# V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

**CHARLISE PAULA COLET GIMENEZ**

**MARIELLA BERNASCONI**

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente –** Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

**Conselho Fiscal:**
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

F724
Formas consensuais de solução de conflitos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/ Unisinos/URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Charlise Paula Colet Gimenez, Mariella Bernasconi – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-261-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. I . Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34




Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br




Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

# V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

## Apresentação

Los temas que ahora se presentan hablan de la necesidad de reconocimiento y la aplicación de nuevas formas de resolución de conflictos como medio de pacificación social y la realización de la ciudadanía. Se entiende que la transferencia al tercero juez de los resultados de la decisión de conflictos determina quién gana y quién pierde, pero carecen las personas implicadas en una respuesta eficaz a sus necesidades e intereses. Por otra parte, se observa que el poder judicial se constituye en una forma de venganza institucionalizada, siendo la difusión de ganador-perdedor.

Así, los textos se centraron en la necesidad de legislar sobre la negociación, conciliación, mediación e justicia restaurativa. Que sean integrantes del proceso y no simples medios no vinculantes en el derecho. Dichas modalidades deben estar reglamentadas por ley y si se celebran tengan valor jurídico que evite un proceso.

Por tanto, se trató la abogacía preventiva y la prevención del litigio, tratando de cambiar el perfil del egresado, que el mismo no se centre en el abogado litigante sino también en el abogado que previene el litigio y que puede por medio de las modalidades relacionadas supra evite un proceso y con ello se solucione un conflicto evitando todo un proceso judicial.

Profa. Dra. Charlise Paula Colet Gimenez - URI

Profa. Mariella Bernasconi - UDELAR

# MEDIAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: REFLEXÕES PARA A SUSTENTABILIDADE DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

# ENVIRONMENTAL MEDIATION: REFLECTIONS FOR DEMOCRATIC SUSTAINABILITY OF DECISIONS ABOUT ENVIRONMENTAL CONFLICTS

**Cassio Alberto Arend** [1]

**Resumo**

O presente estudo tem a finalidade de refletir acerca da resolução dos conflitos socioambientais a partir da necessidade de um novo modelo de decisão ambiental alternativo à jurisdição estatal tradicional. Para tanto, analisa os instrumentos jurídico-políticos postos à disposição para a tomada de decisão ambiental. Também, denota o princípio democrático como necessário para a sustentabilidade da resolução dos conflitos socioambientais, a partir da ótica constitucional. Ainda, aponta a democracia participativa imprescindível para a construção da decisão sobre conflitos socioambientais. Ao final, aponta para a possibilidade de um caminho possível para a decisão ambiental por meio da mediação dos conflitos socioambientais.

**Palavras-chave:** Conflito socioambiental, Mediação, Sustentabilidade

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study aims to reflect on the resolution of environmental conflicts from the need for a new alternative to traditional environmental decision state jurisdiction model. It analyzes the legal and political instruments made available for making environmental decision. Also denotes the democratic principle as necessary for the sustainable resolution of environmental conflicts, from the constitutional point of view. Still, it points participatory democracy indispensable for the construction of the decision on environmental conflicts. At the end, it points to the possibility of a possible path to environmental decision through the mediation of environmental conflicts.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Environmental conflict, Mediation, Sustainability

[1] Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Pós-Graduado em Demandas Sociais e Políticas Públicas e Mestre em Direito.

## 1 INTRODUÇÃO

Os conflitos ambientais na contemporaneidade têm assumido contornos extremamente complexos e, por conseguinte, de difícil solução. O modelo tradicional de jurisdição estatal não tem conseguido dar as respostas às quais a sociedade anseia. O acúmulo acirrado dos litígios, o volume dos mesmos e aliado uma não percepção ecológica sustentável, têm ocasionado dificuldades ao Poder Judiciário na tomada de decisão na seara ambiental.

Para tanto, vislumbra-se a possibilidade de haver novas formas de construção de decisão ambiental que fujam ao modelo jurisdicional tradicional e que possam desfrutar de maio densidade democrática. Aliás, as discussões ambientais e suas consequentes decisões pressupõem uma construção democrática com a participação direta dos envolvidos. Essa participação não deve se restringir apenas à seara da formulação das políticas ambientais, mas também na resolução dos conflitos que possam surgir, principalmente no âmbito dos conflitos socioambientais.

Os conflitos de natureza socioambiental, que na maioria das situações, expõem danos irreparáveis, tornam ainda mais árdua a tarefa dos juristas na busca de solução. Imperioso asseverar que os conflitos socioambientais afetam diretamente a qualidade de vida das comunidades envolvidas, pressupondo uma participação direta das mesmas também nas desses conflitos. Ainda, a própria característica difusa do direito ambiental denota também que os seus efeitos, quando ocorrido um dano, atingem a todos.

Diante disso, o presente estudo pretende analisar este cenário exposto de maneira mais amiúde para compreender a necessidade de buscar alternativas à jurisdição estatal. Para tanto, traz a reflexão acerca dos métodos alternativos de resolução de conflitos, especialmente a mediação. Em face disso, busca verificar um possível caminho para os conflitos socioambientais, através da mediação, como forma de encontrar um futuro possível e de democratizar ainda mais a decisão ambiental.

Para o desenvolvimento do presente estudo utilizou-se o método sistêmico-complexo permitindo um enfoque multidisciplinar. Para tal como teoria de base buscou-se autores como Enrique Leff, Francois Ost, Amartya Sem e José Rubens Morato Leite. Ainda, como procedimento utilizou-se a pesquisa bibliográfica e referendada por técnicas que incluem o fichamento de texto e resumo expandido até a elaboração do texto definitivo. E como resultado final apontou-se possíveis contornos para a mediação socioambiental como sustentabilidade democrática para resolução de conflitos ambientais.

## 2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL COMO FORMA DE AUXILIAR NA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Para iniciar a análise da temática proposta, há que se partir do prisma constitucional, notadamente no artigo primeiro da Constituição Federal que estabelece o Estado Democrático de Direito, ou seja, institui o princípio democrático. Este se torna um baluarte fundante para todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ainda, dispõe como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, também, estabelece que todo poder emana do povo.

Para tanto, o estudo busca estabelecer discussões acerca da democracia participativa com intuito de construir uma democracia ecológica. Isso passa necessariamente pela análise constitucional e dos diversos institutos jurídicos segundo sua efetividade social. Assim, não basta o princípio democrático ser estabelecido formalmente, precisa haver ações e políticas públicas que possibilitem a concretização material desse princípio.

Ao integrar os aspectos constitucionais, denota-se a necessidade de uma interpretação sistemática com alguns artigos e princípios da Carta Magna. Pode-se mencionar os dispositivos do artigo 5º em que estabelecem os direitos e garantias fundamentais. Estes sempre devem ser considerados na análise e ação jurídico-política para a tomada de decisão em face às questões ambientais.

Imprescindível denotar o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece justamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ainda, dispõe ao Poder Público a obrigatoriedade de propor políticas públicas ambientais com vistas a concretização desse direito. Nesse sentido, a análise do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em consonância com o princípio democrático infere a necessidade da tomada de decisão ambiental com a participação social.

Afora os artigos citados que incidem diretamente sobre o tema considerado no estudo, existem outros artigos que se relacionam indiretamente e que devem ser considerados sistematicamente e integrados. Isso também significa a análise da legislação infraconstitucional que vai estabelecer uma série de instrumentos e políticas para a aplicação nas cidades que poderão auxiliar nas questões democráticas. Ainda, há que se considerar os tratados e documentos internacionais.

No âmbito internacional podemos citar a Declaração da Conferência de Estocolmo e o respectivo Relatório Brundtland produzido pela Comissão de Meio Ambiente da ONU criada a partir da conferência. A Conferência do Rio sobre Meio Ambiente – ECO92, que

estabeleceu a Agenda 21, a Convenção sobre Mudança do Clima, Convenção sobre Diversidade Biológica e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Na Rio 92 os países participantes comprometeram-se em envidar esforços para diminuir o impacto da ação humana sobre o clima do planeta. O Protocolo de Quioto de 1999 que estabelece o compromisso dos países signatários em diminuir a emissão de gases na atmosfera que causam o efeito estufa. Também a Carta da Terra situa-se como documento internacional importante, contando com uma série de princípios relevantes para as cidades.

Ainda, há várias convenções e tratados internacionais que tratam de questões mais específicas e que servem de base jurídica e auxiliam na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, menciona-se a Convenção Internacional para a Regulação da Pesca da Baleia, Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, Convenção sobre Alto Mar, Convenção sobre o Mar Territorial e Zona Contígua, Convenção sobre Plataforma Continental, Tratado da Antártida, Convenção de Pesca, Convenção sobre o Direito do Mar, Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em Perigo de Extinção, Convenção sobre Resíduos Tóxicos, Convenção sobre Prevenção da População Marinha por Alijamentos do Resíduos e outros Materiais, Tratado de Cooperação Amazônica, Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, Acordo internacional de Madeiras Tropicais, Cúpula do Milênio, Resoluções das Nações Unidas sobre a Cúpula da Terra.

Cabe mencionar que o Brasil é signatário de todos os tratados, declarações e convenções acima expostos. Isso permite uma gama enorme de documentos e estudos que vão auxiliar na condução da política pública ambiental. Mister salientar que esses documentos internacionais gozam de efetividade jurídica como as leis internas do país, desde que devidamente ratificados, todavia constituem prerrogativas indispensáveis para subsidiar a construção de uma sustentabilidade ambiental também na resolução dos seus conflitos. A contemporaneidade pós-moderna e os próprios estudos ecológicos apontam para a internacionalização dos problemas e conflitos, todavia com soluções locais. Assim, é preciso compreender e aprender o global para propor soluções para o local.

Nesse mesmo diapasão, insere-se a Lei 6.938 de 1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei estipula os objetivos e finalidades da política ambiental no Brasil, bem como os instrumentos e mecanismos de aplicação. Ainda, fica estabelecido o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, tendo como órgão superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Além dos instrumentos estabelecidos, a Política Nacional de Meio Ambiente trouxe enorme avanço para o ambientalismo contemporâneo ao propiciar a participação popular. Essa participação consubstancia-se na forma de audiências públicas para avaliar e fiscalizar empreendimentos e ou atividades potencialmente poluidores. Isso demonstra a influência do movimento ambientalista em querer participar das decisões da política ambiental em um momento que o país iniciava da discussão acerca da abertura democrática. Cabe salientar que o ambientalismo brasileiro também engendrou nas suas reivindicações a luta pela democracia (MORATO LEITE; AYALA, 2012, p. 158-19).

As políticas públicas ambientais ganharam instrumento extremamente importante para a sua consecução, quando da inclusão na Lei 6.938/81 do Estudo de Impacto Ambiental - EIA para as atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores. O estudo de impacto ambiental vincula-se diretamente com o licenciamento ambiental, pois é pelo estudo que se analisa a possível viabilidade de um empreendimento ou atividade. Atualmente, o estudo de impacto ambiental está disciplinado na Constituição Federal de 1988 no artigo 225, § 1º, inciso IV.

O licenciamento ambiental, estipulado posteriormente à Lei 6.938/81, constitui em exigir das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores submeter à apreciação do Poder Público o estudo de impacto ambiental para autorização de funcionamento. Para tanto, o licenciamento está formatado em três fases: Licença Prévia - LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação - LO. O licenciamento ambiental está positivado no Decreto 99.274/90 no artigo 17 e nas resoluções 01/86, 06/87, 09/87 e 237/97 do CONAMA.

Atualmente o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA exerce papel fundamental na construção da política ambiental no país. Este órgão, além de privilegiar a participação popular, por meio de associações e ONGs, também exerce função deliberativa, ou seja, produzindo resoluções que visam auxiliar no regramento do meio ambiente. Cumpre asseverar que as resoluções do CONAMA gozam de vinculatividade jurídica e constituem uma das fontes legais mais importantes do direito ambiental, face à seriedade com que o órgão trata a matéria (ANTUNES, 2014, p. 150).

Salienta-se a importância e a amplitude do Ministério do Meio Ambiente para a política ambiental do país, todavia percebe-se que ainda falta uma melhor articulação na formulação e aplicação dessas políticas com outros setores interessados. Face ao exposto, observa-se uma falta de diálogo com o Ministério das Cidades para estabelecer uma política comum às questões urbanas ambientais e com o Ministério da Agricultura para as questões agrárias, por exemplo. Assim, não há fórmula de construção de uma política que seja

acertada, mas cenários que demonstram as construções para uma melhor qualidade de vida passam indubitavelmente por uma política articulada entre os entes governamentais e a comunidade, privilegiando inclusive a resolução de conflitos.

Ainda, no que concerne aos instrumentos da política ambiental pode-se mencionar a Lei 9.433/97, também conhecida como Lei das Águas que estabelece as normas, os princípios e os instrumentos da gestão das águas brasileiras. Outro marco é a Lei 9.605/98 que dispõe sobre os Crimes Ambientais. Essa lei veio tipificar as condutas que causam degradação ambiental como crime. Há que se ressaltar também o Código Florestal estatuído na Lei 12.651/12 que visa à proteção das florestas brasileiras. A Lei 9.985/2000 estabelece as Unidades de Conservação, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC para a proteção das unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. A Lei 11.445/2007 que estabelece as diretrizes gerais para o saneamento básico. Também, a Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Enfim, existe uma gama de legislações federais, estaduais e municipais, resoluções dos Conselhos de Meio Ambiente nas esferas federal, estadual e municipal, que estão à disposição para serem utilizadas como instrumentos para a consecução de políticas públicas necessárias para a preservação ambiental.

Apesar de todo esse aparato legislativo, da existência de inúmeros planos e políticas já proporcionados, ainda o Brasil sofre com a incidência de diversos problemas ambientais, haja vista uma dificuldade de concretização dos dispositivos legais, inexistentes ou ineficazes políticas ambientais e uma jurisdição estatal que não compreende a importância do meio ambiente. Para tanto, vislumbra-se a urgência uma política formulada com vistas à compreensão de uma visão ecológica e não ditada pelas regras do capital. Diante disso, observa-se a seguinte lição:

> É consenso, portanto, a idéia de que existe um hiato entre o estado atual das regulamentações ambientais, que são relativamente bem consolidadas para um país em desenvolvimento como o Brasil, e a política ambiental efetivamente implementada pelos governos. A política ambiental brasileira é bastante reativa e pouco pró-ativa, ou seja, ela atua normalmente sob pressão e geralmente parte de denúncias de fatos já ocorridos, ao invés de se adiantar a eles. Uma política ambiental pró-ativa seria aquela que buscasse aproveitar vínculos positivos entre desenvolvimento e preservação ambiental; que atuasse de forma preventiva incluindo um viés preservacionista nas políticas setoriais; que se antecipasse aos problemas; e que envolvesse a comunidade, os empresários, e as instituições governamentais e não-governamentais em seu esforço de preservação do desenvolvimento e do meio ambiente. (SOUZA, 2000, p. 311-312).

A complexidade das relações sociais e do crescimento econômico, fez eclodir diversos conflitos socioambientais justamente pela não compreensão da dimensão democrática do meio ambiente. No seio dessa sociedade emergiram os movimentos que passaram a questionar fortemente a modelo de gestão ambiental imposto, criticando a forma antidemocrática e economicista de governança da cidade, por exemplo. A Constituição de 1988, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, também serviu de vetor para aumentar o debate. Sendo que em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei 10.257 que instituiu o Estatuto da Cidade e regulamenta a Política Urbana no Brasil.

O Estatuto da Cidade implementou instrumentos importantes na organização urbana, em especial destaque para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental e a Gestão Democrática da Cidade. Trazendo importantes mecanismos de planejamento da cidade e democracia participativa por meio da instituição de audiências públicas. A sociedade passa a decidir as questões de organização do ambiente urbano, bem como a ter responsabilidades sobre ele. (SÉGUIN, 2002, p.07).

Cumpre ressaltar que a Constituição de 1988 já havia estabelecido em seu artigo 1º parágrafo único o princípio democrático, conforme já mencionado, no qual o poder emana do povo por meio do exercício direto e indireto da democracia. Além de ter criado vários mecanismos como plebiscito, referendo e iniciativa popular. Todavia o Estatuto da Cidade veio desvelar o óbvio e incorporar no seu texto a necessidade de gerir a política urbana de forma democrática.

A exegese do Estatuto da Cidade veio incorporar ao ordenamento jurídico uma expectativa social demonstrada pela necessidade de uma nova política urbana que consiga reordenar o ambiente urbano em face dessa sociedade pós-moderna e complexa. Regulamentou diversos instrumentos que já estavam na Carta Magna, todavia ainda não eram utilizados. Sendo que o instrumento de concretização dos princípios adotados por tal estatuto é o Plano Diretor, pois é nele que estarão determinados o planejamento municipal, o modelo de gestão da cidade e a formulação e execução das políticas públicas locais.

Para tanto, cabe exponenciar a concepção do Plano Diretor:

> O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o

> conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. Desta forma, é definida uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!). De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. (BRASIL, 2001, p. 42).

Nesse sentido, o Plano Diretor demonstra ser um instrumento técnico, científico e cultural, que também vai assumir seu caráter político quando submetido à aprovação e debate com a sociedade. Há a necessidade da realização de audiências públicas para que a população participe e defina a organização, de forma conjunta com o poder local, do ambiente urbano. (LEFF, 2000, p. 363).

A necessidade da participação popular é requisito Constitucional para implementação e aplicação do Plano Diretor, disposto na Carta Magna no artigo 1º parágrafo único combinado com o artigo 29 inciso XII. Além de constar expresso no Estatuto da Cidade no artigo 40 § 4º.

Diante disso, infere-se a máxima obrigatoriedade da realização de audiências públicas, por estar disposto na Constituição e no ordenamento, mas também por ser uma expectativa contigencial da sociedade que ela participe das decisões políticas da cidade. O ambiente urbano necessita estar equilibrado e isto ocorrerá se na política urbana estiverem conjugados a democracia participativa, um Plano Diretor bem elaborado e uma sociedade atuante e consciente. Assim teremos um desenvolvimento sustentável do ambiente urbano.

O que se verifica contemporaneamente é que existem regulações para as questões urbanas e ambientais, inclusive ensejando um desenvolvimento sustentável, todavia isso afronta interesses na cidade que visam apenas a apropriação de capital sem pensar nas conseqüências e custo sócio-ambiental. Isso é percebido nitidamente nos bolsões de miséria, no problema do lixo, nas inundações, no desaparecimento das matas, enfim exemplos não faltam. O caminho parece estar numa mudança de concepção. Quanto ao conflito de interesses estabelecido pelo aparente confronto entre meio ambiente e desenvolvimento, assevera-se que:

> Parece assim, e o fénomeno é confirmado pelos textos mais recentes, que as normas ambientais são elas próprias disposições de compromisso, justapondo a referência a interesses, virtualmente opostos, e remetendo finalmente para a administração e para o juiz para operarem as arbitragens necessárias. Procurando criar um pouco de segurança num mundo que multiplica os riscos técnicos, visando a salvaguarda do ambiente numa sociedade que nunca deixou de pensar em termos de desenvolvimento, o direito do ambiente parece condenado a esta contradição que já presidia à sua nascença. E se subirmos um pouco, para abarcar com um único olhar o sistema jurídico todo inteiro, a contradição aprofunda-se ainda mais entre esses poucos textos de vocação protectora e uma lógica jurídica de conjunto, que favorece maciçamente a apropriação, a transformação e, por vezes a destruição da natureza. (OST, s.d. p. 126).

Diante disso, explicita-se a existência de diversos instrumentos jurídicos e políticos à disposição do poder público e dos cidadãos dispostos a proporcionar a construção de uma sustentabilidade ambiental e facilitar a concretização do princípio democrático. Todavia, não basta a simples disposição desses instrumentos, há que formular políticas públicas concretas que se equacionem com as demandas da realidade. Para tanto, a proposição resolução alternativa de conflitos, através da mediação ambiental, parece despontar como um viés de concretização constitucional democrática e de sustentabilidade ambiental, evidenciando uma nova governança ambiental.

## 3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO PREMISSA PARA A DECISÃO AMBIENTAL

Primeiramente, para se estabelecer uma discussão que envolva um processo democrático participativo, vital afirmar que não existe democracia sem liberdade. A liberdade é condição imprescindível para a formação do discurso democrático. Aqui se refere à liberdade para as pessoas participarem das discussões e deliberações das decisões políticas, incluindo a resolução de conflitos. Razão para entender a seguinte lição:

> Discussões de debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão política é um dos correlatos da democracia, com um grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor. Por exemplo, a discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático. (SEN, 2000, p.186).

Nesse mesmo diapasão, denota-se a crucial salvaguarda das garantias para a efetividade do processo democrático. Torna-se necessário refletir acerca dos meios e fins para realizar todo o potencial democrático, não apenas utilizando instituições, mas por meio da prática constante. Em outras palavras, a democracia participativa para ter efetividade e proporcionar um sentimento de pertencimento na comunidade, há que se implementar plenamente as deliberações tomadas nos espaços públicos. Ainda, compreender que a comunidade deve participar na resolução dos seus próprios conflitos socioambientais, autonomizando a sua atuação e criando soluções efetivas e eficazes para o meio ambiente.

Ao apontar a democracia participativa como aspecto necessário para a concretização do princípio democrático estabelecido na Constituição Federal de 1988 e dentro da concepção de sustentabilidade ambiental, há que se designar atenção para engendrar uma democracia ambiental, que seja participativa e que privilegie os princípios ecológicos. Para iniciar a construção desse processo democrático, primeiramente deve-se emergir uma cidadania voltada para o meio ambiente, ou melhor, uma cidadania ambiental. Diante disso, pode-se afirmar que:

> A cidadania ambiental deve ser exercida de forma dúplice individual e coletiva, solidária, mediante a ação das ONGs. O Estado de Direito Ambiental deve dar preferência ao exercício da cidadania coletiva, pois só assim exercerá mais pressão e força nas suas reivindicações de proteção ambiental, obviamente sem menosprezar a importância da cidadania individual. Os exemplos demonstram que organizações com finalidades institucionais de defesas dos interesses difusos ambientais, como o Greenpeace, atuam com mais vigor quanto à discussão e à conscientização dos problemas ambientais. (MORATO LEITE; AYALA, 2004, p. 318).

Ao falar-se de cidadania e especificamente de cidadania ambiental, significa garantir a participação dos cidadãos, sujeitos políticos, diretamente nas decisões públicas e nas resoluções de conflitos. Para tal, estes cidadãos devem gozar de autonomia e capacidade cognitiva para participar, ou seja, requer pessoas que estejam informadas e não condicionadas por interesses dos quais não pertençam. Além disso, vital compreender a realidade contemporânea pós-moderna e o neoliberalismo globalizante, que vão dificultar o atingimento dessa cidadania ambiental. (SANTOS, 2005, p. 340).

A cidadania que se aponta nesse estudo deve estar diretamente vinculada com os preceitos constitucionais, mas também vinculadas com as disposições ecológicas. Trata-se de ecologizar a ação cidadã, criando uma percepção nas pessoas que a sustentabilidade ambiental depende das suas decisões para determinar o seu futuro. Significa dizer que as condições do meio ambiente e da consequente qualidade de vida das pessoas devem ser fruto de

deliberações democráticas participativas. Assim, as relações de formulação de políticas ambientais e resolução dos seus conflitos devem estruturar-se num ambiente de simbiose, ou seja, de troca, e não de parasitismo.

Essa relação simbiótica propõe a participação popular como forma de libertação ambiental, todavia não pretende aniquilar com a democracia representativa. A idéia é fomentar a existência das duas formas democráticas de maneira integrada e complementar. Há que se estabelecer um novo patamar de governança ambiental focada numa relação entre Estado, sociedade e mercado, com vistas à cidadania ambiental. Nesse sentido, observa-se que:

> Verifica-se também que a cidadania ambiental, na era da sociedade de risco, deve ser exercida em termos planetários, transfronteiriços, e exige uma participação compartilhada do Estado e dos cidadãos na consecução dos seus novos fins de proteção das responsabilidades difusas com o ambiente e que deve ser configurada em uma ética intergeracional. (MORATO LEITE; AYALA, 2004, p. 320).

Todavia, contemporaneamente o Estado ainda atua de maneira conservadora e parasitária para as questões ambientais ao permitir o prevalecimento da gestão econômica, sob o argumento desenvolvimentista. Ressalta-se o predomínio das idéias mercadológicas na regulação da sociedade e do Estado, impedindo a construção de uma cidadania emancipadora para a população. As privações de liberdade impostas atualmente, por meio da miséria e da dominação globalizante, impedem que se erija da sociedade uma cidadania capaz de enfrentar esse modelo global. (SEN, 2000, p. 29).

A construção dessa cidadania ambiental desponta ser uma realidade extremamente distante, em razão da crise de percepção evidenciada no planeta. Essa crise é explicitada na miséria, nas desigualdades sociais, no aquecimento global, na degradação do meio ambiente, na mercantilização do ensino, na desinformação política, entre vários outros problemas. Assim, para construir essa cidadania ambiental proposta, urge estabelecer um novo patamar de percepção planetário, ou seja, democratizar a democracia, repolitizar a cidadania, ecologizar o planeta, libertar os sujeitos políticos, repensar a ciência. Enfim, será que um novo mundo é possível?

Face ao exposto, importante entender a seguinte lição:

> De fato, a concretização do Estado de Direito Ambiental converge obrigatoriamente para mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada. E não há como negar que a conscientização global da crise ambiental exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental. Não se pode adotar uma visão individualista sobre a proteção

> ambiental, sem solidariedade desprovida de responsabilidades difusas globais. Trata-se de um pensamento equivocado dizer que os custos da degradação ambiental devem ser repartidos por todos, em uma escala global ninguém sabe calcular. Esta visão é distorcida e leva ao esgotamento total dos recursos ambientais e a previsões catastróficas. Portanto, somente com a mudança para a responsabilização solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos com os ideais de preservação ecológica é que se achará uma luz no fim do túnel. (MORATO LEITE, 2000, p. 33-34).

O estudo não pretende formular a construção de um Estado Ambiental, todavia não questiona a importância da concretização desse modelo de estado. Reside na preocupação em estabelecer um novo modelo de democracia para a resolução de conflitos socioambientais com intuito efetivar a proteção do meio ambiente. Salienta-se que o êxito no objetivo desse trabalho permitiria a formatação de um Estado Ambiental. Ainda há muito que se fazer, mas algumas possibilidades podem ser vislumbradas, apesar das inúmeras dificuldades já apontadas. (SANTOS, 2004, p.287-288).

Não se pode esquecer da imensa contribuição proporcionada pelo movimento ambientalista, que muito auxilia na tentativa de propor essa nova concepção. O movimento ecológico surgiu como um espaço de discussão e ação para a proteção ambiental. Algumas vezes também considerado espaço democrático de participação e outras vezes não. Mister, asseverar que ao movimento ambientalista também é necessário compreender que a democracia participativa se constitui num instrumento de concretização do princípio democrático e de possibilitar a preservação ambiental. O imbricamento com a ecologia desponta quando a população participa das decisões políticas e das resoluções de conflitos de maneira direta e conforme os seus reais interesses, sem sujeitar-se às manipulações da gestão econômica.

As questões expostas até o momento residem no âmbito global, pois é nessa esfera que se desenham imperativo que incursionam reflexos no local. Todavia, esses imperativos globais não precisam ser acatados pelos locais. A ordem local pode ter sua própria racionalidade, estabelecer suas estruturas e organização. O trabalho denota uma proposição de caminhos a partir da análise local em face das transformações globais. É no território local que se concentram os antagonismos, os impactos, os conflitos e as desordens provocadas pela ação global. Sendo assim, há que se partir da formulação de soluções para os seus próprios problemas e que influenciaram o ambiente global. Pensar localmente e agir globalmente, para a compreensão da sustentabilidade ambiental.

No que concerne às relações de interação entre a ordem global e a ordem local, pode-se afirmar que:

> A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local é associada a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e como território, regidos pela interação. No primeiro caso, a solidariedade é produto da organização. No segundo caso, é a organização que é produto da solidariedade. A ordem global e a ordem local constituem duas situações geneticamente opostas, ainda que em cada uma se verifiquem aspetos da outra. A razão universal é organizacional, a razão local é orgânica. No primeiro caso, prima a informação que, aliás, é sinônimo de organização. No segundo caso, prima a comunicação. (SANTOS, 2004, p. 337-338).

Diante disso, é possível verificar que as questões ambientais necessariamente denotam a existência do princípio democrático como elemento balizador da formulação da política ambiental. Ainda, a democracia aqui referendada é a democracia participativa em que a comunidade assume a sua cidadania ambiental. Todavia, para enfrentar adequadamente os conflitos socioambientais é necessário perceber que a decisão, ou melhor, a resolução desses conflitos pressupõe a mediação. Nesse sentido, a mediação socioambiental desponta como uma reflexão contemporânea necessária para a construção de um caminho de sustentabilidade democráticas de resolução dos conflitos ambientais.

## 4 MEDIAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: APONTAMENTOS PARA UM FUTURO POSSÍVEL

Os conflitos socioambientais surgem na esteira dos problemas enfrentados pela sociedade contemporânea, ou seja, surgem conflitos envolvendo questões acerca da sustentabilidade e qualidade ambiental. A natureza desses conflitos indica uma relação de efeitos que atingem a toda sociedade por se tratar de ofensa a direito difuso. Ainda, a jurisdição estatal tradicional encontra severas dificuldades em conseguir vislumbrar solução adequada a esses conflitos, em razão dos mesmos revestirem-se de extrema complexidade e enfoque multidisciplinar. Nesse sentido, as questões ambientais, pressupõem um imprescindível diálogo com toda sociedade, carecendo de uma nova forma de resolução de conflitos. Para tanto, surge a mediação como um caminho importante para busca de soluções às demandas envolvendo o meio ambiente. (RESTA, 1997, p. 92).

Imperioso ressaltar que o art. 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, denotando as características de inalienabilidade, indisponibilidade e indivisibilidade. Ainda, em conformidade com o art. 60 § 4º da Constituição Federal de 1988, constitui cláusula pétrea, ou seja, não podendo sofrer modificação que signifique retrocesso.

O cenário complexo torna a tarefa do direito ainda mais árdua e angustiante na produção de decisão. Para isso, o direito precisa compreender a realidade social, assim, a proposta não é criar um suporte legalista, mas criar soluções a partir dos instrumentos existentes. Nesse sentido, vital entender que:

> O paradigma ecológico caracteriza-se, dizíamos, pela processualidade complexa, que engendra inevitavelmente a incerteza. Ora, cabe ao direito transformar esta incerteza ecológica em certeza social. Mas não o conseguirá, no entanto, senão aumentando sua própria flexibilidade. As normas jurídicas clássicas, concebidas como mandamentos ou instituições encerrando um procedimento, substituir-se-ão actos jurídicos em constante reelaboração, como se a processualidade do objecto atingisse igualmente a regra que o compreende. A norma jurídica será igualmente trabalhada, para se adaptar aos progressos dos conhecimentos e das técnicas; trata-se aqui, aparentemente, da única maneira de sair de uma situação onde se trata de tomar decisões duras num contexto de conhecimentos friáveis. (OST, s.d. p.114)

Nessa senda, a mediação socioambiental aponta com um caminho viável e necessário à sustentabilidade ambiental. Isso pode ser verificado, *a priori*, pela concretização constitucional do princípio democrático e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como pela autonomização dos sujeitos na resolução dos seus conflitos e ante a uma jurisdição estatal com dificuldades de percepção adequada dos pressupostos ambientais.

Para tal é vital compreender que os conflitos ambientais para serem resolvidos se denota um perceber que vai além dos pressupostos científicos tradicionais, é preciso entender os valores culturais e antropológicos, por exemplo. Nesse sentido, impõe-se que:

> Isso significa que os conflitos ambientais não serão resolvidos pelo poder científico da economia ou da ecologia, senão através de sentidos existenciais, de valores culturais e de estilos de desenvolvimento diferenciados, nos quais a exploração, a conservação ou o uso sustentável dos recursos dependem dos significados sociais atribuídos à natureza. (LEFF, 2011, p. 318)

Ainda, na seara da compreensão dos conflitos ambientais, incorre em interligar os diversos saberes e percepções sociais na construção de uma solução para o conflito. Tal assertiva contemporaneamente não é vislumbrada pela decisão judicial. O que se expõe é a decisão jurídica ambiental, muitas vezes, atrelada a interesses de um determinado segmento social, especialmente aos detentores de poder econômico, sem privilegiar as comunidades locais ou até o interesse planetário.

A formulação da mediação socioambiental como resolução de conflitos traz subjacente a discussão da concepção de um socioecossistema. Isso consiste na seguinte ponderação:

> A reconceitualização da produção implica a reconstrução do objeto da economia política para analisar a produção e a distribuição de riqueza como um processo constituído sobre bases da produtividade, equilíbrio e sustentabilidade ecológica. A relação dos processos ecológicos, econômicos, tecnológicos e culturais não pode ser pensada como uma conexão dos objetos teóricos das ciências num campo comum do conhecimento, nem por meio da assimilação da ciência mais fraca dentro da mais poderosa. (LEFF, 2006, p. 79)

Para tanto, no que tange a mediação socioambiental como proposta de sustentabilidade democrática das decisões acerca dos conflitos ambientais, desponta com viabilidade teórica exponenciada e como uma forma de melhor compreensão dos interesses ambientais. Ainda, traz à baila a reflexão acerca de uma construção de uma governança ambiental diferenciada e democratizada com a participação do cidadão na decisão de resolução do conflito também. E, para corroborar os aspectos teóricos elencados, aponta-se um exemplo de realização de mediação socioambiental de âmbito local.

Diante ao exposto traz-se à colação a experiência evidenciada em Nova Lima nos Estado de Minas Gerais em que a 1ª Promotoria Justiça, juntamente com a Faculdade Milton Campos implementou um projeto de Mediação Socioambiental via o Centro de Estudos de Direito Minerário e Ambiental. Neste projeto foi desenvolvido um método para a resolução do conflito através da mediação. Este método se verifica da seguinte forma: o caso em litígio é submetido à Câmara de Mediação, as partes interessadas e o Ministério Público são convidados a participar, estabelecem o procedimento e após a realização da mediação é redigido um Termo de Mediação que pode ser positivo ou negativo.

Nesse sentido, assevera a Promotora Andressa de Oliveira Lanchotti:

> Na sessão de mediação, as partes são primeiramente esclarecidas sobre o procedimento de mediação e a razão pela qual o caso foi selecionado. O estudo do conflito é apresentado. Em seguida, é oportunizado a cada parte expor a sua versão sobre a questão. Pautando-se na narração realizada, a mediadora, em conjunto com as partes e com a representante do Ministério Público, busca estipular o procedimento da mediação. Em alguns casos é necessária a realização de uma sessão privada com as partes (*causing*) ou uma comediação, que pode ser realizada, por exemplo, por um técnico de outra área socioambiental. (LANCHOTTI, 2014. p. 61)

Ainda, o Termo de Mediação equivale ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) proposto pelo Ministério Público, resguardando a sua característica de título executivo extrajudicial. Todavia, a grande diferença do Termo de Mediação positiva é que sua

construção ocorre por um amplo e democrático diálogo e empoderamento das partes propiciando legitimidade ao acordo. Importante salientar que os participantes da sessão são as partes diretamente envolvidas, comunidade interessada, ONGs, autoridades ambientais, Ministério Público, mediador, etc.

Imperioso assentar que esse método de resolução de conflitos por meio da mediação não afeta o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988. O que se busca não é flexibilizar direitos constitucionais, mas propiciar soluções para os danos ambientais, dentro da legalidade, que extrapolem as limitações burocráticas da jurisdição tradicional.

A mediação socioambiental justamente propõe a busca por alternativas que denotam a solução do conflitos, aliada aos preceitos do próprio direito ambiental:

> Neste sentido, é importante esclarecer que o método utilizado pelo CEDIMA não possibilita tais manobras de renúncia à proteção ambiental, não havendo a possibilidade de anuência, pelos envolvidos (principalmente o Ministério Público), de consolidação de dano ambiental e/ou desrespeito aos limites estabelecidos em lei. O que se busca é a possibilidade, caso tenha havido o desrespeito à lei, por parte de algum dos envolvidos, que este retorne aos limites da legalidade, conforme planos de atuação escritos após diálogo entre todos os interessados, possibilitando, assim, uma recuperação e/ou proteção efetiva do bem ambiental. Busca-se uma solução científica e executável, tendo em vista a natureza do dano, a realidade fática do local, tempo e partes envolvidas e os limites do impacto ambiental legalmente estabelecidos.(LANCHOTTI e ASSUMPÇÂO, 2012, p. 240)

O que se denota é que nos conflitos socioambientais um novo futuro é possível e o caminho é a mediação. O exemplo de Nova Lima no Estado de Minas Gerais demonstra isso. Aponta que as soluções para os problemas ambientais estão nas ações locais, ainda mais nos métodos alternativos de resolução de conflitos. É na mediação que se torna possível vislumbrar os preceitos do direito ambiental, tais com o amplo diálogo com a comunidade envolvida, bem como criar soluções as quais a jurisdição estatal não consegue conceber.

A mediação socioambiental além de perceber de maneira mais adequada os conflitos consegue propor soluções melhores para a resolução dos mesmos. Ainda, proporciona a concretização do princípio democrático na sua essência, pois a comunidade envolvida participa ativamente da resolução do conflito. Assim, o caminho existe e o futuro é possível.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. *Estatuto da cidade*: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

LANCHOTTI, A. O. e ASSUMPÇÃO, Fernanda A. Mendes e Silva Garcia. *Mediação de conflitos socioambientias: metodologia aplicada para prevenção e resolução de conflitos em convênio com o Ministério Público de Minas Gerais.* In Direito ambiental I. Organização Conped/UFF; Coordenadores: Norma Sueli Padilha, Maria Claudia S. Antunes de Souza. Florianópolis: Funjab, 2012.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. *Ministério Público e a mediação:* a experiência da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais de Nova Lima. In Rede - Revista Institucional do Ministério Público de Minas Gerais. Ano IX. Edição 22. Belo Horizonte, 2014.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. *Revista Olhar de Professor*, Ponta Grossa, volume 16, n. 1, p. 309-335, 2011.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura*: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Editora da FURB, 2000.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MORATO LEITE, J. R.; AYALA, P. A.. *Direito ambiental na sociedade de risco.* 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MORATO LEITE, J. R.; AYALA, P. A.. *Direito ambiental na sociedade de risco.* 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MORATO LEITE, José Rubens. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

OST, François. *A natureza à margem da lei*: a ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget.

RESTA, Eligio. *Le stelle e le masserizie*: paradigmi dell'osservatore. Roma: Laterza, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente:* contra o desperdício da experiência.Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade*: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Renato Santos de. Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.