

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

ANÁLISE CRÍTICA DOS DISCURSOS E PRÁTICAS DA “RESOLUÇÃO NEGOCIADA” DE
CONFLITOS AMBIENTAIS NA AMÉRICA LATINA

gustavo antonio das neves bezerra (iuperj)

Análise Crítica dos Discursos e Práticas da “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina

Resumo: A pesquisa buscou identificar o perfil das instituições envolvidas com a difusão de técnicas de “resolução de conflitos ambientais” na América Latina, seus esquemas de construção da realidade, bem como o modo como qualificam a problemática ambiental e os conflitos a ela associados. Pretendeu-se, principalmente, enumerar as principais estratégias de justificação das práticas de resolução negociada. Com base na discussão crítica dessas categorias, buscamos discutir em que medida esse modelo de “harmonia” estaria atribuindo à questão ambiental latino-americana uma dimensão política pertinente à escolha de estratégias de desenvolvimento ou, pelo contrário, estaria buscando retirar tal debate da esfera pública, destinando os conflitos a um “tratamento” despolitizante voltado aos agentes neles diretamente envolvidos. O material bibliográfico utilizado contou tanto com a bibliografia “técnica” produzida por autores e instituições que propõem formas específicas de vincular (ou desvincular) meio ambiente e conflito social, bem como a literatura acadêmica pertinente ao assunto, que abrange tanto críticos quanto apologetas dos mecanismos de resolução de conflitos. Tal material foi manuseado a partir de literatura impressa e de fontes contidas na internet.

Introdução

Desde meados dos anos 1990, a temática dos conflitos ambientais vem ganhando crescente visibilidade. Uma perspectiva corrente era, até então, a de negar o conflito pela atribuição de um caráter intrinsecamente universalista à causa ambiental: tratar-se-ia de um assunto de cooperação e de educação tendo por base os indicadores cada vez mais expressivos de uma crise ambiental. Informados sobre os riscos de colapso todos dar-se-iam as mãos. Mas, a despeito desta vontade de negação, os conflitos ganharam visibilidade particular na América Latina, culminando com as grandes mobilizações de massa contra a privatização da água na Bolívia em 2002 e os acordos do gás em 2004. Neste contexto, merece particular atenção o esforço crescentemente generalizado de criação, em inúmeros países da América Latina, de projetos voltados para a disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais. Em muitos casos, tais iniciativas (originárias de instituições sediadas em países centrais, voltadas para a “capacitação” de entidades e comunidades de países periféricos) pretendem a difusão de modelos de análise e ação que pressupõem que a “falta de instituições” estaria na origem dos conflitos ambientais, e que a paz e a harmonia deveria provir de um processo de despolitização dos conflitos através de táticas de negociação direta capazes de prover “ganhos mútuos”. Tratar-se-ia, portanto, de psicologizar o dissenso, prevenindo conflitos e tecnicando seu tratamento através de regras e manuais destinados a transformar os “pontos quentes” em “comunidades de aprendizado”.

Vale notar que tais iniciativas coincidem com a crescente especialização “globalista” de países periféricos na exportação de recursos naturais. “Resolver” os conflitos é, por certo, na conjuntura de governos democraticamente validados, um dos meios pelos quais tal modelo poderá se viabilizar. Por outro lado, aqueles que buscam processos mais democráticos de ordenamento do território podem fazer com que o estudo destes mesmos conflitos dê maior visibilidade aos distintos atores sociais que resistem aos processos de monopolização dos recursos ambientais nas mãos dos grandes interesses econômicos, seja no âmbito da gestão das águas, dos solos, da biodiversidade ou das infra-estruturas urbanas.

A pesquisa buscou identificar o perfil das instituições envolvidas com a difusão de técnicas de “resolução de conflitos ambientais” na América Latina, seus esquemas de construção da realidade, bem como o modo como qualificam a problemática ambiental e os conflitos a ela associados. Pretendeu-se, principalmente, enumerar as principais estratégias de justificação

das práticas de resolução negociada. Com base na discussão crítica dessas categorias, buscamos discutir em que medida esse modelo de “harmonia” estaria atribuindo à questão ambiental latino-americana uma dimensão política pertinente à escolha de estratégias de desenvolvimento ou, pelo contrário, estaria buscando retirar tal debate da esfera pública, destinando os conflitos a um “tratamento” despolitizante voltado aos agentes neles diretamente envolvidos.

O material bibliográfico utilizado contou tanto com a bibliografia “técnica” produzida por autores e instituições que propõem formas específicas de vincular (ou desvincular) meio ambiente e conflito social, bem como a literatura acadêmica pertinente ao assunto, que abrange tanto críticos quanto apologetas dos mecanismos de resolução de conflitos. Tal material foi manuseado a partir de literatura impressa e de fontes contidas na internet.

O presente texto está organizado da seguinte maneira: na primeira parte, busca-se caracterizar o histórico da disseminação dos valores e práticas da “resolução negociada” para além do próprio campo ambiental; na seqüência, procura-se identificar os principais autores e instituições e envolvidos na disseminação da resolução negociada; por fim, enumera-se as distintas justificativas apresentadas em favor da resolução negociada, no que diz respeito especificamente ao campo ambiental, e empreende-se uma análise crítica das mesmas.

I) Histórico da Criação e Irradiação dos Mecanismos de Prevenção e Resolução de Conflitos

Embora os discursos propositores dos mecanismos de resolução de conflitos tenham se massificado na América Latina apenas na década de 1990, é possível identificar a origem das mesmas dentro campo político interno aos países centrais durante a década de 1970. Segundo Nader 1994, poder-se-ia apontar mais especificamente nos Estados Unidos o surgimento do que ela chama de *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, como resposta aos movimentos de reivindicação de direitos naquele país (direitos civis, direito dos consumidores, direitos ambientais etc.), que tiveram grande protagonismo na cena pública durante a década de 1960 (NADER, 1994, p. 20). Com efeito, o sujeito político mais importante da introdução de tais mecanismos de “contenção” da politização crescente da sociedade norte-americana teria sido a Suprema Corte: em 1976, a presidência da instituição promoveu a *Pound Conference*:

Perspectivas para o Futuro da Justiça, realizada no Estado do Minnesota, entre cujos objetivos estava não apenas incentivar, genericamente, uma nova “ideologia da harmonia”, mas também enfatizar a necessidade de se propor concretamente instrumentos não-judiciais de tratamento de conflitos. Contraditoriamente, observou-se na conferência uma “rebelião contra as leis e contra os advogados” vinda dos próprios operadores do Direito. Desde esse momento teria sido possível observar a confecção de um novo vocabulário e de um novo “diagnóstico” socialⁱ, compatível com tal visão de mundo proposta.

Os conflitos associados ao meio ambiente e às relações de trabalho teriam sido objeto das novas propostas, logo de início. Os sindicatos teriam sido “inundados por planos de controle de qualidade, em que trabalhadores e administração, juntos, cooperavam harmoniosamente, em uma situação vencer ou vencer” (NADER, 1994, p.22). Enquanto isso, no campo ambiental, foram realizadas conferências específicas que visavam deslocar a “antiga” visão “vencer ou perder” para uma perspectiva de “equilíbrio de interesses”. Na esteira dessa dinâmica, tribos indígenas teriam sido convencidas “por emissários de Washington a encarar o lixo nuclear como uma solução vencer ou vencer – saindo da miséria econômica e ao mesmo tempo contribuindo para o *seu* país” (ibidem). Para a autora, esse seria o início de um processo que culminaria numa transformação cultural da sociedade norte-americana, que teria passado, em 30 anos, de uma preocupação com a justiça para a preocupação com a harmonia e a eficiência, dado o engajamento de empresários, magistrados, seitas protestantes, ativistas e terapeutas no projeto harmonizador (ibidem, p. 20 e 21).

O primeiro movimento que marcou a internacionalização subsequente teve como objeto exatamente conflitos associados a objetos hoje consagrados enquanto pertencentes à esfera ambiental, a saber, os rios internacionais. O caso do Danúbio teria sido exemplar no sentido da “privatização da Justiça”, ainda segundo Nader. Outros casos seriam do rio Jordão, rio Ganges, rio Douro (fronteira Portugal- Espanha) e Mexicalle (México).

A autora avalia que a introdução generalizada das formas de mediação de conflitos no plano internacional, em detrimento dos tratamentos judiciais, teria coincido com o aumento de poder dos países do Terceiro Mundo, que vinham obtendo vitórias no *Tribunal Internacional*ⁱⁱ. Nader estabelece um nexo causal entre essas vitórias *terceiro-mundistas* com

a interrupção da contribuição financeira ao órgão, tanto da parte da União Soviética, na década de 1960, quanto dos Eua na década de 1980 (NADER, 1994, p. 23 e 24).

No ano de 1980, o estado do Massachussets nos Estados Unidos teria oferecido um novo caso “exemplar” de instituição de mecanismos de resolução de conflitos na área estritamente ambiental, com o *Harzadous Waste Facility Sitting Act*, que versa sobre a definição da localização de aterros sanitários. O ato *obriga* a negociação entre empreendedor e comunidade, sob a supervisão e assistência da entidade estadual *Harzadous Waste Facilities Site Safaty Conclil*. Não chegando a um acordo, os entes têm que se submeter a um órgão de arbitragem determinado por aquele conselho. Expedientes semelhantes passaram a ser utilizados também nos estados do Winscosin, Texas, Connecticut e Virgínia (COUTO E CARVALHO, 2002, p. 231). Essas iniciativas vêm dando substância àquilo que vêm sendo chamado, a partir das experiências norte-americanas, em toda a língua inglesa como sistemas de *Environmental Dispute Resolution*. A expressão possui, hoje, utilização tão abrangente que é reconhecido por cerca de 52 mil páginas eletrônicas quando se faz uma busca a partir de um famoso sítio de buscas na internetⁱⁱⁱ. Couto e Carvalho chamam atenção para o fato de que os EDRs possuem estatuto jurídico em diversos estados dos Eua, conforme atestam os exemplos supracitados.

Na década de 1990 pôde-se assistir a um movimento ainda mais intensificado de desqualificação das antigas arenas de “tratamento” de conflitos, especialmente da esfera jurídica. Exemplo pode ser encontrado no Documento Técnico Número 319 do Banco Mundial chamado *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe*, cujo objetivo seria auxiliar as reformas do judiciário na região, com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre mercado. Para redesenhar o poder judiciário de modo a compatibilizá-lo com “mercados mais abertos e abrangentes” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 83), o órgão propõe exatamente “Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos”, os “MARCS”. Estes seriam mecanismos extra-judiciais de composição de conflitos, cuja vantagem seria tratar os conflitos de modo “amigável” (Ibidem, 1996, p. 49) e, portanto, supostamente de maneira mais ágil do que se o mesmo viessem a ser *judicializados*.

No Brasil, a prática da arbitragem, enquanto método alternativo ao *sistema jurisdicional* foi introduzida institucionalmente com a lei 9.307 de 1996 (COUTO E CARVALHO, 2002, p.

206), que logo no seu primeiro artigo afirma que “as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relacionados a direitos patrimoniais disponíveis” (COUTO E CARVALHO, 2002, p. 209). É interessante notar que a lei brasileira foi sancionada exatamente no mesmo ano do documento do Banco Mundial, o que configura que a dinâmica interna da introdução destes tipos de mecanismos apresenta um grau elevado de sincronia em relação às “ofertas” formuladas no mesmo sentido no plano internacional. Isso permite afirmar que a disseminação de MRCs configura uma inovação importante da atual *conjuntura sócio-política* brasileira e internacional. Na tabela abaixo, é possível notar que diversos países da América Latina tiveram as suas respectivas legislações sobre a arbitragem introduzidas entre os anos de 1995 e 1998.

Tabela I – Período de Introdução da Legislação sobre Mediação na América Latina

País	Lei	Data
Argentina	Decreto nº 1.480	1992
	Lei de Mediação e Conciliação n. 24.573 <i>Normas Nacionales sobre Arbitraje</i>	27 de outubro de 1995
Bolívia	Ley <i>Nº 1770</i> de Arbitraje y Conciliación	10 de março de 1997
Brasil	<i>Lei Nº 9.307</i> - Dispõe sobre a Arbitragem	23 de setembro de 1996
Chile	<i>Information on Commercial Arbitration and Mediation</i> (<i>AP Website</i>)	
Colombia	Decreto No 1818 <i>Estatuto de los Mecanismos Alternativos Solución de Conflictos</i>	7 de setembro de 1995
Costa Rica	Lei <i>No 7727</i> - <i>Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos Promoción de la Paz Social</i>	9 de dezembro de 1995
	<i>Reglamento de Arbitraje</i> <i>Aprobado en sesión 8 de Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica</i>	1 de abril de 1998
	<i>Reglamento de Conciliación</i> <i>Aprobado en sesión 11 de Consejo Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Costa Rica</i>	29 de abril de 1998
	<i>Decreto No 27166-J</i> - <i>Reglamento al Capítulo IV de la Ley Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social</i> <i>Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje (CICA)</i>	3 de julho de 1998
Equador	<i>Centros de Arbitraje y Conciliación Autorizados</i> <i>Ley No. 000. RO/145</i> de Arbitraje y Mediación	4 de setembro de 1995

Guatemala	<i>Ley de Arbitraje</i>	17 de novembro de 1995
Honduras	<u>Ley de Conciliación y Arbitraje</u> , Decreto N°. 161-2000 <u>Reglamentos del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa</u>	17 de outubro de 2000
México	<u>Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio: Delegación de México</u> <i>Grupo de Negociación sobre Solución de Controversias del ALCA</i> <i>Information on Commercial Arbitration and Mediation - Institutions for International Commercial Dispute Resolution (APEC Website)</i>	
Panamá	<u>Decreto Ley no. 5</u> , por la cual se establece el régimen general de arbitraje de la conciliación y de la mediación <u>Reglamento de Arbitraje</u>	8 de julho de 1999
Paraguay	<u>Ley N°1337</u> . Libro V - Proceso Arbitral, que establece el Código Procesal Civil. <u>Reglamento de Arbitraje</u> <i>Aprobado por Acta N° 2 del Consejo Directivo. Centro de Arbitraje y Conciliación de Paraguay - Cámara Bolsa de Comercio</i> <u>Reglamento de Mediación</u> <i>Aprobado por Acta N° 2 del Consejo Directivo. Centro de Arbitraje y Conciliación de Paraguay - Cámara Bolsa de Comercio</i>	4 de novembro de 1988 20 de Agosto de 1997 20 de agosto de 1997
Peru	<u>Ley General de Arbitraje</u> N° 26572 <u>Ley de Conciliación Extrajudicial</u> N° 26872 <i>Decreto Supremo N° 001-98-JUS <u>Reglamento de la Ley de Conciliación</u></i> <u>Ley N° 27218</u> que Prorroga la Obligatoriedad de la Ley N° 26872 de Conciliación Extrajudicial	3 de janeiro de 1996 12 de novembro de 1998 12 de novembro de 1998 9 de dezembro de 1998
Uruguay	<u>Ley N° 15.982</u> - Se aprueba el Código General del Proceso <u>Estatutos del Centro de Conciliación y Arbitraje</u> , Corte de Arbitraje Internacional para el MERCOSUR, Bolsa de Comercio de Uruguay <u>Reglamento de Arbitraje</u> del Centro de Conciliación y Arbitraje, Bolsa de Comercio de Uruguay <u>Reglamento de Conciliación</u> del Centro de Conciliación y Arbitraje, Bolsa de Comercio de Uruguay	18 de outubro de 1988
Venezuela	<u>Ley de Arbitraje Comercial</u> <u>Reglamento General del Centro de Arbitraje</u>	7 de abril de 1998 12 de agosto de 1998

Fonte principal: SICE – Sistema de Informação sobre Comércio Exterior <http://www.sice.oas.org/DISPUTE/COMARB/canale.asp#PER>

Voltando ao caso brasileiro, o campo trabalhista assistiu à introdução a iniciativa das Comissões de Conciliação Prévia (CCPs), com a lei 9958/2000. Estas vêm sendo um dos aspectos mais relevantes da flexibilização das leis trabalhistas no Brasil. Segundo dados da CNI, já no primeiro ano da lei as CCPs apareciam em 29,05% das negociações (KREIN, 2001, p.11). Uma das razões que explica o seu relativo “sucesso” está no interesse das empresas na “quitação válida”, expediente pelo qual todas as reclamações por direitos sonegados que não são encaminhadas à CCP tornam-se inválidas tacitamente. Existiria também a expectativa dos empregadores de que os trabalhadores aceitem indenizações mais baixas em troca de maior agilidade nos processos.

Uma CCP é sempre um instrumento potencialmente poderoso para a flexibilização dos direitos trabalhistas, pois pode incidir sobre direitos que, em tese, não poderiam ser objeto de negociação, tais como o 13º e as férias, por causa da prerrogativa pró-patronal da quitação prévia. Por fim, cabe destacar uma contradição ao espírito flexível com que o expediente da CCP foi proposto e defendido: a lei estabelece a obrigatoriedade da busca de conciliação prévia nas empresas ou categorias onde uma CCP já esteja estabelecida. Ou seja, fica vedada ao trabalhador a busca direta, sem passar primeiro pela CCP, por reconstituição de seus direitos junto à Justiça do Trabalho. Cria-se o estranho princípio de se ter a obrigação de negociar.

II) Atores da difusão: instituições e autores

A quantidade de institucionalidades (entre firmas de medição profissional, ONGs, entidades acadêmicas etc.) envolvidas na difusão dos discursos e práticas associadas à resolução negociada de conflitos na América é tão expressiva que fica difícil ao pesquisador precisar quais vêm sendo, exatamente, aquelas mais atuantes e influentes. As diversas fontes pesquisadas apresentaram uma considerável multiplicidade de “atores” e “autores”. A regra foi que cada fonte evidenciasse entidades e fontes bibliográficas até então inéditas para a presente pesquisa. De qualquer forma, foi possível estabelecer alguns padrões, em termos de países, instituições e “ideólogos” mais influentes. No que diz respeito ao campo especificamente ambiental, foi possível detectar também qual o público alvo e a “natureza” dos conflitos ambientais que mais preocupam os proponentes dos mecanismos de resolução.

Em primeiro lugar, deve-se registrar a grande influência do “modelo harvardiano” (PANIAGUA E BOREL, 1999) de negociação, de autoria de Fisher e Ury, sobre o conjunto dos discursos acerca da resolução negociada. Os livros produzidos pelos dois autores são definitivamente os mais citados de todos os documentos que pesquisamos: *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, que é parceria de ambos e *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, que é de autoria de Ury com J.M. Brett e S.B. Goldberg, lideram as referências tanto em trabalhos acadêmicos quanto nos cursos de capacitação de mediadores. Na verdade, as universidades americanas possuem uma penetração que vai bem além de Harvard. Encontra-se referências ao “Program of Environmental and Community” (Cornell), o Program in Environmental Science and Regional Planning (Washington State University), e ainda os programas das universidades de Berkeley e Florida.

Muitas instituições dedicadas à medição direta ou à capacitação em mediação possuem dupla nacionalidade: os diretores, supervisores e consultores são de universidades ou organizações de mediação norte-americanas ou do Canadá, enquanto os “executores” locais na América Latina são profissionais, em geral, de origem no próprio país situado ao sul do hemisfério. Esse é o caso, por exemplo, do CEMPROC – Centro de Mediación, Paz y Resolución de Conflictos (EUA e Equador). A *Libra*, entidade que tem sede na Argentina e afirma ser “líder” em serviços de mediação no Mercosul, conta com seis consultores norte-americanos (todos profissionais com experiência em mediação direta^{iv}), incluindo os próprios Roger Fischer e William Ury. Essa instituição merece ser destacada aqui, não apenas por ser um caso exemplar de “dupla nacionalidade” organizacional, mas também por seu amplo raio de atuação (o mais extenso encontrado por essa pesquisa), que inclui Argentina, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Panamá, El Salvador, Costa Rica, Colômbia, Equador, Peru, Brasil, Bolívia, Paraguai, Chile, Uruguai e México. Entre os serviços que a entidade presta, destacam-se a oferta de cursos de capacitação profissional em mediação, a intervenção direta na resolução de conflitos e o apoio a reformas na legislação e no setor judiciários dos países nos quais atua. A *Libra* chegou a fazer parte da elaboração da *Ley Nacional de Mediación* (Nº 24.573/96) da Argentina.

III) A Resolução Negociada de conflitos ambientais

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

O repertório de procedimentos de resolução negociada de conflitos é relativamente diverso. Segundo o Departamento de Desenvolvimento Sustentável da FAO (apud VIEGAS, 2006), os principais instrumentos seriam: a *negociação direta*, a *conciliação*, a *facilitação*, a *mediação* e a *arbitragem*. Tal tipologia de práticas de resolução negociada não é consensual dentro do próprio sub-campo, bem como as definições de cada uma delas. De qualquer forma, para fornecer referências gerais sobre as diferentes formas de resolução de conflito propostas, descrever-se-á, na tabela abaixo, como a FAO define aquelas mesmas categorias.

TABELA II - MODALIDADES DE RESOLUÇÃO NEGOCIADA

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

	um acordo. Facilitação pode também ser aplicada em nível <i>one-to-one</i> , para guiar um indivíduo através de processos estratégicos, tais como soluções negociadas, priorizando e planejando o problema.
Mediação	Seria um processo durante o qual as partes em disputa dialogam (conjuntamente e também reservadamente) com uma terceira parte exterior ao conflito em quem confiam, sendo neutra e independente (o mediador), para explorar e decidir como o conflito entre eles será resolvido. O mediador auxilia as partes a chegar a um acordo, porém não possui nenhum poder de imposição de resultado sobre eles. A mediação seria comumente definida como um processo de ajuste de conflitos no qual uma parte de fora do conflito supervisiona a negociação entre duas partes em disputa. O mediador é uma terceira parte neutra que, embora não tendo capacidade de dar um veredicto ou julgamento, atua de certa forma como um facilitador no processo de busca por um acordo. A qualidade central de um mediador tem sido descrita por “sua capacidade de ajudar as partes a reorientar as partes em direção uma do outro, não impondo regras sobre eles, mas auxiliando-os a encontrar soluções que alcancem uma percepção nova e compartilhada de seu relacionamento, uma percepção que redireciona suas atitudes e disposições em direção uma ao outro”.
Arbitragem	Seria geralmente usada como uma alternativa informal ao processo formal de ir para o tribunal. Esse é um processo no qual as partes encontram-se com um ente ou júri neutro, e não envolvido no conflito. O árbitro encontra-se com as partes em disputas, ouve as alegações e apresentações de cada lado e faz uma sentença ou decisão. Tal decisão pode ser aplicada nas partes se elas previamente concordarem com a mesma. Ao contrário do processo formal do tribunal, as partes em disputa podem participar do processo escolhendo o árbitro (que é com frequência um especialista no assunto de sua disputa) e determinando as regras que irão governar o processo. Audiências de arbitragem são geralmente mantidas privadamente. Algumas vezes as partes em disputa usam um processo combinado de mediação e arbitragem conhecido como “med-arb”, a fim de manter as vantagens tanto da mediação quanto da arbitragem. Se a mediação não estiver sendo bem sucedida na resolução da disputa por meio de acordo entre as partes, então o mediador torna-se um árbitro com o poder de emitir uma decisão.

Fonte: Sustainable Development Department da FAO apud Viégas 2006.

Definidas, minimamente, algumas modalidades de resolução negociada usualmente propostas e eventualmente praticadas, passar-se-á para um exame dos arrazoados que buscam “justificar” a necessidade da resolução negociada (independente de qual modalidade específica).

Justificação de tipo 1: sem referência à compensação econômica

1.1) com menção à carência de instituições - numa perspectiva neo-hobbesiana da chamada “segurança ecológica”, atribui-se o conflito à incompetência técnica e política de atores sociais que geram escassez e necessidade de intervenção repressiva e/ou portadora de “instituições democráticas”. Segundo Hernán Buschi, conselheiro do Instituto Libertad y Desarrollo e ex-Ministro de Pinochet: "Hemos avanzado poco en cuanto a las instituciones y por eso se crean conflictos en materia ambiental”.

Em algumas variantes mais radicalizadas desse argumento, o discurso desliza para uma psicologização que atribui um caráter “patológico” aos conflitos. Estes são descritos como aberrações doentes e disfuncionais que deveriam ser tratadas com terapias pacificadoras. Os conflitos ambientais são vistos como fruto de comportamentos de agressividade patológica ou de incompetência cognitiva e institucional. Uma “Clínica de Conflitos” apresentar-se-ia como apta a tratar a “incompatibilidad entre conductas, percepciones, objetivos y/o afectos entre individuos y grupos, que definen estas metas como mutuamente incompatibles” (cf. Intermediation Inc.). Os conflitos tornam-se assim objeto de práticas terapêuticas e pedagógicas. Trata-se aqui de entender o conflito como resultante da falta de capacitação cognitiva ou psíquica para o consenso.

1.2) com menção ao efeito de redução de custos administrativos e judiciais – Essa é uma das justificações mais usuais. É comum mencionar-se os tribunais “abarrotados”, a demora e a dificuldade de se chegar a uma solução definitiva e o risco de um ente não conseguir “levar nada”, dado poder “perder” integralmente caso não haja negociação prévia. Como ejemplo, temos: “el manejo alternativo del conflicto reduce los gastos administrativos y judiciales, las partes en conflicto ahorran tiempo, la resolución del conflicto crea un ambiente más favorable para el desarrollo de sus respectivas comunidades.”(ESCALANTE E LAATS, 2000).

1.3) Com menção à necessidade de submeter os litígios ambientais à apreciação de experts - O argumento se baseia na idéia de que os sistemas arbitrados concederiam maior confiabilidade e celeridade à resolução dos litígios, especialmente por contarem com a participação de peritos. Desse modo, a demanda social por “proteção ambiental” seria melhor satisfeita.

A natureza esquiva e muitas vezes indivisível do dano ambiental; a frequente distância entre o fato gerador do dano e a manifestação de seus efeitos (latência); a

*superposição de causas e o desdobramento exponencial de conseqüências no tempo e no espaço; as incertezas técnico-científicas próprias dessas condições, sugerem, por seu turno, a conveniência de que a questão seja apreciada por **experts**, e decidida à luz dos postulados científicos disponíveis e também da experiência, preferencialmente por julgadores eleitos pelas partes envolvidas (COUTO E CARVALHO, 2002, p. 238).*

Por outro lado, é possível identificar a existência de dados empíricos que contestam a idéia de que os processos de conciliação extra-judicial costumariam primar pela neutralidade técnica. Por exemplo, no caso do licenciamento da Hidrelétrica de Irapé (MG), observou-se uma dinâmica na qual o dispositivo do TAC (Termo de Ajustamento de Conduta)^v foi introduzido justamente para deslegitimar a opinião dos técnicos ambientais, que haviam feito um parecer contrário à Licença de Instalação (L.I.) do empreendimento. Quando a Câmara de Infra-Estrutura do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (CIF/COPAM) declarou não recomendar a L.I. da barragem em função das pendências então existentes quanto ao reassentamento dos atingidos pela construção, o governo estadual induziu o Ministério Público Federal a propor um TAC para que o andamento do licenciamento não ficasse travado. O próprio CIF/COPAM que havia se oposto inicialmente à licença acabou assumindo deliberadamente o discurso da busca por um “ponto de equilíbrio” (ZUCARELLI, 2006, p. 11), a partir da firmação do referido Termo de Ajuste de Conduta. Este permitiu que a Licença de Instalação fosse concedida, mediante o comprometimento do empreendedor de atender às 47 condicionantes impostas pelo documento firmado entre as partes. Posteriormente, a presidência do CIF/COPAM acabou por declarar que a sua função seria justamente de dirimir o conflito antes que o mesmo chegasse ao judiciário. Ou seja, a legitimidade de sua atuação não se daria pela obediência à letra fria das leis e dos regulamentos, mas da capacidade de executar a política estipulada pelo governo do Estado, que estabelecera a necessidade de licenciar o empreendimento “de qualquer forma” (Ibidem, p. 7). Pode-se afirmar, portanto, que os próprios peritos mediadores (órgãos ambientais do Estado e MPF) foram responsáveis por desqualificar as normas técnicas, prescritas na legislação sobre licenciamento, consideradas “idealistas”, para agir politicamente em torno do bem “maior” do desenvolvimento^{vi}. Foi “necessário” fazer a política da conciliação para que a lei “beligerante” não fosse aplicada.

1.4) Com menção à necessidade de participação – essa argumentação baseia-se na idéia de que o exercício institucional da aplicação das normas, seja pelos órgãos ambientais do poder

executivo ou pelo poder judiciário, seria indesejável por impedir a “participação” dos entes concretamente envolvidos em cada conflito. A participação seria garantida apenas, portanto, a partir do recurso aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Um exemplo de tal discurso surgiu também no conflituoso processo de licenciamento da UHE de Irapé (MG), na fala do assessor do Procurador da República no estado. Embora ele reconhecesse que, na instituição do TAC, a população que potencialmente seria atingida pelos impactos havia renunciado a “uma série de direitos que ela tinha” (portanto, já garantidos em legislação e normas administrativas), o assessor justificou que a negociação teria sido benéfica para a participação social: “o processo de negociação é que fez o *reconhecimento* das comunidades rurais. Até então, a lógica que se apresentava para o reassentamento não reconhecia, sequer, a existência dessas comunidades” (ZUCARELLI, 2006, p. 9). Note-se que fica absolutamente naturalizado o fato de que o empreendedor não estava seguindo os procedimentos adequados de licenciamento. Em outras palavras, passa em branco o fato de que a lei obriga o empreendedor a reconhecer os atingidos. Portanto, não fica explícito na fala do assessor a razão pela qual, numa escala de valores, deve-se considerar mais importante que as leis e normas não sejam cumpridas (em nome de um suposto incremento da “participação” local) do que a garantia institucional de direitos para uma população que, isoladamente, tinha pouca força num processo de “negociação” que se dá à margem das garantias do Estado. Conforme lembra um sociólogo americano, não muito crítico dos processos de negociação, há que se notar que, em certos casos, o próprio fato de se ter um processo de negociação indica que um dos lados está em posição desfavorável (ELSTER, 1994, p. 169).

Tal imputação de que a aplicação das leis e normas padeceria de “tecnocratismo” acaba por esvaziar todas as dinâmicas políticas pretéritas que motivaram a criação de normas administrativas e de legislação acerca da apropriação do meio ambiente. No caso brasileiro, por exemplo, está se desconsiderando toda a influência que a sociedade civil teve na elaboração da Constituição de 1988, bem como de todos os instrumentos de regulação ambiental, legais e administrativos, erigidos nas últimas décadas. O caso de Irapé mais uma vez nos auxilia na percepção do que está em jogo, quando se afirma a necessidade da “participação” em processos resoluções negociadas feitas “contra” as leis. Num determinado momento, aquele mesmo assessor do MPF afirmou que a sua entidade havia sido procurada para servir como um “interlocutor” no processo de conflito, papel que até então estaria vacante. Ora, mas a legislação não faria “locução” de natureza alguma? A legislação ambiental seria meramente reflexo do pensamento tecnocrático dos formuladores das

mesmas, ou corresponderiam, em contraste, à incorporação, ao menos parcial, de demandas sociais legítimas e politicamente construídas ao longo do tempo até chegar às esferas “oficiais”? O discurso da negociação como “participação” parece negligenciar essa segunda alternativa por completo.

Do ponto de vista de uma discussão sobre “correlação de forças” (variável sistematicamente ignorada nos discursos apologéticos do “consenso”) nos processos de resolução negociada, cabe lembrar que as leis e normas podem defender de modo mais eficaz os “interesses” de grupos sociais em conflito contra empresas e contra o governo, considerando que cada conflito isoladamente não constitui sujeitos “locais” fortes o suficiente para evitar que eventuais “injustiças” possam ser cometidas por aqueles entes sociais.

Justificação de tipo 2: com referência a compensação econômica

Os discursos que evocam a possibilidade de resolução dos conflitos pela via da compensação econômica enfatizam, em geral, duas “virtudes”: a possibilidade de que todos os entes do conflito vençam (ter algum tipo de compensação) e a evitação de que os litígios cheguem à esfera judiciária (tida como prática intrinsecamente indesejável). A compensação econômica equacionaria o conflito no próprio âmbito dos atores envolvidos, esvaziando a possibilidade de evidenciar o confronto entre diferentes modelos de relação entre meio ambiente e sociedade. Temos a seguir, por exemplo, uma citação que remete à naturalização da expansão da esfera mercantil enquanto base para a consecução de bem-estar social universal, proferido pelo reitor da Universidade para a Paz (UPAZ), uma das entidades mais atuantes da disseminação do receituário da resolução negociada na América Latina: “Prevention of conflicts and maintenance of peace is therefore largely a matter of learning to manage the processes of dynamic change require to enable all to have access to the benefits that the globalization of our economies has made possible.” (LEES, MARTIN, 2004).

Ressalte-se que a literatura que faz a defesa da resolução negociada de um ponto de vista mais “teórico”, não costuma mencionar tal forma de recurso para a resolução de conflitos. Do mesmo modo, os diversos cursos de capacitação em resolução de conflitos não dão estaque ao tema. No entanto, uma hipótese a ser investigada seria a seguinte: é possível que quando se passa para os casos concretos de litígios mediados, a discussão em torno da possibilidade de compensação econômica cresça em importância. Ou seja, seria interessante verificar se

isso costuma ocorrer quando efetivamente um empreendedor, estatal ou privado, é denunciado por estar em desacordo com as leis, seja no caso da implantação de algum projeto que precise de licenciamento ambiental prévio (como no caso de estradas, hidrovias, barragens, mineradoras etc.), seja no caso de desobediências às normas durante a operação do empreendimento. No Brasil, em especial, verificar-se-ia se tal busca da compensação econômica costuma ocorrer pela via dos Termos de Ajuste de Conduta (TACs), geralmente firmados entre o ente acusado de degradação ambiental e o Ministério Público.

Conclusões

A conclusão é de que o esforço institucional para a disseminação do ideário da resolução negociada é muito grande em toda a América Latina. Entretanto, pode-se dizer que trata-se ainda de um campo em construção. A maior parte das iniciativas de divulgação de seus conceitos e práticas está restrita ainda a uma espécie de acumulação “endógena” de forças. Foi possível observar que a maior parte das dinâmicas feitas em seu nome são ainda movidas por uma dinâmica de “mercado” interna, onde os profissionais da mediação mais experientes vêm “capacitando” os futuros candidatos a ocupar posições de relevo nesse sub-campo ambiental latino-americano. Se, por um lado, assiste-se a iniciativas de grande porte no sentido de disseminar a resolução negociada pela região, como a formação da *Red de Manejo de Conflictos de Mesoamerica* (que possui um encontro anual), por outro, é preciso reconhecer que o público alvo desse tipo de iniciativa ainda é constituído, basicamente, de profissionais relacionados ao próprio campo. A mencionada rede, por exemplo, tem os seus encontros prestigiados por cerca de 90% pessoas com esse perfil e apenas 10% de “lideranças comunitárias” (PANIAGUA e BOREL, 1999).

De qualquer forma, não se poderia subestimar a força para gerar efeitos práticos que o campo vem obtendo. Afinal, mesmo alguns instrumentos ambientais que não foram elaborados no espírito da resolução negociada costumam ser re-significados nesta chave. No Brasil, é fácil perceber essa ocorrência com relação aos TACs, que são simbolizados, pelos agentes da resolução negociadas, enquanto formas de se obter o “consenso”, à maneira de “Termos de Acordo” e não de instrumento de garantia da legislação e de concepções de justiça social.

Por fim, podemos avaliar as implicações da difusão dos discursos e instituições referidas à resolução negociada, no que diz respeito ao exercício da política e de uma discussão sobre justiça social no Brasil. Émile Durkheim, olhando para o capitalismo liberal vigente na passagem do século XIX para o Século XX, afirmou com sagacidade que “nem tudo é contratual num contrato” (Castel, 2005, p. 41). Nesta afirmação está contido um importante elemento referido à discussão sobre a disseminação da retórica acerca da resolução negociada, a saber, a falsidade efetiva da proposição que considera os entes sociais supostamente “contratantes” como equivalentes em força. Como se viu, o discurso proponente da resolução negociada costuma enfatizar a possibilidade de “ganhos mútuos” para os agentes envolvidos. A resolução negociada levaria a resultados “vencer-vencer”. Diversas “clínicas dos conflitos” afirmam poder levar todos os entes a perceber que os conflitos seriam males-entendidos, considerando que o “desenvolvimento econômico” seria uma demanda social universalista que não poderia ser emperrada por processos judiciais “idealistas”, que supostamente desconsideram os interesses “reais” dos entes envolvidos nos conflitos.

A locução feita pela sociedade brasileira durante a redemocratização (que está expressa em diversas leis e regulamentos e na própria existência de um sofisticado aparato estatal referido ao ordenamento do meio ambiente) é deslegitimada quando hoje se procuram os “novos interlocutores”, que promoverão a “resolução negociada”. Estas novas interlocuções do capital e do governo buscam escapar da locução com as concepções de justiça que prevalecem no aparato jurídico e normativo da sociedade brasileira, para interagir apenas com as locuções de “interesse” pronunciadas no “caso-a-caso”, por agentes dispersos no tecido social e, portanto, relativamente fracos. Na verdade, a disseminação de práticas de resolução negociada, como os TACs ressignificados nesta chave, acaba por dissolver a esfera da discussão sobre *direitos* para reintroduzir a variável “força” nos conflitos particulares: o encaminhamento do conflito não se dá pela discussão sobre aquilo que é justo, mas pela maior ou menor capacidade dos agentes de barganharem no sentido de atingirem seus interesses tidos como de foro “particular”.

Assim, juntamente com processos de deslocalização de empreendimentos, a resolução negociada de conflitos parece estar se convertendo numa tecnologia social da desmobilização social, ambas centrais para a construção de uma “dominação sem política” (ACSELRAD, 2006). Tais tecnologias sócio-políticas vêm contribuindo para a consolidação de um modelo de sociedade que distribui desigualmente práticas espaciais danosas e arriscadas, que

penalizam em particular os países menos desenvolvidos, as populações de menor renda e as minorias étnicas.

BIBLOGRAFIA

ACSELRAD, H. **A Resolução Negociada de Conflitos Ambientais na América Latina – a constituição de um campo?** Rio de Janeiro: s.n. 2006.

ALONSO, A. E COSTA, V. **Por Uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil**. In: Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopia. Página eletrônica: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/ecologia/ecologia.html>. Acesso outubro de 2006.

BEZERRA, G. **Consensualismo e Localismo na Competição Interterritorial – a experiência da agenda 12 no Estado do Rio de Janeiro**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 7, no1. s.l. 2005.

BLOWERS, A. **Environmental Policy: Ecological Modernization or the Risk Society**. In: Urban Studies, vol. 34, n. 5-6, p. 845-871. s.l. 1997.

BREDARIOL C. **“Conflito ambiental e negociação: para uma política local de meio ambiente”**. Tese de doutorado do PPE/COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro. 2001

CASTEL, R. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Rio de Janeiro, Vozes, 2005.

Carrillo, M.. **“La inversión extranjera directa y los conflictos ambientales locales en Venezuela”**. In HUMÁNTAS. Portal temático en Humanidades. http://www.revele.com.ve//pdf/cuadernos_del_cendes/vol17-n43/pag155.pdf . 2000. Acesso em outubro de 2006.

COUTO, O. E CARVALHO, M.. **Arbitragem e Meio Ambiente**. In: Direito, Estado e Sociedade, v.9, no. 20, p. 205 a 238, a jan/jul. S.l. 2002.

ESCALANTE, C. / LAATS, H.. Conflict resolution over Natural Resources and legal pluralism. In: ALERTANET – PORTAL DE DERECHO Y SOCIEDAD. Disponível em <http://www.geocities.com/alertanet2/f2b-HLaats.htm>. Acesso em setembro de 2006.

ELSTER, J. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1994.

HOWARD, P. HOMER-DIXON, T.. **Environmental Scarcity and Violent Conflict: the Case of Chiapas, México**. <http://faculty.washington.edu/pnhoward/publishing/articles/mexico.pdf> . 1996. Acesso em setembro de 2006.

INTERMEDIATION Inc. **Clínica de Conflictos**. <http://www.inter-mediacion.com/clinica-conflicto.htm>. Acesso: outubro 2006.

KREIN, J. D. **A Reforma Trabalhista de FHC: Efetividade e Conseqüências**. Anais do VII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho (ABET), 2003.

LEES, M. 2004. http://www.upeace.org/about_us/. Acesso em julho de 2004.

PANIAGUA, F. e BOREL, R. Capacitación en Manejo de Conflictos Ambientales, Experiencias de la Red de Manejo de Conflictos Socioambientales de Mesoamérica, en Costa Rica. Disponível em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/foro/media/Sesion4.pdf>. **Dezembro de 1999**. Acesso em 2005.

RANCIÈRE, J.. O Desentendimento, Política e Filosofia. São Paulo: Ed. 34, 1996.

SAAVEDRA, P. 1997. Conflictos Ambientales en Chile. Santiago de Chile.

URY, W.L. BRETT, J.M. GOLDBERG, S.B. **Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict**. Jossey- Bass Publishers. San Francisco: S. N. 1988.

VIÉGAS, R. **Resoluções de Conflito Ambiental**. Rio de Janeiro: S.N. 2006.

VILLENA., A. **CONFLICTOS AMBIENTALES: Privados v/s Privados**. http://www.sofofa.cl/opinion/2001/medioambiente/1-4-2001/conflictos_ambientales7.htm. Acesso em outubro de 2006.

WALCACER, MOREIRA, DIZ E TOTTI. . **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. Rio de Janeiro, S. N. 2002.

ZUCARELLI, M. **O Papel do Termo de Ajustamento de Conduta no Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas**. Belo Horizonte, S.N. 2006.

Páginas da WEB visitadas:

www.google.com.br

www.wikipedia.org

ⁱ “O discurso na Pound Conference foi rico em exemplos sobre o uso para selecionar, construir, comunicar e confundir. A retórica exaltou as virtudes dos mecanismos alternativos regidos por ideologias da harmonia: os tribunais estavam abarrotados, os advogados americanos e o povo americano eram muito litigantes, proclamavam eles. As alternativas foram descritas como agências de acordo ou reconciliação e as pessoas que se opunham a essas reformas foram declaradas como sofrendo de <status-quoísmo>” (Nader, p. 21). A autora argumenta que nem sequer o quadro de “explosão de litígios” era real. Haveria apenas uma grande visibilidade de conflitos paradigmáticos.

ⁱⁱ O **Tribunal Internacional de Justiça**, ou **Corte Internacional de Justiça** é o principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas. Tem sede em Haia, nos Países Baixos. Por isso, também costuma ser denominada como *Corte da Haia* ou *Tribunal da Haia*. Fundado em 1946, sua principal

função é de deliberar sobre disputas a ele submetidas por Estados e dar conselhos sobre assuntos legais a ele submetidos pela Assembléia Geral das Nações Unidas ou pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou por agências especializadas autorizadas pela Assembléia da ONU, de acordo com a Carta das Nações Unidas. Este tribunal é diferente da corte penal internacional, freqüentemente confundida com o Tribunal Internacional de Justiça. Fonte: www.wikipedia.org, acesso em 23/09/2006.

ⁱⁱⁱ A experiência foi feita com o buscador “google”, em 09/09/2006. Foi colocada a expressão inteira entre parênteses, de modo a que o buscador não fizesse combinações com a três palavras que as compõem. Ou seja, os mais de 52 mil sítios eletrônicos reconhecem exatamente a expressão “Environmental Dispute Resolution”.

^{iv} Isso quer dizer que não são penas teóricos da mediação e resolução de conflitos.

^v O nome jurídico correto é Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. O recurso possui duas fontes de respaldo jurídico em escala nacional: o artigo 79-a da Lei de Crimes Ambientais (9605/98) e o sexto parágrafo da Lei Federal 7347/85 (Cf. Walcacer, Moreira, Diz e Totti, 2002). Os TACs não foram criados com o objetivo explícito de promover o campo de da resolução negociada. Entretanto, esse tipo de instrumento pode ser capturado por aquele campo, conforme será demonstrado no decorrer do texto.

^{vi} Como agravante deste caso concreto, as 47 condicionantes impostas pelo TAC não foram cumpridas mais uma vez, e mesmo assim o processo de licenciamento continuou até empreendimento chegar a ganhar uma nova licença, a saber, a Licença de Operação (L.O.).