaboram para justificar o emprego de métodos consensuais nas diferentes esferas de proteção ambiental. Ressalta-se aqui, o objetivo de efetivar o direito fundamental à decisão célere, seja na área administrativa ou na fase judicial. Ganha-se também com a formação da articulação entre os multiatores na medida em que se insere um canal de comunicação entre eles evitando novos conflitos.

Somente a análise das estatísticas dos métodos consensuais na área ambiental estará apta a indicar a presença de um avanço ou de um retrocesso. Contudo, não há nenhuma estatística nesse sentido já apresentada pelo CNJ tendo em vista que a última publicação de 2016 contempla o uso dos métodos em poucas áreas do Direito deixando de fora a matéria ambiental dos conflitos assim solucionados, como abordado adiante.

Além da análise do contexto brasileiro, sua legislação e interpretação filosófica, é necessário, face ao mundo globalizado em que se vive e a constante internacionalização da economia e dos costumes, compreender o posicionamento de importante bloco econômico e social mundial: a posição da Comunidade Europeia frente ao emprego dos métodos consensuais. Objetiva-se avaliar se esse contexto também apresenta elementos que desestimulem o uso dos métodos abordados.

3.1.4 A posição das diretivas europeias

A Comunidade europeia é formada por 28 (vinte e oito) países que estão no contexto geopolítico das economias e sociedades mais desenvolvidas, razão pela qual se destacam como bloco no mundo e motivam o conhecimento de suas regras.

Esse destaque no cenário mundial provoca impactos em diferentes países e culturas, inclusive no Brasil, haja vista a constante parceria ao longo dos anos, em diferentes segmentos, com Portugal, França, Espanha, Itália Noruega, dentre outros.

Uma das formas de regulação das atividades dos membros do bloco é a formulação de diretivas que são seguidas por todos.

A adoção da mediação é estimulada pelo bloco. A exemplo dessa parceria está a aplicação da mediação no emblemático e notório caso entre o grupo francês, Casino, e a companhia brasileira, Pão de Açúcar, dois grandes grupos econômicos do comércio varejista. O objeto da disputa eram as condições de aquisição de lojas no mercado nacional. Esta lide iniciou-se com alguns processos judiciais demorados e custosos, mas foi com o ingresso do instrumento consensual aplicado por um negociador internacional, William Ury, que a controvérsia chegou ao fim, em poucos encontros.

Ainda que seja estimulada pela normativa europeia sua observação não é obrigatória no Brasil ou até mesmo no continente europeu, pois a voluntariedade é princípio norteador. Como no exemplo acima, o contrato ou acordo de vontade entre as partes pode prever o uso de mecanismos consensuais.

É por essa importância para as pessoas físicas e jurídicas brasileiras que o presente estudo objetiva demonstrar o posicionamento dessas diretivas em face dos métodos consensuais.

Nota-se semelhança com a norma brasileira, haja vista tratar-se de instituto próprio que antecede a norma brasileira e a europeia. O foco é a matéria comercial, cível e familiar, onde podem estar inseridos bens ambientais, como se depreende

do conteúdo da Diretiva 2008/52/CE, Regulamento 2201/2003 do Conselho e 4/2009 do Conselho⁴⁰.

Assim, nota-se que a falta de tradição pode ser um dos elementos justificadores do baixo emprego dos métodos no Brasil, pois como se viu há grande empenho a essa aplicação na Diretiva Europeia, o que demonstra um estímulo ao seu uso nas transações comerciais e sociais com esses países.

Compreendido o contexto filosófico e normativo atual sobre o uso do sistema multiportas de solução de conflitos, esta dissertação passa a avaliar alguns desdobramentos da aplicação de tais mecanismos, como se verá a seguir, a fim de encontrar outras justificativas do baixo uso dos mecanismos tão incentivados pela legislação constitucional e processualista brasileira.

⁴⁰ Para maiores detalhes, acesse: <https://e-justice.europa.eu/content_legal_context_of_crossborder_mediation-386-pt.do>

É possível compreender o objetivo da mediação na Comunidade, de forma semelhante ao que há normatizado no Brasil:

“Ao incentivar o recurso à mediação, está-se a facilitar a resolução dos litígios e a contribuir para evitar a preocupação, a perda de tempo e os custos inerentes aos processos judiciais, permitindo assim que os cidadãos exerçam de forma eficaz os direitos que lhes assistem.

A Diretiva «Mediação» é aplicável aos litígios transfronteiriços em matéria civil e comercial em que pelo menos uma das partes tenha domicílio num Estado-Membro distinto do Estado-Membro de qualquer das outras partes à data em que estas decidam, por acordo, recorrer à mediação ou em que a mediação seja ordenada por um tribunal.

O principal objetivo deste instrumento jurídico consiste em incentivar o recurso à mediação nos Estados-Membros.

Para esse efeito, a diretiva estabelece cinco regras substantivas:

- Obriga os Estados-Membros a incentivarem a formação de mediadores e a garantirem uma mediação de elevada qualidade.
- Confere a cada juiz o direito de convidar as partes em litígio a recorrerem primeiro à mediação, se o considerar adequado atendendo às circunstâncias do caso.
- Prevê a possibilidade de os acordos obtidos por via de mediação serem declarados executórios se ambas as partes o solicitarem. O carácter executório pode ser estabelecido, por exemplo, mediante homologação de um tribunal ou certificação efetuada por um notário público.
- Assegura a condução da mediação num clima de confidencialidade. Neste sentido, dispõe que num futuro litígio entre as partes na mediação, os mediadores não podem ser obrigados a prestar depoimento em tribunal sobre o que ocorreu durante a mediação.
- Garante que as partes não perdem a possibilidade de levar o caso ao tribunal em resultado do tempo gasto na mediação: os prazos de instauração da ação judicial suspendem-se durante a mediação.

3.2 Desdobramentos

3.2.1 Impactos na dimensão social, econômica e ambiental

Uma vez empregados os métodos consensuais na resolução de conflitos ambientais é possível notar sensíveis impactos nas áreas: (i) social, em função da promoção da implantação da cultura da paz; (ii) econômica, com a redução dos custos comparados aos processos judiciais já que os métodos tendem a serem mais rápidos e, às vezes, sem taxas em relação aos longos processos judicializados com diferentes recursos; e (iii) ambientais, com a maior celeridade da resolução da controvérsia a recuperação do meio é mais facilmente atingida. Com resultados eficientes, a perpetuação do dano tende a ser extinta.

Como exemplos, podemos citar o TAC firmado entre a comunidade indígena e a empresa GOL, estudado anteriormente. A permanência na esfera consensual promoveu, na medida possível, um exemplo de cultura de paz, sobretudo por se tratar de um desastre aéreo que envolveu várias disputas judiciais, nacional e internacionalmente. Houve também grande número de pesquisadores que se interessaram em conhecer os termos do acordo, como relata a Promotoria de Justiça competente. Somados esses elementos nota-se a disseminação da cultura de paz em conflito atípico no Brasil.

Na economia também é possível notar alterações na cadeia de produto/serviço porque o uso dos métodos promove a economia ambiental, reduzindo o valor gasto com honorários advocatícios e taxas judiciárias. Atualmente, as tabelas da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB em cada seção apresentam custo inferior à advocacia extrajudicial, aplicadas nos métodos consensuais, em comparação à advocacia judiciária, que podem ser cobrados por quantidade de recursos ou na alta quantidade das horas trabalhadas. Somam-se a isso as tabelas das custas judiciais que não estão presentes nos trabalhos de mediação ou conciliação, por exemplo. E, por fim, atendendo às determinações do CNJ, o valor pago ao facilitador somado aos demais custos tende a ser inferior ao custo de um processo judicial.

Do ponto de vista ambiental, o emprego da mediação, por exemplo, para evitar ocorrência de danos ambientais ou reprimi-los é, em regra, um procedimento

mais rápido e, por essa razão, uma vez inserido o tempo e a eficiência desse método na cadeia de produção de produtos ou serviço nacionais haverá maior benefício ambiental se comparado à adoção do processo judicial.

Exemplos de empresas que já se utilizam da mediação ou fazem tentativas nesse sentido são a indústria de varejo, marca “Arezzo”, e o site de transações comerciais, de marca “Mercado Livre”. Em que pese o uso dos métodos na área empresarial, trabalhista por essas empresas, ainda sim, é possível vislumbrar a presença de iguais benefícios sociais e econômicos quando aplicados aos bens ambientais.

Entretanto, a falta de tradição, estatística e pesquisa do uso dos métodos na área ambiental são alguns dos fatores que auxiliam a justificativa do baixo uso dos métodos.

Além desses desdobramentos é importante observar outro ponto causador de possíveis conflitos entre as partes, a propriedade intelectual da solução alcançada.

3.2.2 Propriedade intelectual da solução obtida

A construção da solução pelas partes, nos métodos consensuais, pode apresentar inovações inclusive com emprego de diferentes tecnologias já que há abertura para o alcance de resultados eficientes restringindo-se apenas à observância da lei.

É nesse sentido que o mesmo conflito pode apresentar diferentes soluções se o grupo de partes for diferente ou for igual em momentos temporais diversos. Essa solução é inicialmente uma construção conjunta iniciada e estimulada por um terceiro imparcial. Assim, cabe avaliar se os direitos intelectuais dessa decisão pertencem a todas as partes e ao mediador, ou, se apenas às partes envolvidas.

Aqui, ao lado do respeito ao direito autoral, pode haver um acordo de vontades entre todos para delimitar a autoria da criação. Ainda que haja privacidade das partes como elemento impeditivo da publicação de todo conteúdo das seções

a que se submeteram, é possível delimitar conteúdo público dessa solução, passível de ser protegido pela legislação específica de direitos autorais, em face de possível exploração econômica da estratégia alcançada.

Todas as ações devem obedecer à legislação específica, Lei nº. 9610/98, inclusive, no regular atendimento do Código de Ética do facilitador que precisa atentar-se à legislação, como já discorrido.

Esse questionamento quanto aos direitos autorais pode ser um dos indícios que afasta o uso dos métodos.

Ainda sobre os desdobramentos do uso dos mecanismos consensuais há outra destacada questão que requer análise da doutrina e dos usuários diante do choque entre a exigência de privacidade da mediação, por exemplo, e da necessidade da publicidade dos atos administrativos, como detalhado na sequência.

É o que se analisa a seguir.

3.2.3 Princípio da publicidade dos atos administrativos e o princípio da privacidade das partes nos procedimentos consensuais

Pelo princípio da publicidade dos atos administrativos, nos termos do artigo 37, § 6º da CF/88, deve ser de conhecimento público todos os atos da Administração Pública Direta e Indireta, ressalvados os casos de sigilo necessário, a fim de atender ao princípio republicado do Estado Democrático de Direito. A necessidade da participação popular e do acesso aos dados ambientais, princípios de Direito Ambiental acima expostos, somente é possível com a publicidade dos atos. Tal é a relevância desse mandamento para a área ambiental.

Já, pelo princípio da privacidade das sessões de métodos consensuais, as partes e o facilitador não podem expor o conteúdo dos diálogos, sendo imprescindível o sigilo do conteúdo abordado.

Assim, na medida em que uma entidade governamental inicia o uso do método consensual deve haver compatibilização entre a necessidade dos atos da administração e a imposição do sigilo durante a sessão.

É nesse sentido que os trabalhos da ADASA, a seguir apresentados, enfrentam essa compatibilização pois na medida em que praticam atividades públicas precisam divulgar os trabalhos alcançados, contudo, o rigor dos métodos impõe o sigilo.

Nesse diapasão, essa compatibilização é elemento a ser construído pela norma jurídica, mas, atualmente precisa ser enfrentado no cotidiano de diferentes entidades governamentais ou que exercem função pública. Um dos caminhos razoáveis é apontar a ocorrência do método e do resultado obtido à sociedade, tal como a conclusão apontada na sentença de homologação, resguardando o conteúdo das sessões exclusivamente às partes.

O impacto disso reside no avanço do emprego dos métodos. Na medida em que a voluntariedade das partes, com respeito à liberdade individual e pública e a publicidade dos atos administrativos são observadas em conjunto com a importância e a necessidade da função da privacidade das seções é possível encontrar um indicio que aumente o uso dos métodos na forma *pura*. Caso contrário, está-se diante de uma dialética que ajuda a compreender o baixo emprego dos métodos.

Ainda sobre os desdobramentos, o estudo segue para abordar a necessidade da especificidade do trabalho do mediador, ou equivalente, nas sessões de mediação e, na sequência, desdobra-se sobre a análise da sessão, a função do Ministério Público, do advogado e do magistrado frente aos métodos em destaque.

3.2.4 A singularidade do mediador/facilitador ambiental. Requisitos para atuação e cálculo para pagamento dos honorários

O contexto normativo, discorrido acima, e a transversalidade da matéria ambiental justificam a observação criteriosa na escolha do mediador/facilitador.

A lei aponta a designação pelo tribunal e a livre escolha pelas partes do mediador/facilitador dentre os cadastrados nos termos do artigo 168, CPC/2015 c/c artigo 4^a, 25 da Lei de Mediação e o artigo 8^o, §6^o da Resolução 125/2010. Há, inclusive, a possibilidade das partes estipularem em contrato os critérios da escolha, quando da previsão da utilização do método em prévio contrato entre as partes.

Nessa escolha destaca-se o elemento do conhecimento específico sobre a transversalidade do tema ambiental. Como destacado acima, a complexidade do conceito do conflito ambiental e do contexto normativo em que está inserido o tornam específico em comparação com os demais tipos de conflito, como o empresarial e o familiar. Isso requer profissional específico, com amplo conhecimento sobre o tema, ou, o que é mais adequado e comum, a participação conjunta de técnico que possa auxiliá-lo na condução de todo o procedimento a fim de que todo o trabalho efetuado não seja anulado.

Como ressalta o manual de formação profissional, qualquer pessoa pode se habilitar ao trabalho de mediador/facilitador, observado o curso técnico específico. Por isso não é possível exigir o conhecimento ambiental deste facilitador, mas, como deve observar o cumprimento da lei e para adequado aproveitamento do diálogo construído e possível acordo, se faz necessário o cumprimento da legislação ambiental, fator que poderá ser melhor cumprido com a presença de técnico específico. Ressalta-se que nos casos de arbitragem, o arbitro já possui o conhecimento técnico necessário, sendo dispensável o acompanhamento de outro profissional.

Essa especificidade do trabalho do mediador, ou equivalente, desdobra-se no cálculo do valor dos seus honorários, fixado em tabela por cada Tribunal, exceto

os casos de gratuidade e livre negociação entre as partes para os métodos aplicados na forma extrajudicial, como prevê o artigo 13 da Lei da Mediação. Esta mensuração deve compreender e valorizar a grandiosidade do trabalho deste profissional, sobretudo em razão dos benefícios que acarreta à paz social, à economia, etc. como apontado acima.

Atualmente, no estado de São Paulo, os mediadores e facilitadores que atuam na esfera judicial, como por exemplo nos CEJUSC's, ainda exercem trabalho voluntário porque não há a provisão orçamentária e o efetivo pagamento pelo trabalho cumprido. Tal fator pode desestimular a continuidade pelo aprimoramento da profissão pois há constantes promessas de pagamento sem que isso ocorra, o que pode repercutir na baixa divulgação e estímulo pela busca dos métodos consensuais.

Sendo assim, a necessidade de profissional com *expertise* na área ambiental pode ser um dos indícios da pequena busca por tais métodos. Para quem anseia pelo sucesso do método e opta pela sua utilização, não encontrar facilmente um profissional mediador ou facilitador com capacidade técnica desenvolvida pode desestimular e frustrar as partes, negando o uso dos métodos consensuais.

Como explicitado, após detalhar a atuação singular do facilitador, segue a descrição do papel do Ministério Público.

3.2.5 A participação do MP

O Ministério Público tem a função constitucional de fiscalizar o cumprimento da lei na defesa ambiental como explicitado acima.

A destaca atuação do MP atualmente reside na formulação dos TAC's, como visto nos casos do acidente aéreo e no desastre em Mariana. São instrumentos em que se vê elementos dos métodos consensuais, mas em nada se confundem com esses.

Contudo, o CPC/2015 e toda a legislação específica dos métodos consensuais determinam, que o membro do MP deve estimular o emprego dos métodos consensuais na forma pura. Na prática, em que pese algumas iniciativas, como o esforço do Conselho Nacional do MP⁴¹ e o trabalho do Ministério Público do Espírito Santo, não há grande visibilidade desse estímulo pois predomina o tradicional emprego do TAC.

Em função dessa falta de estímulo pelo MP quanto ao uso dos métodos na forma “pura” é possível compreender um dos elementos que ajuda a justificar a pequena utilização dos métodos no Brasil.

Apresentada a destaca função do MP, segue abaixo o papel do advogado no desenvolvimento dos métodos consensuais na seara ambiental.

3.2.6 A função do advogado

O advogado e o defensor público têm a função constitucional essencial à administração da justiça na medida em que promove a aplicação da lei na defesa dos interesses dos seus clientes, na prevenção de danos, promoção de políticas públicas, dentre outros, conforme o artigo 133 da CF/88.

Sobretudo nos últimos anos ganhou notoriedade o termo “advocacia colaborativa” para designar o profissional que no cumprimento do dever constitucional e do Código de Ética da Advocacia compreende a relação sistêmica das partes e suas necessidades e trabalha na promoção da paz social por meio da aplicação dos métodos consensuais dentro do sistema multiportas de solução de conflitos, afastando-se da lide e se aproximando do diálogo.

É nessa linha que o CPC/2015 e toda a legislação específica dos métodos consensuais determinam, assim como para os membros do MP, também para os

⁴¹ Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/7560-contribuicoes-para-atuacao-do-ministerio-publico-na-copa-das-confederacoes-e-na-copa-do-mundo-2>> Acesso em 19 jan. 2019.

advogados e defensores, o dever de estimular o emprego dos métodos consensuais na forma pura pelos seus clientes.

Contudo, atualmente, é rara a presença do advogado colaborativo. Há o receio de diminuição dos honorários em função da crença no tradicional poder da litigiosidade e da costumeira forma de cobrança.

Aqui, se requer o entendimento da cultura de paz e da nova forma de cobrança que aliada à função social e aos benefícios da função sistêmica podem promover um valor diferenciado no serviço prestado, sem prejudicar qualquer rendimento do profissional.

É a falta de conhecimento dos benefícios reais que tem desestimulado a aplicação por parte do advogado, e, em decorrência, este pouco estimula seu cliente para que busque o uso dos métodos em preferência às medidas judiciais. Reside nisso mais um indício do baixo emprego desses métodos na esfera ambiental, no Brasil.

Compreendida a especificidade do papel do advogado, a seguir, detalha-se a importância da atuação dos magistrados frente à nova implantação de métodos consensuais.

3.2.7 A função do magistrado

Ao lado do MP e do defensor, o magistrado também é parte essencial à função jurisdicional do Estado, e, em decorrência, assim como a lei atribui ao MP e ao advogado a necessidade de buscar, em preferência, o uso dos métodos consensuais há também o estímulo normativo ao magistrado, instituindo rito próprio para que a conciliação ou método equivalente ocorra em preferência à continuidade da ação judicial, nos termos dos artigos 8º, 139, V c/c 165-175, 303 §1º, II, todos do CPC/2015.

Contudo, atualmente, o acompanhamento da rotina dos tribunais demonstra que as partes em juízo geralmente não possuem o conhecimento e a clareza necessária para optarem, com segurança e consciência, por algum método

consensual. É necessária a maior participação ativa do magistrado para explicar e motivar os litigantes a abandonarem o processo judicial e se dirigirem a um método na forma pura, mais célere, econômico e eficiente, dentre outras características.

Em que pese essa ausência, quando ocorre o uso dos métodos, é comum presenciar sua aplicação na forma híbrida. Há vários exemplos em que o próprio magistrado atua como conciliador ou facilitador. É o caso da aplicação da constelação por magistrados e não por facilitador independente, como ocorre na jurisdição da Bahia, em específico pelo Dr. Sami Storch, esclarecido acima, e no caso do Rodoanel Mario Covas, já apresentado.

É possível, assim, inferir, que reside nessa falta de conhecimento pelos litigantes e na ausência de explicação efetiva e outras iniciativas de alguns magistrados o baixo uso dos sistemas consensuais na forma pura. Adiciona-se a isso a grande quantidade do uso na forma híbrida, como ocorre, por exemplo, quando magistrados atuam na função de facilitador, técnica em desacordo com o instituto em si, como a mediação ou a conciliação. Trata-se da fase atual do uso desses métodos, caracterizada pela constante presença dessa forma híbrida.

Compreendida a especificidade do papel do magistrado, a seguir, detalha-se a importância da atuação dos Tribunais e órgãos públicos, no seu corpo administrativo, frente à nova implantação de métodos consensuais.

3.2.8 Resultados positivos e desafios do emprego dos métodos. Sistemática nos Tribunais e órgãos públicos. Casos levados à estatística da mediação ambiental

O Tribunal de Justiça ou equivalente, órgão colegiado de juízes que proferem decisão em 2ª instância têm a função de reunir e divulgar os dados dos processos em andamento, inclusive das iniciativas com métodos consensuais, como determinado e incentivado pelo CNJ, nos termos do artigo 1.069, CPC/2015.

Na divulgação de tais métodos, a análise das estatísticas disponibilizadas pelos sites dos Tribunais permite avaliar, geralmente, dados específicos da área de

família ou consumidor, por exemplo, ainda que de forma diferenciada e com baixa comunicação. Não há dados no CNJ⁴² ou nos Tribunais sobre o uso desses mecanismos e seus benefícios na área ambiental. O mesmo se dá nos órgãos ambientais. Vislumbra-se, assim, um cenário positivo ao avanço dos métodos e sua presença nos dados estatísticos, mas há ainda desafios para o avanço e a sedimentação da publicidade no contexto ambiental, em suas quatro formas: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

É o que se vê, por exemplo, no caso estudado sobre a tragédia em Mariana. Não há registro estatístico sobre os avanços consensuais obtidos embora pontuais por algum tribunal ou no próprio CNJ.

Ao lado da ausência dos dados na esfera judicial, também se vê aqui o reflexo da falta do mapeamento dos conflitos, apontada acima, Na medida em que os conflitos eminentes ou já consolidados passam a ser mapeados e comunicados juntamente com as iniciativas empregadas para sua solução, maiores dados podem ser reunidos e, com isso, estudos e estatísticas podem ser formulados tanto para impedir que o conflito se desenvolva, como para evitar a presença de novos.

Com esse estudo que retrata a ausência da compilação dos dados é possível aferir que de, de fato, pouco se emprega tais métodos pela ausência de comunicação e divulgação das raras iniciativas já efetuadas. Nas estatísticas oficiais nada se comenta, nem tampouco consta uma categoria específica.

⁴² Os dados estão reunidos no Relatório “Justiça em Números” Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2019.

3.3 O contexto e os desdobramentos dos métodos consensuais: o baixo emprego na solução de conflitos ambientais

Como pontuado neste capítulo, o baixo uso da negociação na solução de conflitos ambientais no Brasil também pode ser notado, ao lado dos outros elementos apresentados nos capítulos anteriores, na ausência das estatísticas oficiais sobre os processos judiciais ambientais em que algum método foi utilizado.

Quando ações judiciais são paralisadas pela interveniência da aplicação de métodos consensuais e resultados positivos de autocomposição são alcançados, não há qualquer comunicação específica que facilite a rápida identificação pela sociedade, litigantes, pesquisadores, etc. Isso não estimula o seu uso, e o mantém desconhecido para boa parcela da população usuária do sistema judiciário.

Nesse sentido, a falta de conhecimento pelos litigantes e sociedade em geral também é notada pela ausência de explicação efetiva e outras iniciativas de alguns magistrados durante o processo judicial. O mesmo ocorre pela atuação de advogados quando não explicam e pouco estimulam seu cliente para que busque o uso dos métodos em preferência às medidas judiciais. E, ainda há a atuação de alguns membros do MP e de técnicos de órgãos ambientais quando não esclarecem a possibilidade de uso dos institutos.

Não encontrar facilmente um profissional mediador ou facilitador com capacidade técnica desenvolvida pode desestimular e frustrar as partes, o que também contribui para manter o uso das soluções judiciais.

A dialética não compreendida entre a voluntariedade das partes, com respeito à liberdade individual e pública, a publicidade dos atos administrativos e a privacidade das seções autocompositivas também é indício que justifica e ajuda a manter a preferência pela decisão do magistrado.

O mesmo se dá no questionamento sobre os direitos autorais da solução obtida quando não esclarecido entre todos os atores sociais presentes na solução dos conflitos.

A falta de tradição do uso dos métodos, o desafio da aplicação dos princípios ambientais na construção da solução, como estudado, e a constante solução

alcançada com o uso do TAC e do TCA são elementos apontados que também podem justificar o baixo emprego dos mecanismos na solução sustentável.

Selecionados os elementos encontrados no estudo efetuado neste capítulo é possível avançar e apontar mudanças legislativas. É o que se pretende no próximo item que finaliza a análise dos métodos consensuais aplicados ao conflito ambiental.

3.4 Avanços e desafios a serem enfrentados pela norma

Como demonstrado no decorrer dessa dissertação, o emprego das ferramentas consensuais que propiciam a composição entre as partes sem a necessidade da intervenção judicial é prática antiga, presente em diplomas normativos seculares e que atualmente, no Brasil, constituem o direito fundamental da dignidade da pessoa humana.

Todos têm direito à solução pacífica, célere, eficiente e de baixo custo. Não é qualquer acesso ao Judiciário que o Estado brasileiro promulgou na Constituição Federal, mas o acesso que reúne as características da solução eficiente, sustentável, razão pela qual os métodos consensuais são o mais basilar exemplo, sobretudo diante da situação do Poder Judiciário que recebe um grande volume de processos a serem solucionados, se avolumando por vários anos, gerando alto custo para todos os envolvidos.

Nota-se, assim, no exercício da interpretação sistemática, a compatibilização entre as normas constitucionais, processuais e a regulamentação específica dos institutos dos métodos consensuais de solução de conflitos, tais como a arbitragem, mediação, etc. Isso demonstra que o conjunto normativo já construído é um avanço no sentido do efetivo emprego de tais métodos para dar efetividade ao direito.

Tal raciocínio se aplica também aos conflitos ambientais. Não há obstáculo ao uso de tais ferramentas na construção da solução sustentável, em que pese a necessidade de superação de alguns desafios, como o entendimento e a compatibilização de princípios ambientais, nos termos estudados acima.

E nesse sentido, ao longo do cotidiano e da ampliação do seu uso, ajustes podem se fazer necessários, como é o caso, por exemplo, dos desdobramentos apontados neste capítulo no tocante à harmonização entre a publicidade dos atos administrativos e a privacidade da aplicação e desenvolvimento dos métodos consensuais.

Resta consignar que a norma específica poderia deixar mais claro uma das maneiras a serem implementadas para que haja tal harmonia entre esses princípios, ainda que entendimentos já possam ser formulados com base na legislação em vigor. São diferentes entidades governamentais ou que exercem função pública que precisam compreender esse limite para trabalharem com maior segurança jurídica.

Além dessa hipótese, outras poderão sobrevir a medida em que tais métodos forem sendo utilizados em maior quantidade e para diversos conflitos. Para isso, a fim de que controvérsias sejam dirimidas mais facilmente a norma brasileira pode firmar orientações de forma a facilitar a busca pela paz social.

4. IDENTIFICAÇÃO DE CASOS DA APLICAÇÃO DOS MÉTODOS CONSENSUAIS EM OUTRAS ÁREAS DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS: DA ORIGEM DO CONFLITO À POSSÍVEL SOLUÇÃO DEFINITIVA

Após fundamentar a possibilidade da aplicação dos métodos em análise aos conflitos ambientais, no último capítulo, apresentar-se-á exemplos de outros tipos de conflitos que envolvam direitos difusos e coletivos nos quais estão sendo empregados os métodos consensuais em maior quantidade e frequência, inclusive com o uso de tecnologias avançadas. O objetivo é discorrer sobre o crescente estágio da aplicação desses métodos neste cenário em comparação aos conflitos ambientais até então estudados. A partir dessa nova análise, busca-se adicionar mais um indício justificador do baixo emprego dos métodos consensuais aos conflitos ambientais, encerrando, assim, o estudo proposto nesta dissertação.

4.1 Tipos de conflitos sobre outros direitos difusos e coletivos e a aplicação dos métodos consensuais no Brasil: coleta de dados e a justificativa da escolha dos casos

O conceito de direitos difusos e coletivos está presente no microsistema do consumidor, no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor e envolve, principalmente, as áreas de defesa do consumidor, idoso, torcedor, meio ambiente, da criança e adolescente, dentre outras.

Para cada tipo de conflito dessas áreas, assim como discorrido para a seara ambiental, é possível a aplicação de métodos consensuais para solucioná-los, sob o ponto de vista jurídico. No presente estudo, os seguintes conflitos foram selecionados: (i) regularização fundiária; (ii) cobrança por acesso e uso da água; (iii) negociação consumeirista por meio de aplicativo de telefonia celular.

Optou-se por esses três casos pois neles há elementos dos métodos consensuais abordados nos capítulos anteriores, além de serem significativos para a matéria que contemplam, cada um com sua particularidade, inclusive vencedores de prêmios e outras formas de reconhecimento.

Registra-se que o número de casos da seara do consumidor em que se vê o uso desses métodos é alto e comunicado por órgãos administrativos, judiciais e imprensa, em geral.

4.1.1 Regularização fundiária – TERRA NOVA

O tradicional conflito brasileiro sobre a ocupação do solo urbano motivou a criação de uma empresa social denominada “Terra Nova” que por meio da aplicação da técnica da conciliação objetiva resolver o impasse entre proprietários de grandes áreas urbanas e os ocupantes locais a fim de regularizar o registro do imóvel e implantar benfeitorias urbanas a depender do tipo de impasse.

Aqui o objeto da disputa pode envolver vários direitos difusos, como o direito urbanístico, mas o foco que se nota é a controvérsia sobre o direito patrimonial disponível sobre o a aquisição da área. Isso envolve a identificação dos lotes, a regularização do loteamento junto ao Poder Público, a obtenção da matrícula e do registro do imóvel pelo então ocupante e o pagamento de valor reduzido ao proprietário da área.

Após vários encontros com elementos de conciliação, uma vez obtido acordo entre os moradores e o proprietário, um boleto bancário é obtido pelas famílias ocupantes que passam a pagar um pequeno valor mensal ao proprietário e à empresa Terra Nova. O longo, tradicional, violento e duradouro processo judicial de reintegração de posse que geralmente acompanha a controvérsia sobre a área é encerrado com a homologação desse acordo, que poderá ser questionado em juízo a qualquer momento.

Registra-se, contudo, que em alguns processos judiciais é necessário o desafiante convencimento judicial sobre as condições do acordo e do trabalho da

empresa. Talvez a raridade da presença da conciliação por empresa privada nos moldes em que é trabalhada tem causado surpresa no Judiciário.

Ao longo da atuação dessa empresa, algumas comunidades em São Paulo, Paraná e Rondônia já obtiveram a suspensão da ação judicial ou seu arquivamento e o posterior registro notarial⁴³. Um dos casos apresentados pela empresa é o da comunidade de Vila Bela, na Zona Leste paulistana, região que totaliza a área superior a 1.000.000m². O processo judicial já contava com décadas quando foi iniciada a fase de acordo com a empresa, ainda em andamento.

Como é possível observar, o foco é o pagamento do terreno ao proprietário em que pese a instalação de benfeitorias como: a normalização da energia elétrica, do abastecimento de água e da instalação de saneamento básico, a pavimentação de vias, instalação de escola, creche e área de lazer⁴⁴.

⁴³ Os dados estão reunidos no site <<https://grupoterranova.com.br/projetos/>> Acesso em 15 jan. 2019.

⁴⁴ Um dos exemplos indicado no site <<https://grupoterranova.com.br/projetos/>> é o Jardim I de Maio, em SP:

Dados técnicos

Área total: 85.757,24 m²

Número total de lotes: 497

Número total de moradores: 1988

Data da ocupação: 1995

Data da Homologação do Acordo Judicial: 28/08/2009

Nome da Associação de Moradores: Associação de Moradores da Jardim Taboa

Infraestrutura e Equipamentos Públicos:



Rede de Distribuição de Água



Rede de Energia Elétrica



Rede de Coleta de Esgoto



Rede de Drenagem (Coleta de Águas Pluviais)



Creche ou CEI (Centro de Educação Infantil)



Escola - Ensino Fundamental



Escola - Ensino Médio



Unidade Básica de Saúde

Na conciliação estão envolvidos o credor, o devedor e são acionados os diferentes setores públicos para o pagamento das benfeitorias. Mas, ao contrário

E, a comunidade de Casa Branca, em SP:

Dados técnicos

Área total: 36.000,00 m²

Número total de lotes: 305

Número total de moradores: 1220

Data da ocupação: 1997

Data da Homologação do Acordo Judicial: 16/12/2011

Nome da Associação de Moradores: Associação de Bairro Casa Branca Parque São Miguel

Infraestrutura e Equipamentos Públicos:



Rede de Distribuição de Água



Rede de Energia Elétrica



Rede de Coleta de Esgoto



Ruas pavimentadas



Ruas nomeadas



Ruas com CEP



Meio-fio



Calçada



Creche ou CEI (Centro de Educação Infantil)



Escola - Educação Básica



Escola - Ensino Fundamental



Escola - Ensino Médio



Unidade Básica de Saúde



Área de Lazer (praça e/ou parque e/ou quadra esportiva)



Unidade de Assistência Social (CRAS)



Centro Comunitário

da mediação, não se vê a presença de todos os atores sociais na recuperação ambiental e urbanística da comunidade formada ao longo dos anos.

O mapeamento desse tipo de método consensual no interior do processo judicial acerca de conflito urbanístico não é realizado pelo Tribunal de Justiça, de forma singular, de modo ser desafiante compreender o número de casos em que se aplica esse ou outros métodos semelhantes, com significativos benefícios sociais⁴⁵.

4.1.2 Controvérsia por uso da água - ADASA

Ao lado do antigo conflito brasileiro sobre a regularização fundiária há a disputa pelo acesso e uso da água, sobretudo em regiões áridas do Sertão e locais desprotegidos pelas recentes crises hídricas suportadas por diferentes regiões brasileiras.

E, é sobre no conflito hídrico que há a aplicação da mediação no Distrito Federal. Trata-se do trabalho da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA que por meio de mediadores especializados atuam para resolver conflitos entre usuários e usuários e

⁴⁵ A empresa Terra Nova já teve seu trabalho reconhecido por diferentes instituições, como apresentado em seu site, acima indicado. É o caso do: Selo ODS: A metodologia de trabalho da Terra Nova foi reconhecida como uma iniciativa que colabora com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e seu papel como articulador do crescimento sustentável do Paraná. A cerimônia de entrega aconteceu durante o Congresso Sesi ODS, realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP). Prêmio VIVA Stephan Schmidheiny – Categoria Inovação Social. A premiação, entregue na Guatemala, reconhece projetos e iniciativas sociais inovadoras na América Latina, capazes de enfrentar, com criatividade, os desafios que se apresentam nas comunidades e regiões em que estão inseridos. Concorreram 663 projetos de diversos países. René Frank Habitat Award - A Terra Nova teve seu trabalho reconhecido pela International Real Estate Federation (FIABCI) quando recebeu, na cidade de Cannes, França, em parceria com a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), o Prêmio René Frank Habitat Award, destinado a projetos que propiciam a melhora das condições de habitação das populações pobres do mundo. Concorreram 257 iniciativas em todo o mundo. World Habitat Awards - A Terra Nova ficou entre os 10 finalistas do Prêmio World Habitat Awards, realizado pela Building and Social Housing Foundation (BSHF) em parceria com as Nações Unidas. Essa premiação envolve projetos que apresentam soluções inovadoras para os problemas da habitação. Saiba mais em:<bshf.org>

prestadores de serviço acerca de direitos patrimoniais disponíveis sobre o uso desse recurso, bem como a parcela disponível do direito difuso da água.

Ressalta-se que o objeto da disputa pode envolver outros direitos difusos atinentes ao local do impasse, bem como diversos atores sociais, o que torna desafiante e exemplar a aplicação da mediação.

Nessa singularidade de atuação, encontra-se o trabalho da pesquisadora e mediadora Samira lasbeck, cuja pesquisa também norteou o desenvolvimento do presente estudo, como apresentado no capítulo inicial.

O pioneirismo desse envolvimento com a comunidade local também foi objeto de apresentação e reconhecimento internacional como se verifica no site da ADASA⁴⁶.

⁴⁶ O trabalho da ADASA foi reconhecido internacionalmente, como se vê na transcrição abaixo disponível em: <<http://www.adasa.df.gov.br/905-adasa-e-destaque-em-congresso-mundial-sobre-mediacao>> acessado em 21 jan. 2019.

Em sua primeira edição fora da América e da Europa, a escolha do Senegal para a realização deste evento foi emblemática, não somente porque o país receberá o Fórum Mundial da Água em 2021, após a edição brasileira em 2018, mas também pelo fato de nos seis meses de estiagem, de novembro a maio, a precipitação de chuvas não chegar sequer a 1 mm. Ali, negociar o uso da água é questão de sobrevivência.

Palestras e oficinas foram ministradas por especialistas de Espanha, Argentina, México, Senegal, Tunísia, Brasil e Chile. Uma oportunidade para profissionais se reunirem e compartilharem seus conhecimentos teóricos e práticos.

Samira lasbeck, reguladora, advogada e mediadora da Ouvidoria da ADASA, representou a autarquia no congresso. “Participar desse evento é uma forma que nós temos de avaliar nosso trabalho. E ter dois artigos selecionados foi um importante reconhecimento de nossos esforços (de conciliação)”, afirmou Samira.

Buscando resolver conflitos de maneira rápida e eficiente, a mediação tem se mostrado cada vez mais presente em órgãos públicos e privados. Em se tratando da prática da conciliação dentro de agências reguladoras, a ADASA foi uma das pioneiras no assunto. Com um núcleo de mediação criado em 2012 (antes mesmo da profissão de mediador ter sido regulamentada), o órgão tem caminhado para, cada vez mais, transformar conflitos em conhecimentos institucionais.

“Esse é um processo que nos auxilia na melhoria de normas e resoluções dentro da própria empresa. Assim, podemos estabelecer soluções que sejam mais coerentes com a realidade e as demandas sociais.”, explicou Samira.

Com realização anual, o congresso vem contando com a adesão de muitos profissionais atuantes na área de mediação de conflitos, dentro das suas mais variadas aplicações. Em 2016, foram mais de 1.300 participações. Os resultados desta edição ainda estão sendo computados.

Com objetivo de democratizar a prática da mediação, identificar suas contribuições para a humanidade e, principalmente, consolidar uma rede internacional de troca de informações, vivências e métodos, esse evento já se prepara para sua próxima etapa, na Argentina, em 2018.

Artigos:

O mapeamento desse tipo de método consensual pelo Ministério do Meio Ambiente é objetivo a ser perseguido a fim de conferir destaque e difusão desse conhecimento a toda a sociedade e pesquisadores do tema, como importante aliado na identificação da existência e desenvolvimento do sistema multiportas de solução de conflitos praticado por autarquia⁴⁷.

-
- O Cenário da Mediação de Conflitos na Administração Pública Brasileira Anterior à Vigência da Lei 13140/2015 - Autores: Samira lasbeck De Oliveira Soares, Edicarlos Portela Sales, Higor Oliveira Gomes e César Augusto Cunha Campos
 - O Uso de Ferramentas de Mediação de Conflitos no Projeto de Compartilhamento Otimizado do Uso de Recursos Hídricos em Áreas Críticas: Projeto da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) - Autores: Samira lasbeck de Oliveira Soares, Hudson Rocha De Oliveira, Edicarlos Portela Sales, Kahena Quintaneiro Bizzotto

⁴⁷ A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - ADASA é responsável pelos Recursos Hídricos e Serviços Públicos do Distrito Federal. Criada em 2004 pela lei 3.365/04, como autarquia em regime especial, órgão independente, dotado de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, com prazo de duração indeterminado, teve suas competências ampliadas pela lei 4.285/08.

A própria Lei 4285/2008 estabelece como competência da ADASA:

“Art. 7º Compete à ADASA:

I – (...)

XV – dirimir conflitos entre os prestadores dos serviços públicos e entre esses e os usuários ou consumidores dos serviços;”

Portanto, a Equipe de Mediação da ADASA trata de dois conflitos de naturezas diferentes: a) conflitos entre usuários de recursos hídricos e b) conflito entre usuários e prestadores de serviços públicos regulados pela ADASA.

Disputas em relação aos recursos hídricos são complexas e versam sobre um bem ambiental em constante mudança. Envolvem diversos setores, órgãos e entidades públicas, além de vários indivíduos que estão envolvidos no problema, seja pelo vínculo comunitário, seja por compartilharem do mesmo bem. Os conflitos entre usuários e prestadores de serviços públicos se diferem muito dos conflitos entre usuários de recursos hídricos. Os primeiros são caracterizados como individuais, por se assemelharem às disputas de fornecedores de serviços, enquanto os segundos se caracterizam por disputas comunitárias.

Para trabalhar com os dois tipos de conflitos em mediação na ADASA adotamos o seguinte procedimento. Precedente ao início da mediação, há o estudo do processo e a pré-mediação com todos os usuários participantes, com o intuito de conversar com os mesmos para conhecer a demanda pelo ponto de vista do usuário, esclarecer sobre o processo de mediação, informá-los dos princípios da mediação e os próximos passos do procedimento e verificar se desejam ou não participar do processo.

Dos processos realizados no ano de 2017, 75% eram referentes a Recursos Hídricos e 25% entre usuários e prestadores de serviços públicos. Dentro dos processos de recursos hídricos, 50% foram atendimentos realizados com usuários que captam diretamente de córregos, 33,4% usuários que captam de canais e 16,6% usuários que captam de barragens. Quanto aos usuários e prestadores de serviços públicos, 100% foram referentes a distribuição de água.

No total, no ano de 2017, foram realizados 23 atendimentos que beneficiaram diretamente mais de 330 pessoas. Com isso, é válido ressaltar a importância do trabalho da Equipe, que usou as ferramentas de mediação de modo a possibilitar a economia de recursos da agência, e minimizou potenciais impactos à eficácia das ações da instituição, em especial em um ano de crise hídrica.

4.1.3 Negociação consumista por meio de aplicativo de telefonia celular

É crescente no país o uso legal de aplicativos de telefonia celular e sites de maneira geral que dispõem de ferramentas gratuitas para o usuário apresentar sua controvérsia e, rapidamente, ser respondido por representante da empresa, o qual com auxílio de um facilitador virtual apresenta hipóteses, previamente determinadas, de solução. É um software de automação de negociação de acordos. E, uma vez alcançado o consenso, um termo de acordo pré-formatado é apresentado às partes, que podem assina-lo eletronicamente, tudo para agilizar e formalizar o resultado alcançado.

Os usuários têm demonstrado satisfação com este novo serviço e com a solução alcançada. Ressalta-se não haver interferência do magistrado, nem tampouco a presença física de facilitadores e da outra parte interessada. Os interesses de quem se apresenta como consumidor da marca, por exemplo, somente são percebidos pela customização oferecida pelo sistema, ou em sistemas mais avançados as partes podem falar diretamente entre si. Tal recurso se afasta dos institutos da mediação e da conciliação, por exemplo, em razão da percepção que somente os humanos em contato pessoal direto podem sentir e responder adequadamente.

Os direitos reivindicados possuem a natureza jurídica de direito patrimonial disponível o que facilita a propagação desses sistemas. Não se busca questionar controvérsias acerca da parcela disponível de bens difusos. Nisso resulta a presença marcante apenas na esfera trabalhista, empresarial e do consumidor desses sistemas.

Estão presentes, portanto, poucas partes: o usuário, reclamante, e a empresa fornecedora, contratante. Não se apresentam outros atores sociais que podem estar envolvidos na controvérsia, segundo a visão sistêmica de Edgar Morin.

O mapeamento desse tipo de negociação via aplicativos não é realizado pelo Tribunal de Justiça, de forma singular, de modo ser difícil compreender o número de casos em que se aplica esse ou método consensual semelhante. Uma típica

ferramenta é a “Justto⁴⁸” que atua no Brasil desde 2012 e já negociou mais de R\$ 300.000.000,00 entre as partes envolvidas.

Nota-se assim que na maioria dos exemplos apresentados neste capítulo há um elemento comum: o objeto acerca de direitos patrimoniais, materiais. Na maioria, não há conflito com multipartes sobre direitos extrapatrimoniais. Isso demonstra, a exemplo do que ocorre para as demais áreas de direitos difusos e coletivos, além da ambiental, a predominância de poucas partes na disputa sobre a controvérsia de direito individual homogêneo.

4.2 Aplicação das técnicas

A aplicação dos métodos consensuais aos conflitos ambientais brasileiros é marcada pela ausência de dados estatísticos oficiais, como relatado no capítulo anterior. A isso soma-se a falta de rigor técnico no uso desses procedimentos e terminologias, o que provoca a confusão entre usuários e estudantes, em diferentes áreas jurídicas.

A ausência de ampla divulgação dos raros casos em que se emprega o sistema multiportas de soluções de controvérsias ambientais é fator marcante na sociedade brasileira. É nesse contexto que a presente pesquisa se desafiou em coletar dados que pudessem refletir o atual emprego dos métodos nas disputas sobre os bens ambientais a fim de conhecer em detalhes o trabalho efetuado e identificar as razões do baixo emprego, além de promover, no que couber, sua divulgação. Os exemplos colacionados neste capítulo apresentam, de alguma forma, o bem ambiental, na visão sistêmica ressaltada, mas não se vê comumente a abrangência integral na solução das controvérsias.

Acresce-se a questão da incorreta técnica ao se utilizar a terminologia dos métodos consensuais, o que marca o período de transição em que o país se situa quanto ao emprego dessas ferramentas. Ainda há a preferência pela disputa

⁴⁸ Esta ferramenta é adquirida pela empresa para negociar com seu cliente. Há dados disponíveis em: <<https://justto.com.br/>> Acesso em: 21 jan. 2019.

judicial. Isso pode ser notado nos exemplos apresentados, pois há certa confusão nas terminologias usadas na divulgação dos métodos consensuais. Senão, vejamos.

No caso da Terra Nova a divulgação feita em documentário sobre o tema e advogados participantes é feita utilizando o termo “mediação”⁴⁹. Mas, como justificado, trata-se de técnica que se assemelha à conciliação.

No caso do aplicativo, o que pode identificar são os elementos de conciliação. No entanto, necessário se faz consignar que o meio eletrônico sozinho não pode substituir o conciliador plenamente a ponto do *software*, por mais customizado que seja, ser considerado conciliador.

4.3 Comparação do uso da mediação entre diferentes conflitos de direitos difusos e coletivos

Ao longo dos exemplos apresentados nessa dissertação nota-se diferença de uso dos mecanismos consensuais quando o objeto tratado pelo facilitador envolver direitos difusos.

Há alto uso dos mecanismos quando predominam os direitos patrimoniais individuais, como no caso de transações entre consumidores e fornecedores.

Já, se o objeto dispuser acerca de bens ambientais ou difusos e coletivos no geral, nota-se pequena visibilidade da conciliação ou mediação.

Essa diferença parece residir na controvérsia sobre a possibilidade ou não da transição de direitos difusos. E, como explicitado acima, não merece prosperar. Há parcela de disponibilidade nos direitos difusos e, é nessa que reside o trabalho do conciliador ou mediador, por exemplo. Não há impedimento para que diversos

⁴⁹ É o que se vê no site de palestra <<https://www.youtube.com/watch?v=890FrwoKcbA>>, no site de apresentação da empresa <<https://grupoterranova.com.br/terranova/>> e no documentário sobre a empresa “Um novo capitalismo”, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0IFPmPHtBD8>> Acesso em: 21 jan. 2019.

atores sociais se reúnem e juntos constroem uma solução legal e sustentável, por exemplo.

Semelhante é o raciocínio a ser empregado para questões acerca de direitos da infância e juventude ou do idoso, isto é, a todos os direitos difusos em que aparentemente não se vê a disponibilidade dos bens e interesses.

Em particular, a mediação, em razão de suas características, anteriormente apontadas, é excelente meio de observar os reais interesses de cada parte e promover o diálogo independente do tema proposto, com bens difusos ou individuais homogêneos. E, ainda que seja necessária a presença de diferentes atores sociais para o entendimento do conflito, o mediador reúne ferramentas que se destacam nesse caminho de escuta ativa e de promoção do diálogo sincero entre os envolvidos. Somente com esse diálogo aberto e com a exposição das vontades sinceras um caminho de encontros e soluções poderá ser construído com sustentabilidade, razão pela qual a mediação é valioso aliado no tratamento de disputas sobre conflitos difusos, em que pese a diferença de emprego entre esses.

Essa diferença de tratamento aponta a necessidade da busca de conhecimento específico às partes e seus defensores, se houver, e aos facilitadores, porque na medida em que a parcela de direitos disponíveis do objeto disputado, dentre os direitos difusos, for identificada, será mais fácil para todos construírem a decisão. Opera-se com maior destemor naquilo que for possível gerir, apropriar, negociar, desde que conhecedor desses limites.

4.4 Resultado alcançado: elementos que justificam o baixo emprego dos métodos consensuais nos conflitos ambientais

Como apresentado neste capítulo, o baixo uso dos métodos consensuais na solução de conflitos ambientais no Brasil também pode ser notado, ao lado dos outros elementos apresentados nos capítulos anteriores, na ausência de facilidades que apontem a parcela disponível do bem ambiental, difuso.

Nesse sentido, a falta de conhecimento pelos litigantes e pela sociedade em geral do que é possível negociar, do conteúdo verdadeiro de cada técnica e as diferenças com o que é apresentado por empresas ou entidades públicas são indícios que justificam o baixo emprego dos métodos abordados para os conflitos ambientais.

Não se vê isso nas questões do Código de Defesa do Consumidor. Há décadas de uso desses métodos para questões consumeiristas por envolverem direitos disponíveis e estar bem claro a todos os envolvidos sobre o limite da negociação, da parcela de valor disponível.

Soma-se ainda a presença de métodos híbridos que afastam ou ofuscam a visibilidade dos métodos puros. Isso pode ocorrer por conta da fase de transição ou de início do uso dos métodos. Os **métodos híbridos** são expressão utilizada para designar a conciliação ou a mediação usada em desacordo com o previsto na norma, seus princípios e funcionalidades, mas com elementos que se assemelham às técnicas em si, como quando se dá a aplicação da conciliação por um magistrado. Trata-se de um terceiro imparcial às partes, mas que atua como magistrado no processo e, por isso, não reúne o perfil do facilitador. A tendência talvez seja ainda reproduzirmos esses métodos não previstos em lei, mas identificados apenas por estudos de casos práticos, como será abordado a seguir.

4.5 Perspectivas futuras

Vislumbra-se a necessidade da reiteração do uso dos métodos, ainda que híbridos, e, nesse caminho, da busca de conhecimento específico às partes, seus defensores e aos facilitadores, para que seja percebível com maior facilidade a parcela de direitos disponíveis do objeto disputado, dentre os direitos difusos.

No geral, indícios apontam a continuidade do uso híbrido para os direitos difusos a fim de que a sociedade exercite mais a cultura de paz e consiga superar a desafiante complexidade do conflito ambiental, utilizando-se mais da mediação até chegar na negociação, em função das características de tais instrumentos, já

que na negociação o encontro é direto, sem intermediários, uma fase mais madura de transação, como apontado.

O uso da tecnologia com o emprego de softwares de intermediação tende a aumentar para os direitos difusos e sua parcela de disponibilidade quando possível, até haver a incorporação pelas próprias partes em negociação direta.

Esse é o caminho alternativo à solução judicial: visão híbrida até talvez o alcance da pura, mas um caminho que precisa ser reiterado e percorrido para que novas perspectivas possam ser identificadas, positivas à sociedade ou não, mas de qualquer forma, que merecem ser aprofundada. Respostas completas sobre o emprego dos métodos consensuais só podem ser alcançadas após a prática reiterada desses instrumentos tal como ocorre com a atividade tradicional da solução judicial.

Como visto para os conflitos da temática do consumidor basta uma negociação assistida, em geral. Já, na temática ambiental é necessária uma mediação, conciliação de interesses às partes atendidas de forma mais profunda.

Nessa linha de raciocínio, uma das soluções possíveis é uma fase de pré-mediação durante o inquérito civil a exemplo dos casos apresentados, pois tenderá à resolução do conflito ainda na fase de investigação, identificação, diálogos, sem o avanço da fase judicial. O mediador aqui poderá atuar como neutralizador da hipossuficiência entre as partes porque com a presença do membro do MP poderá deixar de haver a sensação de intimidação que esse provoca na manifestação de vontade da parte.

Assim, avançar à mediação ou outras técnicas é uma forma de desenvolvimento das soluções tradicionais como o TAC, TCA nessa perspectiva do cenário de maior paz social à busca de soluções para o meio ambiente equilibrado às presentes e futuras gerações.

CONCLUSÃO

Conhecer com detalhes o que há na prática, a partir do estudo de dois casos brasileiros com impacto internacional, e comparar com o que prescreve a norma jurídica, que inaugurou o sistema multiportas de soluções de conflitos, nos últimos anos, em um trabalho com predisposição sistêmica, pode auxiliar na compreensão do baixo uso dos métodos consensuais de resolução de conflitos? Convicto dessa certeza, a presente dissertação percorreu este caminho e, no diálogo entre prática e teoria, identificou indícios que auxiliam no entendimento do tema proposto.

Inicialmente, no estudo do conceito e das características do conflito ambiental observaram-se constante receio das partes, ainda que infundado, de que o método não seria proveitoso, seguro e permanente ao longo do tempo. O extenso número de atores sociais envolvidos, a desafiante identificação, reunião desses, a necessidade de facilitador com conhecimento especializado, ao lado da ausência de um mapeamento nacional, único e atualizado, que compreendesse os conflitos ambientais auxilia na percepção do baixo interesse e emprego dos métodos consensuais.

Na análise dos métodos consensuais outros indícios foram apontados. Observa-se, no caso da negociação, por se tratar de um mecanismo comumente percebido na forma privada, sem constante divulgação, em geral, não é evidenciado seu uso em razão do profundo desconhecimento técnico de questões ambientais que inibem avançar em acordo, com segurança.

Nota-se com o passar dos anos não haver empenho no uso “puro” de cada técnica de solução consensual. Há, ainda, a controvérsia doutrinária sobre a possibilidade do uso da arbitragem e a ausência de tradição da constelação e da justiça restaurativa nas soluções socioambientais.

Já, na aplicação dos métodos aos conflitos foram identificados indícios acerca da ausência das estatísticas oficiais sobre os métodos na seara ambiental, e a falta de estímulos dos profissionais advogado, membros do MP e magistrados para o uso dos métodos pelas partes.

Apurou-se, ainda, a dicotomia entre a publicidade dos atos administrativos e a privacidade das secções autocompositivas, bem como sobre os direitos autorais da solução obtida. A falta de tradição do uso desses métodos, o desafio da aplicação dos princípios ambientais e a reiteração da aplicação do TAC e do TCA afastam esses mecanismos na solução sustentável.

Por fim, na comparação com outros direitos difusos, apontada no último capítulo, a ausência de facilidades que apontem a parcela disponível do bem ambiental, difuso, é responsável pelo baixo uso, aliada ao predomínio do uso dos métodos híbridos que afastam ou ofuscam a visibilidade dos métodos puros previstos na lei.

Contudo, em que pesem tais elementos, é possível aumentar a presença desses institutos nas resoluções de conflitos. Assim, os benefícios e oportunidades do uso desses métodos, tão valiosos às relações sociais, em especial, à dignidade da pessoa humana, podem estar presentes também na seara socioambiental, seja no meio ambiente natural, artificial, do trabalho ou cultural.

Dentre os vários caminhos a serem trilhados, vislumbra-se como mais assertivo a reiteração do uso dos métodos consensuais a esta seara. Nesse sentido, ao futuro será possível identificarmos benefícios ou desafios a serem contornados. Persistir na continuidade da solução híbrida ou no meio judicial é não avançar no sentido proposto pela doutrina e pela norma.

Para essa conquista, a dissertação apresentou, como ferramenta inicial, o uso do design de soluções, que permite a construção do mosaico de oportunidades reais a serem utilizadas pelos operadores do direito, em prol da sustentabilidade das práticas e soluções jurídicas socioambientais.

Tal é a contribuição desse estudo à Ciência Jurídica, às relações econômicas e sociais: conhecer elementos que possam provocar o emprego de métodos consensuais, para que, gratuitamente, ou a baixo custo, auxiliem diferentes tipos de conflito ambiental, com maior precisão, na constante missão de prevenir prejuízos ao meio ambiente, e assim, favorecer o Brasil e os demais países, impactados pelos danos que não conhecem fronteiras territoriais.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ALVES, Eliana Calmon. **Poder Judiciário. Enfoque para as Soluções Alternativas de conflito**. Biblioteca Digital do Superior Tribunal de Justiça-STJBDJur.
- ANDRIGHI, Fatima Nanci. **Arbitragem Instrumento de Cidadania e da Paz Social**. Biblioteca digital do Superior Tribunal de Justiça-STJ BDJur.
- ARAGÃO, Alexandra. **Aplicação nacional do princípio da precaução**. Colóquios 2011-2012, 2013. Disponível em <[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%20\(Alexandra%20Arag%C3%A3o\).pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%20(Alexandra%20Arag%C3%A3o).pdf)>.
- ASSMAR, Gabriela e at. **Procedimento**. In: HALE, Durval; PINHO, Humberto Dalla Bernardinha de; CABRAL, Tricia Navarro Xavier. O marco Legal da Mediação no Brasil – Comentários à Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. São Paulo: Editora Atlas, 2015.
- AZEVEDO, José G. de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 5. ed. Brasília. 2015, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>.
- BAUMAN, Zygmunt. **Ética Pós-Moderna**. São Paulo: Paulus, 1997.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
- BRASIL. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>

- BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>
- BRASIL. **Lei 13.140 de 26 de junho de 2015**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>
- CAPORLINGUA, Vanessa Hernandez. **A Consciência Ambiental dos Juízes nas Sentenças Transformadoras**: Pacto Editorial, Jundiaí, 2012.
- DALLARI, Adilson Abreu e outros. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DRUMONT, Paula. **Mediação Internacional**. Rio de Janeiro: PUC-Rio e ed. vozes, 2016.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- FISHER, Roger. **Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imagro, 2005.
- GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos**. 2011. 273f. Dissertação (Doutorado em Direito Processual) Universidade de São Paulo
- LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos**: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função social**. São Paulo: RT. 2010.
- MAKOVIK, Jessica. **Esthétique et droit**. Paris: LGDJ, 2004.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MEDAUAR, Odete; MARQUES, Claudia Lima; DA SILVA, Solange Teles (Coords.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em**

- homenagem à Jacqueline Morand-Deville**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MENDONÇA, Rafael. **A Ética da Mediação Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014.
- MERÇON-VARGAS, Sarah. **Meios alternativos na resolução de interesses transindividuais**. 2012. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo.
- MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**.
- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutuações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- MORIN, Edgard. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 4. ed. São Paulo: Piaget (Brasil), 2011.
- OLIVEIRA, Manfredo A. **Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.
- SALES, Lilia M. de M. **Justiça e Mediação de Conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Porto Alegre. Safe, 1997.
- SOARES, Samira I. de O S. **A Mediação de Conflitos na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil**. 2008. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade de São Paulo.
- SPENGLER, Fabiana M. **Mediação de Conflitos da Teoria à Prática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.
- TARTUCE, Fernanda. **Medição nos Conflitos Cíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. 2. ed. São Paulo: Método, 2012.
- VILANOVA, Lourival. **Causalidade e Relação no Direito**. São Paulo: Noeses, 2015.
- WAGNER, Michel Rosenthal. **Situações de Vizinhança no Condomínio Edilício: soluções de conflito, mediação e paz social, aspectos filosóficos,**

urbanísticos e ambientais. 2014. 275f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

WATANABE, Kazuo. **Mediação e Gerenciamento de Processo.** São Paulo: Atlas, 2008.

YOSHIDA, Consuelo. Capítulo III. In.: **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental.** MARQUES, José Roberto (Org.) Campinas: Millenium, 2009.

YOSHIDA, Consuelo. Competências Legislativa, Administrativa e Judicial em Matéria Ambiental: Tendências e Controvérsias. In.: **Direito Ambiental no Século XXI: Efetividade e Desafios.** Volume III PADILHA, Norma Sueli; MARQUES, José Roberto (Orgs.) São Paulo: Clássica, 2013.

ANEXO**TERMO DE ACORDO DE 20 DE MARÇO DE 2017**

TERMO DE ACORDO QUE CELEBRAM ENTRE SI A ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ, A GOL LINHAS AÉREAS S.A., O INSTITUTO RAONI, O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, E A FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, NO ÂMBITO DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO N. 1.20.004.000070/2016-55, INSTAURADO PERANTE A PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE BARRA DO GARÇAS, ESTADO DO MATO GROSSO.

Pelo presente instrumento, nos termos dos artigos 225 e 231, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigos 7º, 8º e 12, da Convenção n. 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Decreto Legislativo n. 143/2002 e promulgada pelo Decreto Federal n. 5.051/2004, artigos 1º, 3º e 4º do Decreto Federal n.7.747/2012, artigos 1º e 6º, da Lei Federal n. 6.001/1973, artigo 3º, I, da Lei Federal n. 6.938/1981, artigo 5º, § 6º, da Lei Federal n. 7.347/1985, artigo 3º, § 2º e § 3º, da Lei Federal n. 13.105/2015, Decreto Federal n. 6.040/2007 e seu Anexo, artigos 2º e 3º do Anexo I ao Decreto Federal n. 7.778/2012 e artigo 20 da Resolução n. 87/2010 do Conselho Superior do Ministério Público Federal, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF, neste ato representado pelo Procurador da República Rafael Guimarães Nogueira, da Procuradoria da República no Município de Barra do Garças, Estado do Mato Grosso, localizada na Avenida Governador Jaime Campos, n. 4.215, Bairro Industrial, Barra do Garças, Estado do Mato Grosso e Wilson Rocha Fernandes Assis, a ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ, povo indígena¹ que habita a Terra Indígena de Capoto-Jarina, próxima ao Município de Peixoto Azevedo, Estado do Mato Grosso, representada pelos caciques e líderes jovens de suas comunidades, a GOL LINHAS AÉREAS S.A., representada por Maurício Queiroz Andrade, o INSTITUTO RAONI, inscrito no CNPF sob o nº 04.413.610/0001-78, representado por Édson Santini e Cacique Raoni Ropni Metktyre, localizado na Av.

Marechal Rondon 1.572, Setor Leste, Centro, Colíder, Mato Grosso, em conjunto denominadas como PARTES, e, na qualidade de INTERVENIENTE-ANUENTE, a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI; CONSIDERANDO que o MPF é órgão constitucionalmente admitido à defesa do meio ambiente e dos interesses e direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, nos termos do artigo 129, II e V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e artigos 5º, III (d) e (e), 6º, XIV (g) e 37, II, da Lei Complementar n. 75/1993, especificamente à tutela do meio ambiente cultural visando à ampla reparação de danos eventualmente ocorridos e à prevenção de danos ao ecossistema local e aos povos indígenas impactados;

CONSIDERANDO que, em 29 de setembro de 2006, um Embraer Legacy 600, aeronave operada pela norte-americana Excel Aire, chocou-se no ar com um Boeing 737-8EH, utilizado para o Voo Gol 1907, rota comercial doméstica operada pela Gol, tendo o Boeing 737-8EH, logo após o choque, caído em área da Floresta Amazônica, em local próximo ao Município de Peixoto de Azevedo, no norte do Estado do Mato Grosso, nade 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.transparencia.mpf.mp.br/diario-e-boletim/diario-eletronico-dmpf-e>. margem oeste do rio Xingu, a 741 km do Município de Cuiabá, dentro dos limites da Terra Indígena de Capoto-Jarina, culminando na morte das 154 (cento e cinquenta e quatro) pessoas a bordo da aeronave;

CONSIDERANDO que a ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ representa a etnia indígena à qual o estado brasileiro reconheceu a posse permanente e o usufruto da Terra Indígena Capoto-Jarina, embora habitantes de outras etnias e aldeias também devam ser considerados afetados pelo acidente do Voo Gol 1907 e, portanto, todos eles destinatários da reparação objeto do presente TERMO DE ACORDO, tendo a representação de seus habitantes – e futuras gerações – sido viabilizada pelo MPF, sob a supervisão da FUNAI;

CONSIDERANDO que, conforme informações apuradas nos autos do Inquérito Civil Público n.º 1.20.004.000070/2016-55, os destroços da aeronave ocupam área correspondente a uma circunferência com raio de 20 (vinte) quilômetros (coordenadas geográficas 10° 29' S 53° 15' W, de acordo com informações divulgadas pela Força Aérea Brasileira), representando aproximadamente 1.200 (mil e duzentos) quilômetros quadrados de área dentro da Terra Indígena de

Capoto-Jarina, área esta que, de acordo com a crença da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ, teria se tornado “mekaron nhyrunkwa”, isto é, “casa dos espíritos”, onde é vedada a caça, pesca, roça ou construção de aldeias, de tal forma que tais comunidades viverão privadas desta área “kayoikot”, ou seja, para sempre; CONSIDERANDO que a ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ compreende as 12 (doze) seguintes aldeias indígenas: Kromare, Kapot, Piaraçú, Metuktire, Kretire, Kaweretxikô, Bytire, Pykatãnkwyry, Kempo, Wani-Wani, More e Jatobá, de forma que as PARTES e a INTERVENIENTE-ANUENTE consideram os benadjôre, lideranças e lideranças jovens indicados como legítimos representantes – atuais e transgeracionais – da referida etnia afetada pelo acidente do Voo Gol 1907, conforme protocolos comunitários pertinentes;

CONSIDERANDO que a retirada dos destroços da aeronave Boeing 737-8EH na área da queda e seu entorno seria mais prejudicial ao meio ambiente que a sua manutenção e colocaria em risco a vida das pessoas envolvidas nos trabalhos, tendo em vista a dificuldade de acesso ao local, necessidade de abertura de clareiras mediante desmatamento, falta de infraestrutura e suprimento de produtos e serviços básicos necessários para os trabalhos, tais como, alimentos, água, combustível, mobilização de aeronaves de alto custo de operação, emissão de gases de efeito estufa, sujeição de pessoas às intempéries da floresta amazônica, tais como calor, umidade, chuva, contato com animais, insetos e micro-organismos, dentre outros aspectos adversos;

CONSIDERANDO que as PARTES concordam com a manutenção dos destroços da aeronave Boeing 737-8EH na área da queda e seu entorno;

CONSIDERANDO o pleito de reparação de danos ambientais, tanto materiais quanto imateriais, e de todos os prejuízos decorrentes da queda da aeronave Boeing 737-8EH, manutenção dos destroços na área da queda e seu entorno, prejuízos ao povo indígena afetado diante da privação do uso de parte da Terra Indígena de Capoto-Jarina, interferência na perspectiva espiritual de tal povo indígena no âmbito da sua interação com o meio ambiente, crenças, costumes, hábitos, práticas, valores, ordens internas, honra, dignidade, integridade e própria concepção de pertencimento, inclusive das futuras gerações, bem como quaisquer danos de caráter individual eventualmente sofridos pelos indígenas (“DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS”);

CONSIDERANDO os princípios fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 3º e os esforços em âmbito internacional de proteção às minorias e de efetivação do direito à não-discriminação, levando em consideração, em especial, o artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto Federal n. 592/1992, que dispõe: “Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”;
CONSIDERANDO a boa-fé e o interesse da GOL LINHAS AÉREAS S.A., empresa que operava a rota comercial doméstica do Voo Gol 1907, em reparar alegados danos ambientais oriundos do acidente e contribuir com a preservação do meio ambiente cultural, apesar de não ter – ela ou qualquer de seus colaboradores – concorrido, de qualquer forma, para o acidente;

CONSIDERANDO que a celebração deste TERMO DE ACORDO não importa em confissão de qualquer infração ou crime ambiental por parte da GOL LINHAS AÉREAS S.A. ou de seus colaboradores;

CONSIDERANDO que, conforme artigo 7º da Convenção n. 169/1989 da OIT, “Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural (...);”

CONSIDERANDO que, conforme folha 68 do Inquérito Civil Público n.º 1.20.004.000070/2016-55, em 2 de fevereiro de 2016, as lideranças indígenas, no regular exercício da sua autodeterminação e do seu direito de escolher suas prioridades no que diz respeito ao seu processo de desenvolvimento, consoante item acima, propuseram indenização em dinheiro no valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), considerado pelos proponentes como suficiente à reparação de todos e quaisquer danos, inclusive e sobretudo dos DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS relacionados ao acidente do Voo Gol 1907, em seu sentido mais amplo possível, em atenção ao princípio da reparação integral;
CONSIDERANDO que, o Instituto Raoni, segundo informações colhidas em seu sítio eletrônico, foi criado em 2001, na cidade de Colíder, estado do Mato Grosso e

se trata de uma sociedade civil de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos, de caráter associativo, apartidária, constituída por tempo indeterminado.

CONSIDERANDO que o Instituto referido é considerado Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) pela Lei Federal no 9.790, de março de 1999 e tem por objetivo defender os interesses das comunidades indígenas no fortalecimento para proteção de seus territórios, para o desenvolvimento de atividades que promovem o uso sustentável da biodiversidade e diminuem sua vulnerabilidade ao envolvimento com atividades predatórias;

CONSIDERANDO que, de acordo com a proposta promovida pelas lideranças indígenas e com a intermediação e o aval do MPF e da FUNAI, tal valor deveria ser revertido ao INSTITUTO RAONI, que empenharia a gestão destes recursos e garantiria o seu emprego em favor da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ e dos demais habitantes da Terra Indígena de Capoto-Jarina, de forma a reparar não somente os danos aos bens da vida necessários à sobrevivência física e cultural do povo indígena, mas também o meio ambiente natural, em razão da sua relação com a floresta, garantindo as mesmas possibilidades para as futuras gerações;

CONSIDERANDO o conjunto de reuniões entre as PARTES que propiciou diversas discussões acerca das premissas, fundamentos e cláusulas deste TERMO DE ACORDO com o intuito de conferir eficácia na aplicação da legislação ambiental pertinente, assim como, a compensação pelos DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS, em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, compatibilizando-os com o interesse público envolvido;

CONSIDERANDO a realização de audiência pública na Terra Indígena Capoto-Jarina, previamente à celebração deste TERMO DE ACORDO, em 29 de outubro de 2016, com o intuito de conferir a necessária transparência acerca do seu objeto a todas as comunidades interessadas, bem como colher delas contribuições pertinentes, tendo por resultado a aprovação de seus termos e condições de maneira unânime pelos caciques e líderes jovens, conforme registro filmográfico anexo (Anexo I) da reunião realizada na “Casa dos Homens”;

CONSIDERANDO a confecção de laudo antropológico nos autos do Inquérito Civil Público n.º 1.20.004.000070/2016-55 (Anexo II), e, 19 de dezembro de 2016, de autoria do antropólogo do MPF Marco Paulo Fróes Schettino, após realização de

visita à comunidade indígena entre 28 de novembro e 4 de dezembro de 2016, laudo este que concluiu, em resumo, que (i) as tratativas entre as PARTES observaram os ritos necessários à conclusão válida do presente TERMO DE ACORDO (p. 28); (ii) há nível satisfatório de conhecimento e compreensão dos principais termos do presente TERMO DE ACORDO por parte da comunidade indígena envolvida (p. 29); (iii) há compreensão e concordância da comunidade indígena acerca do valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para a reparação integral dos DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS (p. 30); (iv) há conhecimento da comunidade indígena de que o INSTITUTO RAONI irá gerir os recursos decorrentes do TERMO DE ACORDO, bem como a comunidade indígena e o MPF acompanharão a aplicação deste recurso (p. 32); e (v) há conhecimento e concordância da comunidade indígena de que os destroços da aeronave permanecerão dentro da Terra Indígena de Capoto-Jarina e o valor solicitado dará quitação pelos danos sofridos (p. 32).

CONSIDERANDO a participação da FUNAI e da 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF neste TERMO DE ACORDO, enquanto INTERVENIENTE-ANUENTE e órgão administrativo homologatório do MPF, respectivamente, com o objetivo de contribuir para a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas envolvidos e de respaldar a atuação da Procuradoria da República no Município de Barra do Garças, Estado do Mato Grosso, conferindo assim ao presente instrumento não somente a sua necessária regularidade formal mas também a sua mais ampla segurança jurídica; R E S O L V E M celebrar o presente TERMO DE ACORDO, conforme as cláusulas e condições seguintes, passando a integrar o Inquérito Civil Público n.º 1.20.004.000070/2016-55, instaurado pela Portaria IC n.º 23/MPF/BDG/MT/WRA, em 3 de junho de 2016, resultado de desmembramento do bojo do Inquérito Civil Público n.º 1.20.004.000176/2013-14, perante a Procuradoria da República no Município de Barra do Garças, Estado do Mato Grosso. 1. O objeto do presente TERMO DE ACORDO é a reparação de todos e quaisquer danos, de natureza material e imaterial, inclusive e sobretudo os DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS, decorrentes do acidente do Voo Gol 1907. 2. A GOL LINHAS AÉREAS S.A. compromete-se a: 2.1. Depositar, em um prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir da sua ciência inequívoca acerca da homologação administrativa deste TERMO DE ACORDO pela 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF, a importância de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) em conta

bancária gerida pelo INSTITUTO RAONI [dados da conta bancária], a título de indenização compensatória por todos e quaisquer danos, de natureza material e imaterial, inclusive e sobretudo os DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS, decorrentes do acidente do Voo Gol 1907, sua queda em área localizada na Terra Indígena Capoto-Jarina, bem como manutenção dos destroços, incluindo também prejuízos ao povo indígena afetado. 2.2. Apresentar, em prazo não superior a 5 (cinco) dias após o pagamento, nos autos do Inquérito Civil Público n.º 1.20.004.000070/2016-55, comprovante do pagamento realizado. 3. O INSTITUTO RAONI compromete-se a: 3.1. Empregar os recursos relacionados à cláusula 2.1. em favor da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ, de acordo com as diretrizes e premissas básicas constantes no Anexo III. 4. O MPF compromete-se a: 4.1. Emitir, em prazo não superior a 15 (quinze) dias após o cumprimento da obrigação prevista na cláusula 2.2, Termo de Quitação deste TERMO DE ACORDO à GOL LINHAS AÉREAS S.A., momento este a partir do qual nada mais poderá ser exigido desta com relação à reparação de todos e quaisquer danos, inclusive e sobretudo dos DANOS AMBIENTAIS E CULTURAIS relacionados ao acidente do Voo Gol 1907, em seu sentido mais amplo possível, em atenção ao princípio da reparação integral. 4.2. Fiscalizar o emprego dos recursos financeiros relacionados na cláusula 3.1., por parte do INSTITUTO RAONI, fazendo valer sua função institucional na forma das premissas constantes deste TERMO DE ACORDO. 4.3. Providenciar, em prazo não superior a 15 (quinze) dias contados a partir da homologação deste TERMO DE ACORDO pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, a publicação de seu extrato no Diário Oficial da União ou no meio utilizado oficialmente pelo MPF para publicação de seus atos. 5. A FUNAI compromete-se a: 5.1. Providenciar, em prazo não superior a 15 (quinze) dias contados a partir do trânsito em julgado da decisão de homologação deste TERMO DE ACORDO pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, a publicação de seu extrato no Diário Oficial da União. 6. A ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ compromete-se a: 6.1. Envidar melhores esforços para que as suas comunidades indígenas respeitem a área da queda da aeronave Boeing 737-8EH e seu entorno como “mekaron nhyrunkwa”, isto é, “casa dos espíritos”, onde é vedada a caça, pesca, roça ou construção de aldeias, de acordo com sua perspectiva espiritual. 7. Disposições finais: 7.1. Os destroços da aeronave Boeing 737-8EH serão mantidos como atualmente se encontram, isto é, na área da queda

e seu entorno, não podendo ser exigida da GOL LINHAS AÉREAS S.A. qualquer medida voltada à sua remoção, mitigação, limpeza da área, realização de estudos ou compensação adicional. 7.2. A ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ e os demais habitantes da Terra Indígena Capoto-Jarina renunciam a todo e qualquer direito coletivo ou individual relacionado a eventuais danos causados pelo acidente em questão, incluindo, mas não se limitando, a quaisquer prejuízos supostamente experimentados por aqueles que participaram das buscas por sobreviventes da queda do avião ou transferido sua moradia para outra localidade, prejuízos estes considerados integralmente reparados pelo objeto do presente TERMO DE ACORDO. 7.3. O MPF e FUNAI fiscalizarão a consecução do presente TERMO DE ACORDO, podendo adotar as medidas que entenderem necessárias no âmbito das suas respectivas prerrogativas legais. 7.4. Na hipótese de inadimplemento relativo às cláusulas 2.1. ou 2.2., o presente TERMO DE ACORDO valerá como título executivo extrajudicial, na forma do artigo 784, inciso IV, do Código de Processo Civil. 7.5. Na hipótese de descumprimento da cláusula 3.1., o presente TERMO DE ACORDO será mantido, respondendo o INSTITUTO RAONI, única e exclusivamente, pelo tal descumprimento, perante as autoridades competentes. 7.6. O presente TERMO DE ACORDO será submetido à homologação administrativa pela 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF, órgão temático responsável pela defesa de populações indígenas e comunidades tradicionais no âmbito do MPF, adquirindo, portanto, eficácia de título executivo extrajudicial. 7.7. O presente TERMO DE ACORDO poderá ser firmado em português e, concomitantemente na língua Gê – reconhecidamente o idioma linguístico utilizado pela ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ, prevalecendo a versão em português para todos os fins de direito. 7.8. Para dirimir quaisquer questões decorrentes deste TERMO DE ACORDO, será competente o Juízo da Seção Judiciária de Barra dos Garças, Estado do Mato Grosso. Por estarem assim justas e de acordo, firmam o presente instrumento, em 6 (seis) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo assinadas e identificadas para só um efeito, dando tudo por bom, firme e valioso.

PARTES:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RAFAEL GUIMARÃES NOGUEIRA Procurador da República
WILSON ROCHA ASSIS Procurador da República
ROPNI METUKTIRE Benadjôre da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ

MEGARON TXUCARRAMAE Liderança da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE
KAYAPÓ BEDJAI TXUCARRAMAE Benadjôre da ETNIA INDÍGENA
MEBENGOKRE KAYAPÓ BAKAE METUKTIRE Benadjôre da Aldeia Kromare da
ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ KARANHIN METUKTIRE Liderança
Jovem da Aldeia Kromare da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ PATOIT
METUKTIRE Benadjôre da Aldeia Kapot da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE
KAYAPÓ YOBAL METUKTIRE Benadjôre da Aldeia Kapot da ETNIA INDÍGENA
MEBENGOKRE KAYAPÓ MOKUKA METUKTIRE Benadjôre da Aldeia Kapot da
ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ YTEI METUKTIRE Benadjôre da
Aldeia Kapot da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ PINTYKRE
METUKTIRE Liderança da Aldeia Piaracú da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE
KAYAPÓ MEUBAM METUKTIRE Liderança da Aldeia Piaracú da ETNIA
INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ BEPKRÃ O METUKTIRE Liderança da
Aldeia Piaracú da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ WAIWAI
METUKTIRE Liderança Jovem da Aldeia Piaracú da ETNIA INDÍGENA
MEBENGOKRE KAYAPÓ PEKÃ METUKTIRE Liderança da Aldeia Metuktire da
ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ BEPTOK METUKTIRE Liderança da
Aldeia Metuktire da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ PATKARE
METUKTIRE Benadjôre da Aldeia Kretire da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE
KAYAPÓROPTYKTI TAPAYUNA Liderança da Aldeia Kaweretxikô da ETNIA
INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ BEPKAMRO METUKTIRE Liderança Jovem
da Aldeia Bytire da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ NHAKAPRU
METUKTIRE Liderança da Aldeia Pykatãnkwyry da ETNIA INDÍGENA
MEBENGOKRE KAYAPÓ KUBEN PARI METUTKIRE Liderança da Aldeia Kempo
da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ ARARAPAN TRUMAI Liderança
da Aldeia Wani-wani da ETNIA INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ TAKAK ERE
TXUCARRAMÃE Liderança Jovem da Aldeia More da ETNIA INDÍGENA
MEBENGOKRE KAYAPÓ PAKÀ TAPIRAPÉ Liderança da Aldeia Jatobá da ETNIA
INDÍGENA MEBENGOKRE KAYAPÓ GOL LINHAS AÉREAS S.A. Maurício
Queiroz Andrade INSTITUTO RAONI Edson Santini INTERVENIENTE-ANUENTE:
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO
HOMOLOGATÓRIO: 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL TESTEMUNHAS: Assinatura: Nome: RG: CPF:
Assinatura: Nome: RG: CPF