

## A MEDIAÇÃO COMO MEIO DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONTROVÉRSIA DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

*Juliana Cabral Lima*

### MEDIATION AS AN ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (ADR) IN SOCIAL ENVIRONMENT CONFLICTS

#### RESUMO

A crescente judicialização de demandas que envolvem os conflitos socioambientais, bem como a constatação do tratamento inapropriado que está sendo dispensado a elas, despertou o interesse por tratamento alternativo para esses casos. O presente estudo, utilizando-se da metodologia da pesquisa bibliográfica, procurou entender o conflito socioambiental e analisar tanto a solução alternativa de conflito proporcionada pela mediação quanto a viabilidade desta para resolvê-lo com base nas disposições normativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Concluiu-se pela confirmação da hipótese levantada, de que a mediação é um caminho, visto que ela, por ser meio célere de solução de conflito – atualmente regulamentado, que possibilita transacionar direitos indisponíveis – e por ser intermediada por mediador imparcial, possibilita às partes a negociação paritária na busca por determinado interesse comum e convergente. Ou seja, a mediação mostra-se como meio hábil para a solução eficaz e sustentável dos conflitos ambientais na linha do que impõe a atual política pública de tratamento adequado dos conflitos.

» PALAVRAS-CHAVE: CONFLITO SOCIOAMBIENTAL. JUDICIALIZAÇÃO. MEDIAÇÃO.

#### ABSTRACT

*The growing judicialization of demands involving social environment conflicts, as well as the realization of the inadequacy of the treatment given to such concrete cases, has awoken the interest for the study of an alternative resolution to these circumstances. Therefore, by means of bibliographic research, the present paper aims to understand the social environment conflict, analyze the alternative solution for conflict given by mediation and its feasibility to resolve the social environmental conflict based on the existing normative resolutions in the Brazilian legal system. Since mediation is a rapid means of conflict solution, currently regulated, with the possibility of transacting regarding unavailable rights because it is intermediated by an impartial mediator, the hypothesis of the possibility of the parts having a negotiation on the same level was confirmed. In the search for a common convergent interest, mediation has shown to be a dexterous means to an effective and sustainable solution of environmental conflicts, regarding the current public politics of adequate conflict resolution.*

» KEYWORDS: CONFLICT. SOCIAL ENVIRONMENT CONFLICT. JUDICIALIZATION. MEDIATION.

#### INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetiva analisar se a mediação, como método de solução alternativa de conflito, é aplicável aos conflitos socioambientais. O interesse pelo assunto surgiu com a observação da prática empregada nos processos já judicializados que envolvem grandes empreendimentos de potenciais poluidores.

Para tanto, utilizou-se a metodologia da pesquisa bibliográfica, por meio da qual são analisados os pontos de vista doutrinários acerca do instituto da mediação, do bem jurídico socioambiental tutelado nesses

conflitos e, por fim, da inadequação do processo judicial e da viabilidade da mediação para o tratamento do conflito socioambiental.

No atual cenário, o meio ambiente e as relações dele decorrentes geram conflitos árduos, tendo em vista a dicotomia de seus interesses, na maioria das vezes, antagônicos pela sua natureza. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tornou fundamental a proteção do meio ambiente para as gerações presentes e futuras e, com isso, normatizou o princípio do desenvolvimento sustentável, que deverá ser sempre o caminho que pauta a dinâmica da sociedade e as particularidades dos conflitos socioambientais, de modo a se alcançar o tratamento adequado para que o conflito não volte a ocorrer.

No entanto, observa-se que, a cada novo empreendimento que será desenvolvido ou novo dano ambiental que foi gerado, ocorre verdadeira enxurrada de ações que se amontoam no Poder Judiciário. É de se ver, portanto, que essa via adversarial não se tem mostrado capaz de concretizar a paz social; ao contrário, passou a ser usada como verdadeira arma para os interesses antagônicos, e cada vez mais fervorosos, das duas vertentes que são criadas.

Atualmente, têm-se, no ordenamento jurídico brasileiro, as soluções alternativas de conflito – entre as quais, a mediação – que buscam tratar relações duradouras de forma ampla, sem se aterem ao objeto judicializado, preocupando-se com o que está por trás do conflito e não apenas com o problema pontual apresentado.

Guy Burgess & Heidi Burgess (2016) observaram que o uso das técnicas da mediação para construir o consenso nos conflitos ambientais encontra duas grandes barreiras: primeiro, a própria natureza desses conflitos e, depois, os seus personagens, que não costumam buscar a negociação, porque acreditam que, pela via judicial, conseguirão melhor resultado. Ocorre que essa postura gera conflitos cada vez mais destrutivos, seja por criarem ambiente hostil, seja por negligenciarem a origem do conflito.

Quando são usados os processos de construção do consenso, visa-se, na contramão da postura adversarial, a que os personagens envolvidos nos conflitos procurem alcançar um acordo, para, depois, implementá-lo com sucesso. Assim, é importante a consciência de que construir o consenso nem sempre significará conquistar a unanimidade, mas sim buscar certa posição em que todos os envolvidos possam conviver em harmonia de interesses.

Trata-se de nova percepção para o tratamento das colisões de interesse, a qual se volta para a deliberação conjunta, não sentenciosa, na criação de valor e em trocas recíprocas, de modo que os personagens envolvidos busquem seu interesse comum e torçam mais pelo sucesso do acordo do que pelo seu fracasso (SUSSKIND, Lawrence et al. 2008, p. 31-2).

Nessa linha, a pesquisa analisará o instituto da mediação, suas principais características, seu marco legal e seu uso tanto na via judicial como na extrajudicial. Também serão estudadas as características do conflito socioambiental, qual o bem jurídico tutelado e o princípio do desenvol-

vimento sustentável que baliza essa relação. Para concluir a pesquisa, será explorado o que tem acontecido com as disputas em trâmite na via judicial, as políticas públicas para o tratamento de conflitos, o instrumento adequado para a viabilização do acordo no âmbito de direitos indisponíveis e a possibilidade de a mediação ser utilizada nesses casos.

## 1 A MEDIAÇÃO

### 1.1 O CONCEITO E A CLASSIFICAÇÃO

A mediação é um método alternativo de solução de conflito usado por aqueles envolvidos em relações duradouras e contínuas, os quais, mais que resolver uma controvérsia específica, estão dispostos a solucionar, de forma macro, as questões conflituosas presentes na relação, para que esta continue a subsistir de forma harmônica.

Ser um método alternativo de conflito significa ser um procedimento almejado por aqueles litigantes que, imbuídos do dever de cooperação, no interesse de alcançar a solução negocial para o conflito, buscam a ajuda de um terceiro imparcial que auxiliará a composição. No caso da mediação, esse terceiro será o mediador.

É importante ressaltar que, para Silva Junior (2014, p. 391-2), esse mediador não tem o poder de impor sua vontade, determinando um resultado. O referido doutrinador entende a mediação, de modo geral, como negociação assistida por terceiro imparcial que não possui qualquer ingerência nos termos do acordo alcançado pelas partes envolvidas na disputa.

Por outro lado, partilha dos ensinamentos de Serpa (1999, p. 145) quanto ao fato de a mediação transcender o conteúdo do conflito. Em outras palavras, destaca que não se trata de mera negociação com disposições recíprocas entre as partes; na mediação, há “a formação de um atuar cooperativo que se deve aproximar de um consenso, pautado na sustentabilidade das diferenças existentes entre os mesmos”.

Ao definir a natureza da mediação, Santos e Galvão Filho (2014) defendem que se trata de método heterocompositivo, uma vez que há a participação do mediador como terceiro determinado, que aplica certo método técnico-científico, conduzindo as partes à solução do conflito.

Didier Jr. (2016, p. 273) discorda. Para este, a mediação assim como a conciliação são exemplos de autocomposição, pois o terceiro intervém com a simples função de auxiliar as partes a chegarem à composição, e a ele não cabe resolver o problema, como acontece nos métodos heterocompositivos, em que o terceiro impõe a solução.

Ao definir e caracterizar a mediação, Pedreño (2014, p. 29) considera-a como uma modalidade de conciliação na qual o mediador, utilizando-se de técnicas específicas, facilita o acordo entre as partes. No mesmo sentido do ensinado por Silva Junior e Didier Jr., frisa que o mediador não toma

qualquer decisão na mediação, apenas facilita a busca das partes por alternativa válida, que atenda à expectativa de ambas, de modo a evitar o conflito. Destaca, ainda, que, na mediação, as regras de confidencialidade e de imparcialidade têm de ser observadas, assim como, de suma importância, a aquiescência das partes deve ser um consentimento informado.

## 1.2 AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Definido o que é a mediação, cumpre ponderar suas principais características. Com base nessas especificidades é que será possível a avaliação, mais adiante, de seu uso nos conflitos socioambientais, objeto deste trabalho.

Como visto, a mediação transcende o conflito, porque enquadra a controvérsia nas normas já existentes e orienta as partes para a criação de soluções adequadas para os envolvidos no conflito. Com isso, o mediador modifica a visão das partes sobre o problema e “de algo negativo o conflito passa a compreender o caminho para o entendimento, para a harmonia entre as partes” (SALES, 2004, p. 25). Passando a ser entendida como algo positivo, a solução para o conflito torna-se mais simples.

No que tange ao mediador, ele tem como tarefa primordial o restabelecimento da comunicação, de modo a reabrir o diálogo entre as partes, para que estas cheguem a uma solução consensual.

Com isso, Meirelles e Miranda Neto (2014, p. 301-2) destacam que o objetivo primordial da mediação não é o acordo em si, mas o restabelecimento da relação entre os protagonistas. Disso decorre o motivo de a mediação, ao contrário do que acontece na conciliação, ser indicada para conflitos circunstanciais, visto ser, tecnicamente, adequada para a solução de conflito em relações continuadas e, portanto, de maior complexidade, pois envolve aspectos multidisciplinares.

Demarchi (2007, p. 59), nessa mesma linha de pensamento, observa que o objetivo maior da mediação é conduzir as partes à cooperação, e não ao acordo em si. Por intermédio de técnicas de mediação, o mediador, sem dar sua opinião ou fazer qualquer sugestão dos termos que serão acordados, conduz o tratamento do conflito de modo que as partes, antes incapazes de negociar diretamente, consigam, por si sós, alcançar uma solução para o problema.

Tratando dos objetivos da mediação, Sales (2004, p. 27) aponta quatro como principais: (i) solução dos problemas; (ii) prevenção de conflitos; (iii) inclusão social; e (iv) paz social.

Nesse diapasão, tem-se que, com o objetivo de solucionar o problema, a mediação atua com o restabelecimento do diálogo entre as partes, na busca por um acordo justo e satisfatório que atenda a todos aqueles abrangidos pela situação conflituosa. Ou seja, a mediação atua na administração do conflito, para que as partes participem e decidam a resolução da controvérsia. Pacifica-se o conflito com o encontro entre os interesses das partes envolvidas; logo, não haverá ganhador-perdedor, pois ambos ganharão (SALES, 2004, p. 28-9). Em outras palavras, conquista-se o acordo “ganha-ganha”, pois se busca determinada solução por meio da qual ambas as partes saiam satisfeitas.

No que tange à prevenção de conflitos, a mediação alcança esse objetivo no momento em que trata o conflito por meio da boa administração do problema e do restabelecimento do diálogo. Nesse sentido, tem-se a prevenção, pois alcança-se a solução real do conflito, criando e recriando o vínculo entre as partes envolvidas e reativando o canal de comunicação. Além disso, ao converter o conflito de algo negativo em positivo, transforma-se a relação de disputa em relação de colaboração. Em outras palavras, a mediação atinge seu objetivo preventivo, quando traz aos envolvidos a consciência de seus direitos, deveres e responsabilidade sobre eles, facilitando a obtenção e o cumprimento do acordo e a manutenção da relação (SALES, 2004, p. 30-1).

Ao permitir que a solução do conflito seja tomada pelas partes envolvidas, sejam elas quem forem, a mediação permite maior inclusão das partes, pois possibilita que mesmo a parte mais fraca (aquela que tem desvantagem econômica, social ou de poder em relação à outra) exerça o direito de escolher e de decidir sobre a solução para o problema, conscientizando-os, por outro lado, de suas responsabilidades pelas decisões tomadas (SALES, 2004, p. 32).

Por fim, ao alcançar os três objetivos anteriores, a paz social é atingida pela mediação, porque esta resolve o conflito imediato, restabelece a comunicação entre as partes, promove a inclusão delas na solução da controvérsia e previne futuros problemas. Assim, ao permitir que as partes alcancem o seu interesse comum, pode-se dizer que a paz social foi efetivada por intermédio da mediação (SALES, 2004, p. 33-4).

Além disso, para que o conflito seja solucionado por meio da mediação, faz-se necessário que o mediador respeite a identidade dos polos envolvidos, isto é, que tenha conhecimento dos valores sociais e familiares, das relações preexistentes, entre outros. Sem esse conhecimento, o tratamento do conflito não seria viável.

Seguindo esse pensamento, Demarchi (2007, p. 51) ensina que o mediador deve aprofundar a abordagem utilizada, de modo a conseguir criar novos paradigmas para as partes envolvidas, apresentar a elas novas formas de lidar com a situação conflituosa, bem como afastar a valoração negativa do conflito, o que se dá pela escuta e pela aceitação dos limites da percepção.

### 1.3 O MARCO LEGAL – RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – RESOLUÇÃO Nº 125/2010/CNJ – LEI Nº 13.140/2015 – LEI DA MEDIAÇÃO – LEI Nº 13.105/2015 – CPC

Apesar de a negociação como forma de dirimir conflitos não ser novidade para o ser humano, a normatização das soluções alternativas de conflito, incluindo a mediação, é recente. Para SERPA (1999, p. 67-70), “os tribunais sempre foram a última opção. *Alternative Dispute Resolution* [ADR] não é panaceia do século XX.” Para essa professora, no âmbito da sociedade ocidental, teria sido a sociedade americana que iniciou a pesquisa de métodos alternativos de conflito na modernidade, na década de sessenta, mas, com trabalhos concretos, apenas nos anos oitenta. A partir daí, foi-se expandindo pelo Canadá, Europa, inicialmente França, Inglaterra e Espanha.

Gabbay e Takahashi (2014, p. 5-6) destacam a importância do Judiciário como precursor do marco legal para a normatização da mediação no sistema jurídico brasileiro, dando destaque à Resolução nº 125/2010/CNJ, “que dispõe sobre a ‘Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse no âmbito do Poder Judiciário’, considerando o consenso no mesmo patamar da decisão judicial, sendo ambos forma de acesso ao Judiciário e à justiça”.

De fato, a Resolução nº 125/2010/CNJ abriu caminho para a normatização da mediação no ordenamento brasileiro até que a própria Lei da Mediação viesse a ser publicada, em 26 de junho de 2015, o que mostra o quão recente é, no Brasil, a normatização da mediação como solução alternativa de conflito.

Além da Lei da Mediação, é importante destacar, como marco legal para a mediação, o CPC, que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016. Isso, porque o CPC incentiva a autocomposição, ratificando a tendência da Resolução nº 125/2010/CNJ.

Ao demonstrar esse incentivo, Didier Jr. (2016, p. 271) evidencia, no CPC, o capítulo dedicado apenas à conciliação e à mediação (arts. 165-75), no qual se institui a audiência antes da apresentação da defesa, no intuito de que o litígio seja resolvido pela autocomposição (arts. 334 e 665); autoriza-se a homologação judicial de acordo extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III, e 725, VIII); permite-se que, em caso de acordo judicial, sejam incluídos em seu termo assuntos estranhos ao objeto da demanda (art. 515, § 2º); e permitem-se acordos processuais (ou seja, que versem sobre o processo e não o seu objeto) atípicos (art. 190).

Não por outro motivo que constou nas normas fundamentais do CPC, nos §§ 2º e 3º do art. 3º, a promoção por parte do Estado da solução consensual do conflito e o estímulo por parte de juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público à conciliação e à mediação.

O art. 166 do CPC traz como princípios norteadores da mediação a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada. A Lei da Mediação, em seu art. 2º, acrescenta, ainda, três princípios: a isonomia entre as partes, a busca pelo consenso e a boa-fé.

É importante destacar que, para resguardar as particularidades necessárias a questões que envolvam interesse público e, portanto, devam observar o princípio da publicidade, o art. 30 da Lei da Mediação ressalva que o princípio da confidencialidade será exceção, se as partes expressamente decidirem, ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária ao cumprimento de acordo obtido pela mediação.

Conclui-se, então, que, atualmente, a mediação está completamente absorvida pelo ordenamento jurídico pátrio como forma de solução alternativa de conflito, a qual deve ser utilizada e estimulada por todos os brasileiros.

#### 1.4 A MEDIAÇÃO E O ACESSO À JUSTIÇA

O preconceito observado quanto à mediação se revela no questionamento do acesso à justiça. Assim, tem-se que não é o objetivo da mediação substituir a justiça ou o Poder Judiciário ou contrapor-se a ele, mas sim, ser um procedimento alternativo para uma justiça rápida e acessível a todos aqueles que tenham interesse nessa opção (BRAGA NETO, 2007, p. 64).

O senso comum diz que a mediação e os demais métodos alternativos de solução de conflito irão desafogar o Judiciário; no entanto, há, na doutrina, severas críticas a esse discurso. Nesse sentido, Meirelles e Miranda Neto (2014, p. 301-7) ponderam que esse modelo de gestão voltado apenas para a “eliminação estatística de processos” não satisfaz a tutela jurisdicional e termina por impor a justiça de má qualidade. Nesse cenário, não há discussão sobre as causas que levaram ao litígio; assim, a duração do processo e a efetividade da jurisdição não podem ser desvirtuadas para atender apenas aos interesses administrativos ou gerenciais.

Por outro lado, Grinover (2007, p. 2-3), ao tratar dos fundamentos para uma justiça conciliativa, destaca que a inacessibilidade, a morosidade e o custo da justiça são o grande norte da crise que a tomou. Assim, fundamenta o uso das vias conciliativas como opção para melhor distribuição da justiça e, conseqüentemente, para o desafogamento dos tribunais. Além disso, tendo em vista a inadequação da via judicial para resolução de vários problemas da vida moderna, com a institucionalização de meios que possibilitem a autocomposição, muitos deles, que não seriam resolvidos, passariam a ter uma via adequada para serem tratados.

Todavia, a professora, apesar de não usar os mesmos fundamentos, não discorda de Meirelles e Miranda Neto no que tange ao uso inadequado das soluções alternativas de conflito apenas como meio de resolver o problema de sobrecarga do Judiciário. Isso, porque o objetivo primordial da autocomposição deve ser a solução da controvérsia que não seria adequadamente tratada na via judicial tradicional.

Assim, sem avançar na questão que envolve os prós e os contras do uso da mediação *versus* o processo judicial, uma vez que esse tema será tratado no Capítulo 3 dessa pesquisa, é de se demonstrar que, com a normatização da mediação, não há que se temer considerá-la como obstáculo para o acesso ao Judiciário, porque ela passa a ser um método reconhecido e estimulado, inclusive com previsão legal para ocorrer também na via judicial.

Assim, tem-se que o uso da mediação não afasta a jurisdição estatal, ao contrário, pode ser utilizada no curso do processo como método resolutivo do conflito já judicializado. Por outro lado, as partes possuem a opção de evitar a demanda judicial e de utilizar a mediação como meio para a solução do conflito.

## 2 OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

### 2.1 O BEM SOCIOAMBIENTAL TUTELADO

A modernidade trouxe consigo uma série de alterações na realidade das relações sociais. Atualmente, tem-se a sociedade de consumo que está, a cada dia, mais desenfreada na busca da satisfação das necessidades criadas pelo mundo capitalista. Ocorre que, para alimentar esse consumo, o impacto direto no meio ambiente é notório, seja pela busca incessante dos recursos naturais, seja pelo descarte inadequado dos produtos que, rapidamente, tornam-se obsoletos.

Não é muito lembrar que a continuidade da existência de vida na Terra traz consigo a necessidade de se regular essas novas relações e torna imprescindível normatizar a relação da sociedade com o meio ambiente. Como bem observado por Remédio Júnior (2013, p. 32): “o sistema jurídico, sendo um dos subsistemas dentro do sistema social, sofreu a irritação advinda do sistema ecológico”. Assim, surge a necessidade de se regular e proteger o meio ambiente, tornando-o um bem jurídico tutelado.

Trazendo uma visão da antropologia para conceituar o meio ambiente como bem jurídico tutelado, Silva (2009, p. 9) pondera que, enquanto para a biologia há diferença entre meio e ambiente, sendo o meio simples entorno, e o ambiente, o “sistema dinâmico no qual a vida se desenvolve”; na antropologia, o enfoque é dado ao ambiente, que se considera aquilo que é externo ao ser humano e o envolve, interferindo diretamente no seu desenvolvimento. A antropologia, com isso, avança no conceito de meio ambiente, deixando de lado o significado apenas do natural, pois envolve também as relações culturais e históricas, analisadas como influenciadoras do “dinamismo social” na compreensão das relações que se desenvolvem.

Sem divergir, buscando unir o conceito do meio ambiente biológico à visão antropológica, Liberato (2013, p. 35) frisa que, diferentemente dos demais bens jurídicos, que se pautam por concepções personalíssimas e antropocêntricas, o direito ambiental protege o meio ambiente, constituindo-se, portanto, em direito coletivo e difuso com caráter transindividual. Por isso mesmo, essa autora defende que o meio ambiente não pode servir para a concretização das aspirações do homem, ao revés, é o homem que serve ao meio ambiente, por constituir apenas um de seus elementos.

Com a aceitação do direito ambiental como espécie de direitos difusos, conseqüentemente, há o reconhecimento de sua indivisibilidade e a indeterminação do sujeito que eles asseguram; isso, porque, no caso do bem ambiental, o sujeito de direito, muitas vezes, é a própria humanidade, positivada, inclusive, nas futuras gerações (REMÉDIO JÚNIOR, 2013, p. 35).

Seguindo nessa linha de considerações, Pedreño (2014, p. 41) define e caracteriza direito ambiental como o conjunto de normas e de princípios que garantem a preservação do meio ambiente livre de contaminações, é o direito que se ocupa com a busca pelo equilíbrio do desenvolvimento da sociedade e pela sustentabilidade, sendo, portanto, um direito preventivo, interdisciplinar, transversal, global e dinâmico.

Silva Junior (2014, p. 393-5) vai um pouco além. Ao tratar do bem ambiental tutelado, apresenta uma visão menos utópica de equilíbrio pleno entre o desenvolvimento humano e a preservação do meio ambiente, sem, contudo, diminuir a importância do bem e a sua proteção:

Por ser composto de uma série de componentes dinâmicos, em sua tutela descabe a busca por um estado absoluto de equilíbrio ecológico, mas uma forma de viabilizar as condições para que o sistema consiga absorver e gerir todas as relações que lhes são implicadas. [...] Evidentemente, o desenvolvimento humano exige o consumo de determinados recursos naturais, razão pela qual haverá sempre um nível tolerável de degradação de bens ambientais plenamente autorregenerável. A violação desse limite estaria configurada pelo rompimento da capacidade de absorção inerente ao próprio sistema, caso em que se estará diante de um dano ambiental.

Para o estudo que ora se desenvolve, é importante analisar não apenas o bem jurídico meio ambiente como se estivesse isolado dos demais direitos sociais, porque, como será visto mais adiante, é a conjunção da proteção ambiental com as questões sociais que lhe circundam que faz surgirem os conflitos. Para tanto, cumpre expor uma análise do bem jurídico que compõe a tutela socioambiental.

A CF/88, ao prever um conjunto de direitos fundamentais sociais e coletivos, como a proteção ambiental, a valorização do patrimônio cultural e a proteção dos povos indígenas e quilombolas, estabeleceu um marco histórico para o direito socioambiental. Esse direito possui como paradigma não apenas a soma dos direitos sociais com os ambientais, mas se caracteriza pela integração desses direitos, que deve ser orientada pela tolerância entre os povos e pela busca do desenvolvimento sustentável.

Nesse diapasão, Araújo e Leitão (2007, p. 28) avançam, ao demonstrar que o direito socioambiental é o reconhecimento de que não há razão de ser dos direitos socioculturais, se os direitos ambientais não estiverem garantidos, sendo o inverso verdadeiro. Em outras palavras, para exemplificar, não há porque proteger o direito indígena, se as florestas estiverem comprometidas, ou, ainda, não se justifica proteger o patrimônio cultural, se a diversidade não for tolerada.

Nesse contexto, importante dar continuidade ao estudo acerca da natureza, pública ou privada, do meio ambiente. Como dito, a CF/88 prevê a proteção do meio ambiente como direito fundamental e, além disso, define-o como bem comum, impondo ao Poder Público e a toda a coletividade o dever de protegê-lo.

Assim, destaca-se que, apesar de ser bem comum, não está limitada ao Poder Público a legitimidade para tutelar, jurisdicionalmente, seus interesses. Dessa forma, tem-se que o meio ambiente não pode ser considerado bem público *stricto sensu*, pois tem autonomia como bem e como disciplina.

Leite (2010, p. 166) acompanha esse entendimento, uma vez que não aceita a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, pois, por ser essencial à sadia qualidade de vida, é um bem pertencente à coletividade; em outras palavras, “isso significa que o proprietário, seja ele público, seja particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem cuja titularidade pertence a todos indistintamente”.

No entanto, apesar de reconhecer que a titularidade do bem ambiental é do povo, Rodrigues (2010, p. 48-9) pondera que a gestão e a regulamentação desse bem pertencem ao Poder Público,

não sendo possível a proteção e a gestão privada. Define, assim, que o bem ambiental é bem público, regido pelo Poder Público, defendendo que o uso indevido desse bem sacrifica o direito público coletivo das gerações presentes e futuras de usufruir do meio ambiente saudável.

Ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no 3.540, o Min. Celso de Mello firmou esse entendimento, ou seja, definiu que o meio ambiente é patrimônio público para ser protegido por toda a coletividade, sendo, assim, um direito difuso.<sup>1</sup>

Dessa forma, pode-se concluir que se tem o bem jurídico socioambiental, caracterizado como bem coletivo, indisponível, pois de direito fundamental difuso, cujo objeto é o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado em prol das presentes e futuras gerações, que querem preservado seu patrimônio ambiental e cultural diversificado.

O sistema jurídico cria, assim, proteção especial a esse bem ambiental que poderá estar sob o domínio público ou particular, mas que sempre terá sua utilização condicionada ao uso responsável e equilibrado, ou seja, limitado à função ambiental, em prol do direito difuso de titularidade da humanidade, segundo Remédio Júnior (2013, p. 94-5).

## 2.2 O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Estabelecido o bem jurídico tutelado necessário para a compreensão do objeto deste trabalho, ou seja, aquilo que se objetiva preservar quando o conflito surge, é necessário pontuar um dos principais princípios que norteiam o direito ambiental, o do desenvolvimento sustentável. É este princípio que possibilita o equilíbrio da relação entre a exploração econômica e a preservação do meio ambiente e das relações socioculturais.

O art. 225 da CF/88 prevê que é direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para muitos doutrinadores, esse é o marco legal para a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico pátrio. A exemplo, Remédio Júnior (2013, p. 144) afirma que apenas o crescimento socioeconômico pautado pela sustentabilidade poderá assegurar “o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, que nada mais é que a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável”. Liberato (2013, p. 16) defende que o desenvolvimento sustentável é a maneira encontrada pela comunidade internacional para garantir a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Para tanto, é necessária a instrumentalização da aliança entre o desenvolvimento econômico e a proteção e a preservação do ambiente.

Ao tratar do desenvolvimento sustentável, Silva (2009, p. 102) afirma que se deve analisar seu conceito sob três pilares de sustentação: o econômico, o social e o ambiental. Apenas com essa abrangência é possível compreender o objetivo maior do desenvolvimento sustentável, que é a conciliação do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Pode-se dizer, com isso, que observar o desenvolvimento sustentável é garantir a capacidade produtiva, a satisfação das necessidades e a pre-

servação dos recursos naturais, assegurando que “o desenvolvimento leve em consideração, além da dimensão econômica, a coesão social e a capacidade de reprodução do meio ambiente”.

Tem-se, portanto, que o núcleo principal do desenvolvimento sustentável é a “impossibilidade de esgotamento de um recurso natural em razão de escolhas sociais e econômicas que coloquem em iminente risco o bem ambiental para as gerações presentes e futuras” (REMÉDIO JÚNIOR, 2013, p. 146). Não há vedação ao desenvolvimento econômico, mas este só poderá ocorrer em observância ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em decorrência disso, evidencia-se que os bens ambientais, até mesmo por sua titularidade coletiva, não estão indisponíveis, ao revés. Silva Junior (2014, p. 398) entende que uma parcela desse bem está destinada à utilização pelo homem, devendo apenas se delimitarem as condições dessa utilização, de modo a se garantir que o meio ambiente possa adaptar-se a essa atuação humana. Ou seja, adequando-se as formas de exploração para o desenvolvimento e utilizando-se medidas menos gravosas, é possível resguardar a cadeia de progresso sustentável.

Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello posicionou-se no julgamento da ADI no 3.540, ao concluir seu voto, afirmando que existe um “permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 30, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro”, o que torna primordial o reconhecimento e a superação dessa dicotomia por intermédio da ponderação e da harmonização de valores constitucionais fundamentais, que precisam ser analisados nas circunstâncias concretas, devendo-se, para isso, buscar o equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, como preconiza o desenvolvimento sustentável.

Aparentemente, não se tem maior dificuldade de se compreender o que dispõe esse princípio, nem se observa divergência quanto à sua previsão constitucional. A complexidade reside na sua aplicação prática. Tendo em vista os constantes conflitos ambientais que surgem a cada novo empreendimento licenciado, é de se concluir que se está diante de verdadeira incapacidade de gestão pública desse processo de desenvolvimento sustentável.

Atualmente, tem-se uma polarização da sociedade, que se encontra dividida entre o grupo dos defensores de superproteção do meio ambiente e o grupo dos empreendedores que enxergam o direito ambiental como obstáculo ao desenvolvimento econômico. Ao tratar dos conflitos socioambientais, Silva Junior (2014, p. 380) entende que essa dicotomia gera entrave à gestão ambiental eficiente, por impedir a distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do desenvolvimento.

Silva (2013, p. 28), por sua vez, entende que apenas se pode caracterizar como constitucionalmente sustentável o desenvolvimento no qual o crescimento econômico observe, equitativamente, a redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, uma vez que, “se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado como sustentável”.

Nesse sentido e trabalhando com o antagonismo existente entre os termos desenvolvimento e sustentabilidade, Machado (2014, p. 70) pondera que essa oposição não pode ocorrer na análise dos programas e dos projetos de empreendimentos. Se, por muito tempo, os aspectos ambientais foram deixados de lado nas decisões, atualmente a harmonização dos interesses em jogo não comporta mais a desvalorização do meio ambiente. Necessária se faz a mudança de visão para substituir o crescimento econômico quantitativo pela melhoria qualitativa, de modo a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Pelo exposto, pode-se concluir que, para a concretização real do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, é imprescindível superar esse conflito inerente à questão ambiental. Se, por um lado, não se pode afirmar o exato dano que a atividade humana causa ao meio ambiente, de modo a justificar a limitação do exercício da livre atividade econômica, por outro, é essencial à manutenção da própria espécie humana a preservação do *habitat* natural onde vive.

Em contexto fácil de visualizar a existência de interesses convergentes de todos os setores da sociedade, a dificuldade surge na identificação do momento e da forma para se alcançar a comunhão, quando o conflito está formado. Assim, como leciona Silva Junior (2014, p. 389), é essencial que haja, na sociedade, um objetivo comum na busca pelo desenvolvimento sustentável, devendo, para tanto, distribuir-se a responsabilidade por todos, superando-se, também, os limites político-territoriais dos Estados soberanos.

### 2.3 AS CARACTERÍSTICAS DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Com base no que foi dito até aqui, pode-se afirmar que o conflito socioambiental surge, quando “grupos sociais entendem a apropriação do bem ambiental como contrária a suas concepções sociais, ambientais e econômicas” (SILVA e ASSUMPÇÃO, 2012, p. 42). Tem-se, assim, que o conflito se caracteriza, de modo geral, pela discussão acerca da alocação de recursos ambientais e econômicos na execução do empreendimento.

Para Milaré (2005, p. 76), a crise ambiental advém da disputa que surge em torno da apropriação dos recursos naturais, limitados a saciar necessidades ilimitadas, esta que seria a raiz de grande parte dos conflitos socioambientais.

O conflito ambiental pode surgir por atividade ou alteração humana na área privada, ou pode originar-se, também, por autoridade governamental ou instituição. Igualmente, pode surgir como resultado de contradições entre o aproveitamento e a conservação de recursos naturais em escassez.

Ao caracterizar o conflito socioambiental, Silva e Assumpção (2012, p. 53-4) evidenciam que, por se tratar de discussões acerca das condições existenciais do ser humano, o objeto principal da discussão é a distribuição desigual e as estratégias de apropriação dos recursos naturais, fazendo surgir a injustiça ambiental pela desigualdade de qualidade de vida entre as classes sociais envolvidas no conflito.

Contribuindo com esse pensamento, é importante pontuar alguns aspectos diferenciadores dos conflitos socioambientais. A começar, pode-se dizer que são midiáticos, por se tratar de conflitos com forte impacto social, e que a cobertura pelos meios de comunicação alimenta os ânimos do conflito. Além disso, o risco e a percepção do perigo sobre um determinado conflito podem ser manipulados para influenciar a população tanto com viés político quanto econômico, gerando alarde social.

Os conflitos ambientais, em regra, envolvem muitas partes com desequilíbrio econômico, de poder e de informação. Diferentemente de outros conflitos, não se tem apenas dois lados opostos, há uma pluralidade de atores com interesses diversos nesse cenário e há as disputas de poder. Exatamente por haver essa diversidade, não é incomum existir choque de interesses públicos com privados. Ainda que, na maioria dos casos, o interesse público prevaleça, os particulares devem ser recompensados.

Ademais, são conflitos com especificidades técnicas e científicas complexas; os impactos gerados ao meio ambiente perpetuar-se-ão no tempo, podendo, também, não ser viável sua regeneração. Por esses motivos, na linha do que leciona Pedreño (2014, p. 43), são conflitos que exigem resposta rápida, até mesmo porque podem gerar grandes catástrofes ambientais.

Conforme abordado no Capítulo 1, o conflito nem sempre deve ser visto como negativo, ao revés, é pelo conflito que se possibilita a mudança; se ele for bem tratado, levará à melhoria das relações entre os agentes. Por outro lado, a ausência de conflito faz prevalecerem os interesses da parte mais forte, impossibilitando o desenvolvimento sustentável tão necessário, quando se trata de questões socioambientais.

Com base no que foi dito até aqui, pode-se afirmar que a contraposição de interesses não necessariamente implica valores de justiça diversos nos conflitos ambientais. Em muitos casos, tem-se apenas a disputa de poder, a busca de equalização do poder, de fortuna ou de habilidade. De outro modo, em um conflito de justiça, ou seja, na disputa socioambiental, quando se estiver diante da contraposição de interesse no uso do recurso natural, deve-se buscar administrar a pacificação, reconstruir a relação, para não perpetuar a injustiça ambiental (FREITAS JR., 2014, p. 114).

É de se destacar que o conflito socioambiental é multidisciplinar, com interesses de toda a sociedade e impactos nela, o que demanda participação efetiva de órgãos públicos e governamentais, uma vez que as políticas públicas estão, intrinsecamente, relacionadas, se não ao conflito em si, à via para a solução da disputa.

### 3 O TRATAMENTO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

#### 3.1 AS IMPROPRIEDADES DAS SOLUÇÕES JUDICIAIS NOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

O processo judicial caracteriza-se pela disputa entre as partes na busca de decisão imperativa imposta por um terceiro, no caso o juiz, ou seja, está-se diante de relação eminentemente adver-

sarial (DEMARCHI, 2007, p. 49). Como visto no Capítulo 1, os métodos adversariais conduzem a um resultado ganhador-perdedor, o que, muitas vezes, ao invés de gerar a paz social, acirra o conflito.

Ao analisar os fundamentos da justiça conciliativa, Grinover (2007, p. 2-3) discorre que a sentença imposta no processo judicial nem sempre alcança a paz social, pois se limita a determinar, de forma autoritária, a regra que deve prevalecer na relação, o que desagrade a parte vencida, a qual costuma se insurgir por meio de todos os recursos disponíveis. Além do que, frisa que a solução apresentada pela sentença se limita a solucionar o objeto do processo, sem adentrar na lide sociológica de forma ampla, não tratando daquilo que fez surgir o problema apresentado ao juízo.

Squadri (2014, p. 286) vai além, ao afirmar que mesmo o ganhador da disputa judicial pode não ter atendido os seus interesses adjacentes, uma vez que a sentença é limitada pelos ditames legais, não podendo alcançar aquilo que não compõe o objeto do processo.

No entanto, dada a complexidade das políticas públicas e das violações a procedimentos democráticos enfrentados no país, como a participação efetiva da população nas decisões que envolvem as questões socioambientais, o fenômeno da judicialização faz-se muito presente, o qual, como entendido por Souza (2014, p. 207), é apenas a consequência do problema e não o problema em si, o que gera a inadequação da solução para o conflito.

Nesse aspecto, Braga Neto (2007, p. 64) vai direto ao ponto, ao afirmar que parte do problema dessa inadequação é explicada, porque “a sociedade brasileira está acostumada e acomodada ao litígio e ao célere pressuposto básico de que justiça só se alcança a partir de uma decisão proferida pelo juiz togado”.

De fato, no Brasil, a formação acadêmica dos operadores do direito é voltada para o método adversarial, ensina-se a solução contenciosa para as colisões de interesse, a ênfase é sempre dada aos estudos do processo judicial, da busca pela sentença, pela solução imperativa do Estado para qualquer conflito, sem se preocupar com a concretização da pacificação social.

Sobre esse tema, Watanabe, (2007, p. 7), em uma observação ampla acerca da postura dos julgadores, traz ponderações do que chama de cultura da sentença:

Disso tudo nasceu a chamada **cultura da sentença**, que se consolida assustadoramente. Os juízes preferem proferir sentença ao invés de tentar conciliar as partes para a obtenção da solução amigável dos conflitos. Sentenciar, em muitos casos, é mais fácil e mais cômodo do que pacificar os litigantes e obter, por via de consequência, a solução dos conflitos. [grifo original].

A demonstrar a ineficiência do processo judicial no tratamento do conflito socioambiental, exatamente por não compreender todo o conflito e suas questões subjacentes, têm-se as inúmeras ações judicializadas que visam a discutir os diversos aspectos do impacto ambiental do mesmo empreendimento. Essas ações, na maioria das vezes, sobrepõem-se, pois a solução alcançada na primeira não consegue absorver todo o conflito.

Nesses casos, evidencia-se que a postura adversarial é adotada por todas as partes envolvidas na relação, isto é, as comunidades, os indígenas, os órgãos públicos licenciadores bem como o próprio Ministério Público. Os empreendimentos são constantemente acionados judicialmente e, várias vezes, pelas mesmas partes, o que comprova que a judicialização não trata o problema e que a sentença não traz a paz social almejada.

Para ilustrar, no caso do empreendimento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), em simples consulta ao *site* do Tribunal Federal Regional da 1ª Região (TRF1), utilizando como termo de busca para consulta processual o critério nome da parte – Norte Energia S/A (empresa responsável pelo consórcio que recebeu a concessão para a construção da UHE Belo Monte) –, encontram-se 28 recursos provenientes de ações que versam desde questões possessórias até o licenciamento ambiental do empreendimento, em seus mais diversos aspectos<sup>2</sup>.

Agregando a essas dificuldades e inadequações apresentadas, Souza (2014, p. 199) pondera que, no processo judicial, muitas vezes, as questões materiais são deixadas de lado por questões puramente processuais, o que gera desigualdade de poder, pois dá espaço para que o “ganhador” seja aquele que “melhor manipula o procedimento, por ter o melhor advogado”. Assim, ao comparar o tratamento dado pelo processo judicial tradicional com o concedido pela mediação, conclui que “as possibilidades de enfrentar o desequilíbrio de poder, em realidade, são mais profícuas na mediação”.

Como contraponto, Silva Junior (2014, p. 391) justifica a necessidade do processo nesse período em que a democracia participativa foi substituída pelo sistema meramente representativo. Assim, tem-se como obstáculo a dificuldade de as partes abrirem mão da atitude adversarial, para optar por ambiente de construção de ideias viabilizadoras do interesse comum. Além disso, enfrenta-se o problema das disparidades econômicas, culturais e de poder que podem afetar, diretamente, a decisão, impedindo uma solução justa.

Em contraposição ao marco legal da mediação e às diretrizes trazidas pelo CPC, pode-se entender que o ordenamento jurídico se preocupou em tratá-los. No tópico seguinte, demonstra-se que a preocupação para que o tratamento do conflito seja eficaz, sem se perderem as garantias fundamentais, ultrapassou o campo meramente normativo, atingindo as políticas públicas.

### 3.2 A POLÍTICA PÚBLICA PARA O TRATAMENTO ADEQUADO DO CONFLITO

Ao editar, em 2010, a Resolução nº 125, o CNJ impôs ao Poder Judiciário uma política pública para o tratamento adequado do conflito, pautada nas seguintes premissas: (i) o direito de acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88; (ii) o dever do Judiciário de resolver adequadamente os problemas jurídicos e os conflitos de interesse que ocorrem na sociedade, em especial com a utilização de meio de solução de conflitos consensuais, como a mediação e a conciliação; (iii) a necessidade de consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios; (iv) a conciliação e a mediação como meios efetivos

para se alcançar a pacificação social, pois, além de solucionarem o conflito, previnem novos litígios e reduzem a excessiva judicialização dos conflitos de interesses e a quantidade de recurso de execução de sentenças; (v) a fim de evitar disparidade e de assegurar a execução adequada, a necessidade de uniformizar os serviços de conciliação e mediação judiciais no âmbito nacional, respeitadas as especificidades de cada segmento da justiça (PINHO, 2014, p. 37- 8).

É notório o estímulo à solução dos conflitos por intermédio da autocomposição na instituição de política pública para o tratamento adequado dos conflitos. Nessa linha, Didier Jr. (2016, p. 271) explicita a importância dessa política para a concretização da democracia, ao afirmar que a solução negociada é instrumento que reforça a participação popular no exercício de sua cidadania, pois os interessados “passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula as suas relações”.

Essa inclusão dos meios alternativos de conflito nas políticas públicas contribui para se ultrapassar a cultura da sentença e a resistência à dispensa da jurisdição estatal. Nessa linha, Luchiari (2014, p. 311) leciona que o objeto da Política Judiciária Nacional para alcançar a pacificação social não pode deixar de ser o acesso à justiça qualificada, o que não se resume ao acesso ao Poder Judiciário. Para se garantir a qualidade da justiça, é necessário acesso a “uma solução célere, justa e efetiva para o conflito, e mais, acesso a uma resposta para qualquer problema jurídico que se apresente”.

Dentro dessa política pública, no âmbito desta pesquisa, torna-se importante agregar a ideia de gestão ambiental. Em outras palavras, no tratamento do conflito socioambiental, é preciso, também, analisar a política pública de gestão ambiental, assim tem-se uma construção mais sólida para o caminho do tratamento adequado desse tipo de conflito.

Acerca da prática da gestão ambiental, Theodoro (2005, p. 47) afirma que a gestão ambiental é a busca para estabelecer o relacionamento harmônico entre a sociedade e o meio ambiente, ou seja, é a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável. E vai além, definindo que a gestão ambiental pode ser tida como “um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais [...], que agem sobre os meios físico-natural, construindo, definindo e redefinindo continuamente o modo como os diferentes autores alteram a qualidade do meio ambiente [...]”.

É por meio da gestão ambiental que se alcança a maior participação da sociedade, para a qual se viabilizam mecanismos e métodos de intervenção para a mediação dos conflitos. Sem essa conjugação do tratamento adequado do conflito com a gestão ambiental, o que se tem é uma sociedade em constante risco, uma vez que existem os riscos do desequilíbrio, mas não há tratamento. A essa circunstância Leite (2010, p. 152) dá o nome de “irresponsabilidade organizada”.

### 3.3 O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

Como visto no Capítulo 2 desta pesquisa, o bem jurídico tutelado nos conflitos socioambientais é transindividual, difuso e garantia constitucional, em outras palavras, é indisponível, o que

poderia levar a crer que seria um direito sobre o qual não se poderia transacionar, o que inviabilizaria a utilização dos métodos alternativos de conflito.

No entanto, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), ao alterar a Lei da Ação Civil Pública (LACP), incluiu no § 6º do seu artigo 5º a previsão da celebração de TAC, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Sendo certo que esse compromisso pode ser firmado sobre todos os direitos protegidos por essa legislação, entre os quais se destacam o meio ambiente, o patrimônio cultural, histórico e paisagístico e a ordem econômica, vale dizer que, em matéria ambiental, também, se encontra a previsão legal para o TAC no art. 79-A da Lei nº 9.605/1998, no art. 42 do Decreto nº 99.274/1990 e no art. 139 do Decreto nº 6.514/2008.

Assim, como bem sopesado por Souza (2014, p. 194), “não se pode, portanto, de forma alguma **confundir indisponibilidade com intransigibilidade**, pois essa somente se afigura nas situações em que a lei expressamente veda a transação” [grifo original].

Sobre esse tema, Rodrigues (2014, p. 621-2) entende que o TAC é uma solução alternativa de conflito que tem como objeto a composição de direitos transindividuais e destaca que o legislador teve a sensibilidade de não afastar a possibilidade de negociação em conflitos que envolvam direitos indisponíveis. Até, porque, a seu ver, essa vedação não teria sentido, uma vez que o TAC não permite a renúncia do direito nem concessões sobre o seu conteúdo, versa apenas sobre os prazos e as condições da execução, o que enseja a justa prevenção ou a reparação do dano ambiental.

Muito embora nesses casos a negociação para a formação do consenso não seja de toda livre, Rodrigues (2014, p. 625-6) salienta que, mesmo com lógica própria, o TAC é uma solução de conflito diversa do processo judicial, com a participação dos envolvidos na formação da decisão, o que torna essencial a existência da negociação na elaboração do termo. Para tanto, “o transgressor, ou iminente transgressor tem necessariamente seu ponto de vista considerado na elaboração das cláusulas do ajuste, o que pode ser fundamental para que futuramente não o descumpra”.

Ainda em relação à presença da negociação no TAC, Rodrigues (2013) enxerga-a de forma clara e evidente, visto que os entes legitimados (art. 5º da LACP) a tomá-lo manifestam sua vontade de firmar o compromisso, gerando para o infrator a oportunidade de reenquadrar sua conduta, não sendo demandado judicialmente.

Ademais, um dos efeitos considerados na negociação do TAC é que, constituído o compromisso no que tange à matéria nele contida, não haverá qualquer interesse dos órgãos públicos legitimados em propor nova ação para obter aquilo que já pode ser executado por meio de documento com força executiva. Assim, verificada a existência de TAC que abranja pedidos formulados em novas ações, estas deverão ser extintas ante a falta de interesse de agir, dada a existência do título executivo extrajudicial (AKAOUI, 2015, p. 111).

Tem-se, assim, que o TAC é o instrumento legal que possibilitou a negociação de direitos indisponíveis. No entanto, apesar de ser um meio de solução de demanda, entende-se que não exclui sua associação aos demais métodos de solução de conflitos, pois, como demonstrado, os legitimados para compor o TAC são os mesmos para ajuizar a ação, ou seja, percebe-se, nessa relação, diferença de poder entre as partes.

Assim, a presença de um terceiro imparcial no momento da negociação do compromisso poderá ser de grande valia para o estabelecimento do diálogo que, nas questões ambientais, como regra, envolve diversos grupos heterogêneos, motivo pelo qual, no próximo tópico, passa-se a avaliar o uso da mediação nos conflitos socioambientais.

### 3.4 O USO DA MEDIAÇÃO NOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Visto que o processo judicial não se mostra adequado, e o TAC, por si só, não alcança a melhor solução para o conflito socioambiental, para se finalizar a pesquisa, passa-se a analisar se a mediação é o método alternativo de solução de conflito possível para o seu tratamento, sem deixar de lado que a adequação dar-se-á com o alcance do objetivo de viabilização do desenvolvimento sustentável e da pacificação social, com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico e tolerância às diversidades culturais e sociais.

Silva Junior (2014, p. 393-5) aponta como principal vetor para a utilização da mediação nos conflitos socioambientais o fato de essas controvérsias envolverem a busca por um equilíbrio ou equidade de gerações, presentes e futuras, e de a disputa por posição de dominância, com viés ideológico (permitir ou proibir), sempre estar presente, ainda que de forma oculta. Tem-se, assim, que, apesar de a tendência do conflito por posição e por domínio gerar o impasse típico para ser resolvido pela via judicial, quando se muda o foco da questão, a disputa passa a ser em torno do equilíbrio do sistema, possibilitando a retomada do diálogo e a busca de soluções capazes de atender ao interesse de todos, o que, definitivamente, é a forma como a mediação abre espaço para existir nessa demanda.

Nesse mesmo sentido, Theodoro (2005, p. 58) pontua que, nos conflitos de natureza socioambientais, não se pode ignorar que esses conflitos não se resolvem com procedimentos “binários” (bem x mal), mas, sim, de modo que haja a busca de um ponto de equilíbrio.

A CF/88 assegura a cooperação e impõe comportamento social ativo na defesa e na proteção do patrimônio ambiental. Essa cooperação também está prevista em acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como, por exemplo, na Declaração do Rio de Janeiro/92<sup>3</sup>, que prevê, em seu Princípio 10<sup>4</sup>, que as questões ambientais devem ser tratadas de modo mais adequado, quando se assegura a participação de todos os cidadãos interessados.

Desse modo, pode-se concluir que é exigida do Estado a promoção da cooperação nas decisões acerca do bem ambiental, seja na elaboração de normas, seja na implementação de políticas públicas.

De outro modo, haveria um Estado autoritário na imposição de políticas ambientais. Nesse sentido, Leite (2010, p. 185) enfatiza a necessidade e a viabilização da participação da coletividade nas decisões ambientais como caminho para a construção do Estado Democrático, o que apenas acontece quando há a disponibilização das informações indispensáveis para a tomada de consciência.

Mais uma vez, percebem-se reforçadas a possibilidade e a adequação da mediação para o tratamento desses conflitos, pois um dos princípios observados na mediação é a participação de todos os envolvidos e a observação da informação qualificada que possibilite que o acordo firmado seja consciente, buscando-se, com isso, a solução justa.

De outro modo, Silva e Assumpção (2012, p. 46-8) avaliam que a mediação somente poderá ocorrer quando presente uma paridade de força entre as partes envolvidas; de outra forma, a parte mais fraca não será ouvida, e a parte forte terá resolvido todos os seus interesses. Para isso, é necessário o cumprimento das fases da mediação, de modo a ter-se o reequilíbrio do poder, a cessação da dinâmica de forças, deixando o conflito estático, para ajustar os interesses que devam ser adequadamente tratados.

Nesse sistema, não se pode esquecer de que uma das essências da mediação é o fato de ela ser voluntária e baseada na autonomia das partes sem interferência do mediador na solução alcançada; por isso mesmo, o ordenamento jurídico não estabelece solução alternativa de controvérsia obrigatória ou, ainda, como barreira de acesso ao processo judicial (SQUADRI, 2014, p. 280).

Owen Fiss apresenta ponto de vista contrário ao uso das soluções alternativas de conflito, por entender que não seriam adequadas para a concretização da justiça, pois podem ser influenciadas pelo poder financeiro daqueles capazes de suportar os custos do processo, influenciando diretamente, com isso, a busca do consenso (Apud GABBAY; TAKAHASHI, 2014, p. 18-9).

No entanto, para Gabbay e Takahashi (2014, p. 18-9), “essa desigualdade não deve ser vista de forma intransponível, o importante é identificá-la e saber as condicionantes e os cuidados necessários para legitimar a solução alternativa do conflito”, até mesmo porque, como já dito, nem sempre o processo judicial pode ser tido como igualitário. Segundo os autores, a mediação flexibiliza os procedimentos, possibilitando a aproximação maior da parte com o mediador em comparação com o que ocorre com o juiz. Logo, a desigualdade pode ser melhor identificada e tratada na mediação, como, por exemplo, chamando a Defensoria Pública para assistir a parte mais fraca na negociação do conflito.

Cumprido, ainda, enaltecer, como bem lembrado por Squadri (2014, p. 278), que, na mediação, as partes envolvidas não necessariamente precisam ter interesses opostos, ao contrário, na maioria das vezes, todos buscam o desenvolvimento sustentável. Assim, é corriqueiro que questões secundárias que integrem o conflito, ao serem tratadas, alcancem o interesse de ambos, sem precisar ocorrer a disputa adversarial, o que é inevitável na via judicial. Tem-se, com isso, que a mediação é um processo construtivo, que alcança o conflito de modo global, o que não ocorre na via judicial.

## CONCLUSÃO

Como evidenciado no curso desta pesquisa, o conflito é inerente ao próprio desenvolvimento da sociedade; assim, a gestão dos interesses e o tratamento desses conflitos tornam-se de extrema essencialidade para se alcançar a paz social, tão almejada na busca da solução justa para a discórdia. Para tanto, faz-se necessário que essa solução não atenda apenas aos interesses econômicos, políticos ou mesmo ecológicos.

A fim de se viabilizar essa solução, constatou-se que o processo judicial não é a solução mais apropriada, pois, além de não abarcar todas as nuances do conflito, não o tratando por completo, muitas vezes a solução encontrada não satisfaz às partes, porque a paz social não se concretiza.

Apesar de o ordenamento jurídico ter tratado da possibilidade de transação de direitos indisponíveis, criando o TAC como solução alternativa de conflito, verificou-se que, na sua negociação, não há paridade de forças, visto que haverá sempre a polarização dos interesses, como acontece nos meios adversariais.

Constatou-se que a cultura da sentença ainda está muito presente na sociedade atual e que o risco para o processo democrático ainda subsiste na utilização dos métodos alternativos de solução de conflito. No entanto, esse risco não está de todo controlado no processo judicial, motivo pelo qual não pode ser justificativa para não se utilizar a mediação.

Assim, com esta pesquisa, concluiu-se pela confirmação da hipótese levantada, haja vista que a mediação – por ser meio célere de solução de conflito, atualmente regulamentado, com a possibilidade de se transacionar acerca de direitos indisponíveis; por ser intermediada por mediador imparcial, permitindo às partes a negociação paritária na busca por um interesse comum e convergente – se mostra como meio hábil para a solução eficaz e sustentável dos conflitos ambientais, na linha do que impõe a atual política pública de tratamento adequado dos conflitos.

**Aprovado em: 28/06/2017. Recebido em: 17/03/2017.**

## NOTAS

<sup>1</sup> ADI 3540 MC, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03/02/2006, PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528, p. 16-7-Anexo II.

<sup>2</sup> São eles: 0000968-19.2011.4.01.3900, 0018026-35.2011.4.01.3900, 0028944-98.2011.4.01.3900, 0001618-57.2011.4.01.3903, 0034557-02.2011.4.01.3900, 0025127-18.2013.4.01.0000, 0027736-71.2013.4.01.0000, 0035407-48.2013.4.01.0000, 0025799-63.2013.4.01.3900, 0064950-96.2013.4.01.0000, 0071467-20.2013.4.01.0000, 0073116-20.2013.4.01.0000, 0009121-96.2014.4.01.0000, 0009121-96.2014.4.01.0000, 0014392-86.2014.4.01.0000, 0017029-10.2014.4.01.0000, 0026008-58.2014.4.01.0000, 0038007-08.2014.4.01.0000, 0027100-37.2015.4.01.0000, 0028114-56.2015.4.01.0000, 0045400-47.2015.4.01.0000, 0066668-60.2015.4.01.0000, 0068227-52.2015.4.01.0000, 0068247-43.2015.4.01.0000, 0006377-60.2016.4.01.0000, 0007478-35.2016.4.01.0000, 0007478-35.2016.4.01.0000, 0019452-69.2016.4.01.0000. Disponíveis em: [http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/parte/listar.php?trf1\\_captcha\\_id=f4ef53c530e332c13ab2bba741d23949&trf1\\_captcha=vz4d&enviar=Pesquisar&nome=norte+energia&secao=TRF1](http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/parte/listar.php?trf1_captcha_id=f4ef53c530e332c13ab2bba741d23949&trf1_captcha=vz4d&enviar=Pesquisar&nome=norte+energia&secao=TRF1). Acesso em: 10 maio 2016.

<sup>3</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972 – Anexo III.

<sup>4</sup> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

## REFERÊNCIAS

AKAOU, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ARAÚJO, Ana Valéria; LEITÃO, Sérgio. Socioambientalismo, direito internacional e soberania. In: SILVA, Letícia Borges; OLIVEIRA, Paulo Celso (Coord.). **Socioambientalismo uma realidade**: uma homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Curitiba: Jurá, 2007.

BRAGA NETO, Adolfo. Alguns aspectos relevantes sobre a mediação de conflitos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

BURGESS, Guy e BURGESS, Heidi. *Environmental mediation: beyond the limits applying dispute resolution principles to intractable environmental conflicts*. University of Colorado at Boulder, 1994. Disponível em: <[http://www.colorado.edu/conflict/full\\_text\\_search/AllCRCDocs/94-50.htm](http://www.colorado.edu/conflict/full_text_search/AllCRCDocs/94-50.htm)>. Acesso em: 28 maio 2016.

DEMARCHI, Juliana. Técnicas de conciliação e mediação. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Vol. 1. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

FREITAS JR., Antônio Rodrigues de. Para um conceito de conflito intersubjetivo de justiça. In: **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Coordenação de Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. Desenho de sistemas e mecanismos consensuais de solução de conflitos na Justiça Federal: uma introdução. In: **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Coordenação de Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. Educação ambiental e desenvolvimento sustentável: uma abordagem para a proteção internacional do meio ambiente. In: SILVA, Letícia Borges; OLIVEIRA, Paulo Celso (Coord.). **Socioambientalismo uma realidade**: uma homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Curitiba: Juruá, 2007.

LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta. Política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos. In: **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Coordenação de Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; MIRANDA NETO, Fernando Gama de. Reflexões sobre a conciliação e a mediação civil no âmbito judicial e extrajudicial. In: MUNIZ, Joaquim de Paiva et al. (Coord.). **Arbitragem e mediação**: temas controversos. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 4. ed. São Paulo: Editora RT, 2005.

- PEDREÑO, Remedios Mondéjar. *Mediación ambiental. Colección Práctica de Mediación*. Madri: Dykinson, 2014.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Marco legal da mediação no direito brasileiro**. In: **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Coordenação de Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.
- REMÉDIO JÚNIOR, José Ângelo. **Direito ambiental minerário: mineração juridicamente sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. Anotações sobre a negociação de medidas compensatórias em Termo de Ajustamento de Conduta. In: **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Coordenação de Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. Palestra: TAC e Coisa julgada *rebus sic standibus*. In: **XVIII Congresso de Direito Ambiental**, promovido pelo Instituto por um Planeta Verde, em 9/12/2013.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo ambiental**. 2. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SALES, Lilia Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- SANTOS, Theophilo de Azeredo; GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos. **Mediação como método (alternativo) de resolução de conflitos**. In: MUNIZ, Joaquim de Paiva et al. (Coord.). **Arbitragem e mediação: temas controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- SERPA, Maria de Nazareth. **Teoria e prática da mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.
- SILVA JUNIOR, Sidney Rosa da. **A mediação aplicada a conflitos socioambientais: uma via necessária**. In: MUNIZ, Joaquim de Paiva et al. (Coord.). **Arbitragem e mediação: temas controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- SILVA, Nanci de Melo e; ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida M. S. G. Mediação e conflitos socioambientais envolvendo mineração. In: GONTIJO, Vinícius José Marques (Org.). **Estudos e pesquisas em direito empresarial na contemporaneidade**. Vol. 1. Belo Horizonte: RTM, 2012.
- SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Coordenação de Leonardo Nemer Candeira Brant. Coleção para entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- SOUZA, Luciane Moessa. Resolução de conflitos envolvendo o Poder Público: caminhos para uma consensualidade responsável e eficaz. In: **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Coordenação de Daniela Monteiro Gabbay e Bruno Takahashi. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.
- SQUADRI, Ana Carolina. Mediação judicial. In: MUNIZ, Joaquim de Paiva et al. (Coord.). **Arbitragem e mediação: temas controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey; DUZERT, Yann. **Quando a maioria não basta: método de negociação coletiva para a construção de consenso**. Tradução de Yves Bergougnoux. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- THEODORO, Suzi Huff et al. (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). **Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional**. São Paulo: Atlas, 2007.

### Juliana Cabral Lima

Especialista em LLM – Direito Empresarial  
pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Especialista em Responsabilidade Civil e Contratos  
pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Graduação em Direito pelo  
Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

juclima@gmail.com