

RODRIGO NUÑEZ VIÉGAS

OS DESCAMINHOS DA “RESOLUÇÃO NEGOCIADA”:

o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento
dos conflitos ambientais

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Henri Acselrad

Rio de Janeiro

2013

V656d Viégas, Rodrigo Nuñez.
Os descaminhos da “resolução negociada” : o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais / Rodrigo Nuñez Viégas. – 2013.
311 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Henri Acselrad.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2013.

Bibliografia: f. 261-308.

1. Conflito ambiental. 2. Direito ambiental. 3. Mediação ambiental. 4. Refinaria Duque de Caxias. 5. ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico. 6. Rio de Janeiro (RJ) – Condições ambientais. I. Acselrad, Henri. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 303.6

RODRIGO NUÑEZ VIÉGAS

OS DESCAMINHOS DA “RESOLUÇÃO NEGOCIADA”:

o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento
dos conflitos ambientais

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós- Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado por:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henri Acselrad (orientador)
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

Prof. Dra. Mariana Trotta Dallalana Quintans
Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro –
FND/UFRJ

Prof. Dra. Jacqueline Sinhoretto
Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR

*Dedico este trabalho a quem primeiro me ensinou o(s)
sentido(s) da(s) justiça(s): Sergio e Maria Izabel, meus pais.*

Agradecimentos

A Henri Acselrad, meu orientador, de quem a agudeza de espírito e o pensamento crítico me inspiram pessoal e profissionalmente, agradeço a amizade e especialmente todo o debate que realizamos no transcurso deste trabalho, bem como as críticas fundamentais feitas ao mesmo.

Aos professores Carlos Vainer e Alex Ferreira Magalhães, agradeço os apontamentos e críticas realizadas ainda na qualificação, que contribuíram para o norteamento deste trabalho. Fico honrado com suas participações também na banca de defesa.

Às professoras Jacqueline Sinhoretto e Mariana Trotta, agradeço o privilégio de suas participações em minha banca de defesa. Fico honrado e faço fé que mantenhamos o diálogo constante.

À Raquel Giffoni e Luis Fernando Novoa, agradeço o privilégio do trabalho conjunto em projeto paralelo e a troca intensa de ideias, além da amizade sincera. Especial agradecimento à Raquel, pelo auxílio com o histórico deste trabalho.

Aos companheiros do ETTERN, coletivo que reúne mentes inquietas e questionadoras, e que muito contribuem para o estudo das contradições e desigualdades sociais. Especial abraço aos amigos Gustavo Bezerra, Sebastião Raulino, Marcia Guerra e Cecília Mello.

Aos professores do IPPUR, especialmente à saudosa Prof. Ana Clara Torres Ribeiro e aos Profs. Helion Póvoa Neto, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Hermes Magalhães Tavares, Jorge Luiz Alves Natal, Orlando Alves dos Santos Júnior, Cláudia Ribeiro Pfeiffer e Tamara Tania Cohen Eglar.

À CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela outorga da bolsa de Doutorado.

Ao secretariado do IPPUR, que agrega exímia competência no desempenho de suas funções a um trato sempre solícito e carinhoso com os alunos. Obrigado pela paciência e pela ajuda. Especial agradecimento a Zuleika Alves da Cruz, André Luis dos Santos da Silva e Ana Cristina dos Santos Araujo.

Aos membros da biblioteca do IPPUR, que nos auxiliam em nossa busca por conhecimento: Paulo Sergio Pereira dos Santos, Maria Luiza Cavalcanti Jardim, Claudia Regina dos Anjos, Kátia Marina da Cunha e Silva, Gilberto Lima Martins.

Aos entrevistados na presente pesquisa: promotores, procuradores, técnicos ambientais, representantes de ONGs e representantes de sindicatos.

À minha família: minha esposa, meus pais, irmãos, sogros, cunhados, sobrinhos. Especial agradecimento cabe aqui a meus pais, ao meu irmão Marcelo e à minha esposa Renata pelo suporte e incentivo em todos os momentos, principalmente nos difíceis.

Exige uma compreensão de que todos os consensos são, por necessidade, baseados em atos de exclusão e de que nunca poderá existir um consenso ‘racional’ absolutamente abrangente.

(MOUFFE, 1996, p. 187)

O que o consenso pressupõe, portanto, é o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade. É o desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e do litígio abertos pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política.

(RANCIÈRE, 1996, p. 105)

Resumo

Na presente Tese, analisamos o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como o instrumento através do qual vem se operando formas extrajudiciais de tratamento dos conflitos no campo ambiental. Ao reconhecermos que a compreensão de um instrumento jurídico envolve mais do que o exame de suas estruturas e princípios legais, propomo-nos a introduzir na análise o contexto político, econômico e social no qual o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi concebido e inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Examinamos, assim, o modo como tal instrumento é aplicado na prática, procurando desvelar suas especificidades e variações, tomando como objeto de análise os Termos celebrados nos casos de conflitos ambientais envolvendo a Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras – REDUC e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir de meados de 1990. A pesquisa permite verificar o modo como, nos marcos da condução do modelo de desenvolvimento vigente, dispositivos legais tendem a ser “contornados” ou “flexibilizados” e decisões políticas tendem a ser tomadas reservadamente em nome do que determinados agentes privados consideram economicamente viável.

Palavras-chave: Resolução negociada de conflito. Reforma do Estado brasileiro. Reforma extrajudicial legislativa. Reforma do sistema de justiça. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC). ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA).

Abstract

In this thesis, we analyze the Term of Conduct Adjustment as an instrument through which have been operating extrajudicial forms of dealing with conflicts in the environmental field. By recognizing that the proper understanding of a legal instrument involves more than the simple examination of its structures and legal principles, we aimed to comprehend political, economic and social context in which the Term of Conduct Adjustment was created, in order to identify the reason for its design and inclusion within the Brazilian legal system. Furthermore we seek not only to scrutinize its theoretical and legal foundations, but also, and above all, to present the ways in which it is developed in practice, in order to reveal their specificities and different ways of being proposed and taken out in the midst of specific cases of environmental conflicts involving the Duque de Caxias Refinery - REDUC and ThyssenKrupp CSA – TKCSA in the metropolitan region of Rio de Janeiro from the mid-1990s. The results allow us to verify the way in which, in the course of the current model of development, laws tend to be "bypassed" or "loosened" and political decisions tend to be made privately in the name of what certain private actors considered economically viable.

Keywords: Negotiated conflict resolution. Brazilian State reform. Extrajudicial legislative reform. Justice reform. Term of Conduct Adjustment. Duque de Caxias Refinery (REDUC). ThyssenKrupp CSA (TKCSA).

Lista de quadros

| | |
|--|-----|
| Quadro I – Métodos de Resolução Negociada de conflito..... | 44 |
| Quadro II – Criação de leis voltadas para a regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito na América Latina..... | 82 |
| Quadro III - Exemplos de criação e alteração de leis no Brasil, a partir da década de 1990, visando promover a regulamentação de instrumentos extrajudiciais..... | 86 |
| Quadro IV – Tabela Comparativa sobre Participação Popular e Descentralização em países latino-americanos..... | 107 |
| Quadro V – Tipos de ordens normativas e suas práticas judiciais..... | 124 |

Lista de abreviaturas e siglas

ACP - Ação Civil Pública
ADIn - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR - Alternative Dispute Resolution
ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANC - Assembleia Nacional Constituinte
ANP - Agência Nacional de Petróleo - ANP
APP - Ação Penal Pública
APP - Área de Preservação Permanente
ASV - Autorizações de Supressão de Vegetação
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBI - Consensus Building Institute
CCA - Comissão de Cooperação Ambiental
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDC - Código de Defesa do Consumidor
CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CCA - Câmara de Compensação Ambiental
CCF - Câmara Costarricense Forestal
CCT - Centro Científico Tropical
CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CIC - Centro de Integração da Cidadania
CIDA - Agência Canadense de Cooperação
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNDC - Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
COPPE/UFRJ – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia
DANIDA - Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional
DELEMAPH - Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico
DiPUC - Diagnóstico Participativo de Unidades de Conservação
DOP - Diagnóstico Organizacional Participativo
DRACO - Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas
DRH - Departamento de Relações Humanas ou Relações Industriais
DRP - Diagnóstico Rural Participativo
DRUP - Diagnóstico Rápido Urbano Participativo
DSTE - Dutos e Terminais do Sudeste
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EPA - Environmental Protection Agency
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FEPERJ - Federação de Pescadores do Estado do Rio de Janeiro
FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FMI - Fundo Monetário Internacional
GAECO - Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GATE - Grupo de Apoio Técnico Especializado
GMC - Grupo Mercado Comum
GTZ (atualmente GIZ) - Agência Alemã de Cooperação Técnica
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços
IEF - Instituto Estadual de Florestas
INEA - Instituto Estadual do Ambiente
IC - Inquérito Civil
JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão
LAS - Licença Ambiental Simplificada
LAR - Licença Ambiental de Recuperação
LI - Licença de instalação
LIO - Licença de Instalação e de Operação
LO - Licença de Instalação e de Operação
LOR - Licença de Operação e Recuperação
LP - Licença Prévia
LPI - Licença Prévia e de Instalação
MACRO - Maryland Conflict Resolution
MAPP - Método Altadir de Planificación Popular
MASP - Método de Análise e Solução de Problemas
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MIT - Massachusetts Institute of Technology
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP - Medida Provisória
MPE - Ministério Público Estadual
MPF - Ministério Público Federal
MRP - Metodologia para Resolução dos Problemas
NORAD - Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONG - Organização não governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAE - Programa de Ajuste Estrutural
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
PCI - Programa de Competitividade Industrial
PCSP - Processo Criativo de Soluções de Problemas
PES - Planejamento Estratégico e Situacional
PETROQUISA - Petrobras Química S. A.
PETRORIO - Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.
PGMU - Plano Geral de Metas para a Universalização
PICE - Política Industrial e de Comércio Exterior
PLANGÁS - Plano de Antecipação da Produção de Gás
PNBL - Programa Nacional de Banda Larga
PND - Programa Nacional de Desestatização
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCONVE - Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores

PSA - Pagamentos por Serviços Ambientais
RCA - Resolução de Conflitos Ambientais
REDUC - Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SEA - Secretaria de Estado do Ambiente
SECT - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
SEMA - Secretaria do Estado do Meio Ambiente
SEMADS - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEMAPA - Serviço Municipal de Abastecimento de Água Potável e Esgoto
SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SINDIPETRO - Sindicato dos Petroleiros
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SLAM - Sistema de Licenciamento Ambiental
SLAP - Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Supremo Tribunal de Justiça
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TAG - Termo de Ajustamento de Gestão
TCC - Termo de Compromisso de Cessação de Prática
TCIR - Termo de Compromisso de Instituição de Recomposição ou de Compensação de Reserva Legal
TCRA - Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental
TKCSA - ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico
TORGUA - Terminais e Oleodutos do Rio de Janeiro e Minas Gerais
TRANSPETRO - Petrobras Transporte S/A
UEPA - União Estadual de Pescadores Artesanais
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico
ZOPP - *Zielorientierte Projektplanung*: Planejamento de Projeto Orientado pelos Objetivos

SUMÁRIO

| | |
|-----------------|----|
| Introdução..... | 14 |
|-----------------|----|

PARTE I

AS RECONFIGURAÇÕES DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E O CONTEXTO DE REFORMA POLÍTICA, ECONÔMICA, LEGISLATIVA E DO SISTEMA DE JUSTIÇA QUE CARACTERIZA O BRASIL A PARTIR DOS ANOS 1980

| | |
|--|-----|
| 1.1. Breve histórico da busca por consenso, solidariedade, participação e “resolução negociada” de conflitos..... | 29 |
| 1.2. O “novo espírito do capitalismo” e as novas formas de ideologia | 53 |
| 1.3. A “terceira onda de mercadorização”, a “confluência perversa” e a “reforma negociada do Estado brasileiro” | 60 |
| 1.4. A <i>reforma extrajudicial legislativa</i> : a criação e alteração de leis e a procura por novas formas de "pacificação social" mediante o uso de métodos e instrumentos extrajudiciais para o tratamento de conflitos..... | 82 |
| 1.5. As reformas do sistema de justiça e o “enfoque de acesso à justiça”..... | 119 |

PARTE II

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO FORMA DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

| | |
|--|-----|
| 2.1. Termo de Ajustamento de Conduta: um instrumento extrajudicial de tratamento de conflitos..... | 139 |
| 2.2. Estudos de caso..... | 157 |
| 2.2.1. Histórico dos conflitos ambientais envolvendo a Refinaria Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) e a ThyssenKrupp CSA (TKCSA) | 157 |
| 2.2.1.1. O caso da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA)..... | 157 |
| 2.2.1.2. O caso da Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC)..... | 177 |
| 2.3. Entradas Analíticas..... | 193 |

| | |
|---|-----|
| 2.3.1. A diferenciação dos TACs segundo seus respaldos legais e as lógicas propositivas específicas dos órgãos legitimados..... | 193 |
| 2.3.2. A coexistência procedimental entre a via judicial e a via extrajudicial | 210 |
| 2.3.3. Judicial ou extrajudicial? Entre o efeito "pedagógico-repressor" e a "psicologização do dissenso"..... | 211 |
| 2.3.4. Um acordo entre poucos e para poucos: a falta de participação, publicidade e controle social na celebração dos TACs..... | 232 |
| 2.3.5. O TAC e o licenciamento ambiental: o "paradigma da adequação ambiental", os efeitos de garantia do licenciamento, de flexibilização da lei e de autolicensing..... | 243 |
| 3. Considerações finais | 252 |
| 4. Referências | 261 |
| 4.1. Livros, capítulos de livro e artigos consultados..... | 261 |
| 4.2. Processos Administrativos, Inquéritos Cíveis, Ações Cíveis Públicas, Ações Penais Públicas e outros documentos institucionais consultados..... | 289 |
| 4.3. Legislação consultada..... | 296 |
| 4.4. Informativos, notícias e reportagens consultadas em <i>sites</i> da internet..... | 304 |
| 5. Anexos..... | 309 |

Introdução

A partir do final dos anos 1980, ao longo da crise do modelo nacional-desenvolvimentista, propostas liberalizantes ganharam espaço dentro e fora dos aparatos governamentais, justificando, pela crítica ao “Estado intervencionista”, as reformas necessárias à retomada do crescimento econômico. A defesa ideológica dessas reformas foi implementada pelo discurso da modernização e racionalização do Estado, no que se referia (i) à delimitação de seu tamanho (onde se encontram as ideias de privatização, terceirização etc.); (ii) ao maior ou menor grau de sua intervenção no funcionamento do mercado; (iii) à redefinição das formas de sua intervenção no plano social; (iv) à busca da superação de formas “burocráticas” de administração pública e (v) à adequação das instituições políticas à intermediação dos interesses. Nesse contexto, assiste-se a um conjunto de reformas políticas, econômicas, legislativas e do sistema de justiça.

No plano do sistema de justiça, a busca por reforma centrou sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas. Parte-se da ideia de que a representação judicial (tanto de indivíduos quanto de interesses difusos) não se mostrou suficiente em tornar os novos direitos efetivos para os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias que, durante muito tempo, estiveram privados dos benefícios de uma justiça igualitária. Diante disso, essa reforma constituiu-se em esforços no enfrentamento da inflação de demandas judiciais mediante a criação de instituições e mecanismos como forma de melhor processar as demandas ou mesmo preveni-las. Na esteira dessas transformações, iniciou-se a procura por métodos e instrumentos alternativos para “solução” de conflitos, com o intuito de se proporcionar, como o próprio termo “alternativo” sugere, novas formas de tratamento de conflito que não propriamente pela via judicial. Tal reforma faz parte da mais recente “onda” de reforma do sistema de justiça que emerge nos países do mundo Ocidental, denominada por Cappelletti e Garth (1988) de “enfoque de acesso à justiça”.¹

Ainda na década de 1980, presenciou-se a criação e expansão de dispositivos legais, experiências e instituições voltadas para a prevenção e “solução” extrajudicial de conflitos

¹ Dentro dessa recente “onda” de enfoque de acesso à justiça, podemos inserir diferentes modelos de alteração dos procedimentos então correntes do sistema de justiça, tais como os modelos de “justiça informal” e de “justiça restaurativa”. Vale destacar que, com o passar do tempo, essa “onda” deixa de ser exclusiva dos países ocidentais e se estende para os países orientais. Exemplo disso é o modelo de “justiça tradicional” do Timor-Leste. Neste último, o termo “tradicional” é utilizado para abarcar as formas de justiça calcadas em procedimentos extrajudiciais (SIMIÃO, 2007).

interpessoais ou de grupos. Dentre elas, destacam-se: a experiência pioneira dos Conselhos de Conciliação e Arbitragem, criados no Rio Grande do Sul, em 1982; a aprovação da Lei nº 7.244, em 1984, que criou o Juizado de Pequenas Causas; a menção ao Juizado de Pequenas Causas no artigo 24, inciso X, da Constituição de 1988, e a determinação de criação de Juizados Especiais no artigo 98, inciso I, da mesma Carta. Já na década de 1990, podemos citar como exemplos: a Lei Federal nº 8.069/90 e, no mesmo ano, a Lei nº 8.078, em 1990 (que modifica, através de seu artigo 113, a Lei nº 7.347/85, a lei da Ação Civil Pública), que estabelecem que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, que terá eficácia de título executivo extrajudicial; a aprovação da Lei nº 9.099, em 1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e revogou, em seu artigo 97, a Lei nº 7.244/84; a introdução do sistema de juizados nos estados; a aprovação a Lei nº 9.307, em 1996, que introduz o compromisso arbitral extrajudicial; e a Lei nº 9.958, em 2000, que altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho.

Para além da criação de novas instituições voltadas para a prevenção e “solução” extrajudicial de conflitos, observa-se também um esforço no sentido de se buscar recharacterizar ou reconfigurar instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflito, como, por exemplo, o Ministério Público.

Ao perseguirem “soluções” alternativas às judiciais, as instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflitos procuram reorientar seus profissionais para que atuem como “mediadores” ou “negociadores”, que passam a buscar a compreensão dos problemas e dos interesses envolvidos nesses conflitos com o intuito de conduzirem as partes litigantes a acordarem entre si, evitando assim as complicações de um processo judicial. Pautando-se em discursos de eficiência e eficácia, harmonia e pacificação, consenso e solidariedade, negociação e acordo, participação e diálogo, informalidade e celeridade, bem como ancorando suas decisões em conhecimentos técnicos especializados (conhecimento perito), buscam “desburocratizar” suas formas de tratamento de conflito ao utilizarem instrumentos considerados mais céleres e de menor custo administrativo.

A opção pelo uso de “soluções” alternativas às judiciais no campo jurídico fica claramente expressa nas palavras da então Ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie, ao afirmar que:

Os métodos alternativos de solução de litígio são melhores do que a solução judicial, que é imposta com a força do Estado, e que padece de uma série de percalços, como a longa duração do processo, como ocorre no Brasil e em outros países.²

Na presente Tese, buscamos analisar a maneira como o uso de tais “soluções” alternativas às judiciais vem, em sua aplicação e desenvolvimento no campo ambiental,³ trazendo elementos novos para o espaço público e privado brasileiro e, por conseguinte, trazendo novas (e reconfigurando antigas) estratégias de ação de instituições públicas, privadas e não governamentais frente aos casos de conflito ambiental.⁴

No presente estudo, temos consciência de que existirão sempre diferentes interpretações sociais sobre em que consistem os problemas ambientais, da mesma forma que haverá sempre diferentes concepções acerca de como “solucioná-los”. Sejam quais forem essas concepções, todas deverão ser problematizadas a partir de suas próprias ideias de “solução”, que pressupõem ser possível suprimir ou eliminar as causas, tensões e contrastes que originaram o conflito mediante mecanismos regulamentados para seu tratamento. No caso específico dos instrumentos extrajudiciais, veremos que, ao contrário do propalado por seus propositores e operadores, estes não seriam formas de “solução” de conflitos, mas sim formas de *tratamento* dos mesmos. Ao sustentarmos tal posição, temos como base a perspectiva de Little (2001) de que:

A resolução destes conflitos [socioambientais] é uma tarefa difícil devido à sua complexidade e à profundidade das divergências. Para resolver um conflito de forma definitiva, as múltiplas causas que deram origem a ele teriam de ser eliminadas e as divergências existentes entre as partes solucionadas pacífica, voluntária e consensualmente. Além do mais, os processos de degradação do mundo natural necessitariam de ser cessados para que a solução fosse social e ambiental. Esses requerimentos, embora possíveis de se conseguir, raras vezes acontecem na prática. Portanto, é mais

² Fala de abertura do seminário "Poder Judiciário e Arbitragem: diálogo necessário", realizado no Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 27 de abril de 2011. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_Ministra%20ellen%201.pdf>. Acesso em: 12 de julho de 2013.

³ A construção de tal termo no presente texto é elaborada analogamente aos “campos” definidos por Bourdieu, tendo como base sua formulação da “noção de campo”, explicitada e desenvolvida em várias de suas obras, em que podem ser encontradas suas definições dos campos “jurídico” e “político”, por exemplo. Para maiores esclarecimentos sobre a última, ver BOURDIEU (1990) e BOURDIEU e WACQUANT (1992).

⁴ Nosso entendimento de conflito ambiental perfilha a noção de conflitos ambientais elaborada por Acsegrad (2004), segundo a qual os conflitos ambientais são “aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos” (p.26). O autor, desse modo, reconhece quatro dimensões constitutivas dos conflitos ambientais: apropriação simbólica; apropriação material; durabilidade (da base material necessária à continuidade de determinadas formas sociais de existência); e interatividade (ação cruzada de uma prática espacial sobre outra).

realista falar em tratamento dos conflitos socioambientais em vez de sua resolução (LITTLE, 2001, p. 119).

Seguindo essa premissa, privilegiamos a análise dessa determinada forma de tratamento de conflitos, isto é, as concepções ditas de “solução” de conflito alternativas às vias judiciais ou “soluções” extrajudiciais. Assim, procuramos captar os debates e transições importantes para a compreensão da emergência e possível centralidade desse tema nos espaços público e privado brasileiros, de forma a caracterizá-lo como fruto da busca por uma nova hegemonia discursiva - que passará a ser concorrente com o discurso judicial.

Essa discussão se mostra importante pelo fato de que são vários os autores que sustentam a ideia de que os meios alternativos de tratamento de conflito “coexistem” e não concorrem com a esfera judicial. Na prática, podemos somente afirmar que tais esferas, a judicial e a extrajudicial, coexistem, se levarmos em conta seus aspectos meramente procedimentais, ou seja, se as consideramos como um simples conjunto de ações ordenadas (técnicas, métodos, destrezas, habilidades e estratégias) que são dirigidas para a realização de um objetivo, nesse caso, o tratamento dos conflitos ambientais.

Em nossa análise, porém, consideramos a relação entre os meios alternativos de tratamento de conflito e os meios judiciais para além de seus aspectos meramente procedimentais, ao levarmos em conta o processo de disputa discursiva por meio do qual argumentos convincentes são frequentemente ressaltados para justificar práticas ou apresentar críticas. Como bem afirmam Morrill e Owen-Smith (2001):

[...] novos discursos continuam a informar o desenvolvimento negociado e contestado de organizações e instituições envolvidas com questões ambientais [...]. Tais discursos focam nas falhas das instituições tradicionais e de suas formas de resolução de conflitos aparentemente insolúveis, que surgem a partir de reivindicações concorrentes sobre o ambiente natural. Essas narrativas não só contam sobre casos particulares, mas fundamentalmente contribuem para o desenvolvimento e legitimação de um conjunto de práticas conhecidas como Resolução de Conflitos Ambientais – RCA (MORRILL e OWEN-SMITH, 2001, p.1).⁵

Assim posto, consideramos ser por meio desses discursos que surgem a partir das críticas direcionadas à esfera judicial - considerada morosa, onerosa, formal e inflexível -, que fundar-se-á o caráter concorrential dos meios alternativos de tratamento de conflito com a

⁵ Esta citação e várias outras de textos em língua inglesa foram traduzidas livremente pelo autor.

esfera judicial, bem como estabelecer-se-á o solo para a constituição das condições de desenvolvimento e legitimação de suas práticas.

De modo geral, consideramos os métodos e instrumentos extrajudiciais de tratamento de conflito como o resultado não somente do grande esforço de certos “empreendedores institucionais” por construir uma desqualificação da via judicial e ressaltar os méritos da “solução” alternativa, mas fundamentalmente de toda uma transformação política que tornou possível a utilização de tais métodos e instrumentos por esses atores sociais. Nesse tocante, alinhamo-nos a Foucault (2011 [1973]) que, em sua análise do procedimento do inquérito, sustenta que:

Nenhuma história feita em termos de progresso da razão, de refinamento do conhecimento, pode dar conta da aquisição da racionalidade do inquérito. Seu aparecimento é um fenômeno político complexo. É a análise das transformações políticas da sociedade medieval que explica como, por que e em que momento aparece este tipo de estabelecimento da verdade a partir de conhecimentos jurídicos completamente diferentes. Nenhuma referência a um sujeito de conhecimento e sua história interna daria conta deste fenômeno. Somente a análise dos jogos de força política, das relações de poder, pode explicar o surgimento do inquérito (FOUCAULT, 2011 [1973], p. 73).

De maneira análoga ao estudo de Foucault sobre o inquérito, procuraremos evidenciar e refletir sobre os jogos de força e as relações de poder político como forma de melhor compreender o surgimento dos métodos e instrumentos extrajudiciais de tratamento de conflito. Dessa forma, tal qual o esforço de compreensão do inquérito como fruto de transformações políticas da sociedade medieval, buscaremos compreender tais métodos e instrumentos como fruto das transformações da sociedade contemporânea, realizadas em consonância com as propostas do "liberalismo político" (MOUFFE, 1996), da ideologia dominante do "novo espírito do capitalismo" (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009) e da dinâmica da “terceira onda de mercadorização” (BURAWOY, 2010). Como veremos mais adiante, tal ideologia e dinâmica implicam em mudanças não só no plano econômico como no plano jurídico-político e ideológico. Nesse âmbito, veremos que, além dos aspectos discursivos, as condições de desenvolvimento e legitimação desses métodos e instrumentos serão alimentadas por transformações mais amplas, inscritas em processos como os ditos de “refundação neoliberal do Estado brasileiro” (GUIMARÃES, 2001), de “reforma negociada do Estado brasileiro” (ALMEIDA e MOYA, 1997) e de *reforma extrajudicial legislativa*, bem como por meio de processos como os da reforma do sistema de justiça e o da

“judicialização da política” (SOUSA SANTOS *et. al.*, 1996; FARIA, 2001; WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999; SADEK, 2004).

O que procuramos evidenciar com o surgimento desse cenário é que não só a definição do meio ambiente como um problema social tornou-se, como propõe Fuks (2001), objeto de luta, como também as formas de tratamento dos conflitos que dão substância a esse problema social tornaram-se objeto de disputa - o que explicaria a mobilização por parte de diversas instituições no sentido de implantarem novas (ou reverem suas) atuações, utilizando-se de métodos e instrumentos alternativos de tratamento dos conflitos ambientais. Nesse tocante, assistiríamos, como afirmam Acselrad e Bezerra (2007), à recente formação do subcampo da “resolução negociada” dentro do campo ambiental, caracterizada 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” (p. 13). Vale ressaltar que, ao concebermos os métodos e instrumentos alternativos de tratamento de conflito como fruto das transformações políticas da sociedade contemporânea, realizadas em consonância com as propostas do “liberalismo político” e da ideologia dominante do “novo espírito do capitalismo”, não reduzimos a compreensão do subcampo da “resolução negociada” a uma atividade totalmente manipulada e controlada pelas forças de produção (ainda que estas exerçam um papel preponderante), mas enfatizamos este subcampo como um terreno de possibilidades de luta - material e simbólica - entre diversos atores sociais. Porém, reconhecemos que tal subcampo é, em parte, condicionado pelas reconfigurações do capitalismo contemporâneo iniciadas no Brasil a partir dos anos 1980 e que tomam força a partir dos anos 1990.

Seguindo a proposição acima descrita, privilegiaremos, para fins de análise, o uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos no campo ambiental, por o considerarmos um dos principais instrumentos⁶ de que dispõem certos órgãos públicos para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais.

⁶ Na literatura jurídica, o Termo de Ajustamento de Conduta é qualificado como um instituto jurídico. Tal denominação figura na definição de L. Silva (2004) sobre o termo: “Nesse diapasão, podemos conceituar o termo de ajuste de conduta como um instituto jurídico que soluciona conflitos metaindividuais, firmado por algum ou alguns dos órgãos públicos legitimados para ajuizar ação civil pública e pelo investigado (empregador), no qual se estatui, de forma voluntária, o modo, lugar e prazo em que o inquirido deve adequar sua conduta aos preceitos normativos, mediante cominação, sem que para tanto, *a priori*, necessite de provocação do Poder Judiciário, com vistas à natureza jurídica de título executivo extrajudicial” (p. 19). Contudo, de forma a reafirmar nosso entendimento das formas de “solução” de conflito como formas de “tratamento” dos conflitos, denominamos, na presente pesquisa, o TAC de “instrumento”, ou seja, de instrumento de tratamento dos conflitos.

Introduzido no direito brasileiro em 1990, o TAC, segundo Rodrigues (2002), caracterizar-se-ia como uma:

[...] forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (RODRIGUES, 2002, p. 297).⁷

O reconhecimento do Termo de Ajustamento de Conduta como um dos principais instrumentos de que dispõem certos órgãos públicos para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais pode ser observado nas palavras da Procuradora de Justiça Silvia Cappelli, ao alegar que “o compromisso de ajustamento é o instrumento, por excelência, de que detém o Ministério Público para a referida solução extrajudicial dos conflitos ambientais”⁸. E do Procurador da República, Rodrigo Lines, ao afirmar que:

Porque o Ministério Público tem suas funções institucionais previstas na Constituição, e nós temos a possibilidade de usar de alguns instrumentos para atuar. Um deles é o termo de ajustamento de conduta, que é um instrumento consensual; ou seja, por acordo, as partes decidem como vão resolver aquele problema.⁹

Ao analisarmos o uso dos Termos de Ajustamento de Conduta como forma de tratamento de conflitos no campo ambiental, buscaremos não só escrutinar as bases teóricas e fundamentos legais desses termos, como, acima de tudo, procuraremos apresentar as maneiras como os mesmos são desenvolvidos na prática, de maneira a desvelarmos suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo em meio a casos específicos de conflitos ambientais. Para a consecução de tal proposta, tomamos como objeto de análise os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados nos casos de conflitos ambientais envolvendo

⁷ Segundo Moreira (1984), conceitualmente os direitos transindividuais são direitos indivisíveis e não possuem titularidade individual determinada, porque não pertencem a indivíduos isolados, mas a grupos, categorias ou classes de pessoas, diferentemente dos direitos individuais - que são divisíveis e têm titulares juridicamente certos. De acordo com Mazzilli (2009), tais direitos compreendem grupos menos determinados de pessoas entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhado por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por situações de fato conexas. Os direitos transindividuais são o gênero que engloba três espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos e os direitos individuais homogêneos.

⁸ CAPPELLI, Sílvia (2002).

⁹ Fala proferida na Audiência Pública referente ao “Debate sobre a aplicação do novo Código Florestal Brasileiro em localidade à margem de rios, em especial no município de Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro”, organizada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Deputados, no dia 30 de junho de 2011 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

a Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA).

A escolha de tais casos de conflito ambiental se deu em função da evidência - evocada por pesquisadores (por meio de estudos acadêmicos), ONGs (mediante a denúncia pública de agressões ao meio ambiente e à população) e principalmente por grupos sociais atingidos¹⁰ (através de manifestações, passeatas, barqueatas e denúncias encaminhadas a órgãos ambientais, Ministério Público etc.) - de práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana por parte das citadas empresas, impondo riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais que residem nas localidades onde se encontram instalados tais empreendimentos. À vista disso, tivemos em mente a assertiva de Acselrad (2010a) de que:

[...] os sujeitos copresentes dos conflitos ambientais são, com frequência, aqueles que denunciam a desigualdade ambiental, ou seja, a exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza ou sua desposseção ambiental pela concentração dos benefícios do desenvolvimento em poucas mãos (ACSELRAD, 2010a, p. 109).

O presente estudo intenta problematizar o conjunto de justificativas amiúde endereçadas ao uso do Termo de Ajustamento de Conduta, baseadas em discursos voltados para qualificar sua suposta eficiência, eficácia, informalidade, celeridade etc. – discursos estes inseridos no que Schuch (2008) chamou de “paradigma técnico de ‘modernização’ da justiça”. Desse modo, partimos da visão de que tais discursos, de certa forma, desviam o foco de seu conteúdo político e desconsideram o que seria o aspecto primordial de análise de um instrumento frequentemente anunciado como eficiente na prevenção e reparação a interesses e direitos transindividuais: sua capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo¹¹

¹⁰ Ao evocarmos o termo “atingido”, temos consciência de que o mesmo constitui-se como uma categoria social que varia no tempo e espaço de acordo com os contextos políticos e culturais em meio aos quais são abordados por diferentes atores sociais. Na presente pesquisa, ao tratarmos de “atingidos”, seguimos a concepção de Vainer (2008), segundo a qual: “embora o termo apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica. Conceito em disputa, a noção de atingido diz respeito, de fato, ao reconhecimento, leia-se legitimação, de direitos e de seus detentores. Em outras palavras, estabelece que determinado grupo social, família ou indivíduo é, ou foi, atingido por determinado empreendimento, o que significa reconhecer como legítimo – e, em alguns casos, como legal – seu direito a algum tipo de ressarcimento ou indenização, reabilitação ou reparação não pecuniária”. (VAINER, 2008, p. 39).

¹¹ Na presente Tese, toda vez que mencionarmos “resultado socialmente tido por justo”, referir-nos-emos ao resultado de um tratamento dos conflitos ambientais que possua ampla participação popular (principalmente dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos nesse tratamento), que tenha transparência por meio de publicidade e que possibilite controle social. Além disso, e, acima de tudo, o consideramos como o produto de

e de garantir o acesso à justiça. Ao salientarmos esse aspecto, buscaremos ponderar sobre sua eficácia social, que, para ser obtida, exige (i) ampla participação popular; (ii) transparência por meio de publicidade; (iii) controle social e (iv) a compreensão, por parte de seus propositores, das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o Termo de Ajustamento de Conduta se estabelece.

Ao analisarmos os TACs propostos nos casos de conflito supracitados, levamos em conta certos questionamentos importantes que são de difícil mensuração e avaliação, tais como: (i) até que ponto a opção pelo tratamento dos conflitos na área ambiental pela via extrajudicial tende a restringir a tomada de decisão sobre as formas de adoção de medidas destinadas à recuperação do meio ambiente e sobre as regras de conduta a serem tomadas por atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana a umas poucas entidades partícipes do TAC, recaindo cada vez mais para uma instrumentalização particularista de tais questões? (ii) até que ponto as audiências para celebração de TACs acabam por liberar do jogo político as partes envolvidas, colocando-as em instâncias em que, supõe-se, a razão deve vigorar e, desse modo, são concebidas “soluções” vistas em termos de compromissos entre interesses - e argumentos feitos em nome desses interesses -, o que tende a obscurecer as questões mais fundamentais a respeito do tipo de futuro que estamos tentando alcançar? (DRYZEK, 1983 *apud* ACSELRAD e BEZERRA, 2007); (iii) até que ponto decisões tomadas em negociações caso a caso, isoladamente, sem relação umas com as outras ou com a soma das decisões, tendem a lidar em grande parte somente com a manifestação superficial de questões mais fundamentais e enraizadas - os conflitos de valores e princípios básicos relativos à gestão dos recursos? (iv) até que ponto, no estabelecimento de um ambiente negociado entre diversos atores sociais, são manejados os volumes diferenciados de poder, capital material e social entre os atores envolvidos, de modo a criar um local democrático, igualitário, de efetiva participação e transparência, em que todos tenham poder de se fazer ouvir na busca por acordos?

A partir de tais questionamentos, realizamos um estudo qualitativo, comprometido com um roteiro metodológico que nos habilitou a reconhecer e examinar em cada caso: quem

um tratamento dos conflitos ambientais que envolva a compreensão, por parte de seus propositores, das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais esse tratamento se estabelece, bem como que considere distintos esquemas de representação de justiça provindos da realidade social através da ação coletiva contra ordens tidas como injustas. Dessa forma, caso opere de forma a garantir o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas que afetam a vida coletiva, tal tratamento pode efetivamente se consolidar como um “procedimento socialmente tido por justo” e democrático de defesa dos interesses e direitos transindividuais.

propôs os TACs (qual órgão legitimado¹² moveu esforços e recursos visando sua propositura); sua justificativa (para qual fim foi estabelecido o compromisso de ajustamento); quando o mesmo foi estabelecido (em que etapa ou momento específico do conflito se buscou a propositura do TAC como forma de dirimi-lo ou “solucioná-lo”); e como foi feita tal propositura (quais as diferentes formas com que foram celebrados os TACs, o que se relaciona às diferentes interpretações, concepções, modelos e padrões específicos de cada órgão legitimado a propor o Termo de Ajustamento de Conduta). Como veremos mais adiante, essas diferentes formas através das quais são firmados os TACS repercutem diretamente nos níveis de participação dos órgãos e instituições diretamente envolvidos no TAC, bem como nas formas de sua publicidade e busca de envolvimento da sociedade civil.

Ao realizarmos uma pesquisa qualitativa fundamentada em dados referentes a dois casos de conflito circunscritos ao Estado do Rio de Janeiro, reconhecemos os possíveis limites desse recorte analítico, porém reconhecemos igualmente as possibilidades de generalização das evidências e conclusões propostas na análise em questão, realizadas por meio do exame das dinâmicas políticas, econômicas e sociais em torno das quais se estabelecem os Termos de Ajustamento de Conduta nesses casos. Entretanto, cabe aqui novamente a ressalva de que as evidências e conclusões obtidas nesse trabalho circunscrevem-se ao exame da aplicação e desenvolvimento do TAC no campo ambiental, devendo as possibilidades de generalização para outras áreas como consumidor, ordem econômica, ordem urbanística etc. ser analisadas em suas peculiaridades. Vale destacar ainda que, ao analisarmos o uso dos Termos de Ajustamento de Conduta como forma de tratamento de conflitos no campo ambiental, toda e qualquer crítica direcionada ao mesmo não implica em uma defesa indireta de outras formas de tratamento dos conflitos, como, por exemplo, as judiciais – que não foram objeto da presente pesquisa.

A pesquisa foi produzida a partir de entrevistas roteirizadas abrangendo diversos segmentos sociais. No plano institucional, foram entrevistados dois Promotores de Justiça e três Procuradores da República do Estado do Rio de Janeiro, bem como quatro técnicos de órgãos ambientais federais e estaduais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

¹² Os estudiosos do Direito formulam diferentes entendimentos acerca da questão da legitimidade para a propositura do Termo de Ajustamento de Conduta. Para alguns, os legitimados a propor o TAC são todos os legitimados à ação civil pública. Para outros, discute-se muito a referência a “órgãos públicos” contida nas leis, pois parte-se da ideia de que não são todos os legitimados à ação civil pública que podem tomar compromisso de ajustamento, mas somente aqueles que somam à sua condição de legitimados ativos a condição de órgãos públicos. Mais adiante no texto, abordaremos detidamente essa discussão em torno da legitimidade para a propositura do TAC.

Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)¹³, do Instituto Chico Mendes (ICMBio)¹⁴ e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA)¹⁵. No que se refere aos movimentos sociais atuantes nos casos pesquisados, entrevistamos cinco representantes de organizações não governamentais e de sindicatos.

Como fonte secundária, contou-se com o levantamento e análise de documentos oficiais de instituições públicas como o Ministério Público¹⁶ (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público Federal), a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA)¹⁷ e

¹³ Conforme o art. 5º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o IBAMA, uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem como atribuições: (i) exercer o poder de polícia ambiental; (ii) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e (iii) executar as ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente.

¹⁴ De acordo com o art. 1º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o ICMBio, uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem como atribuições: (i) executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; (ii) executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União; (iii) fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; (iv) exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e (v) promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

¹⁵ Segundo o art. 2º da Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, o INEA, entidade integrante da Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, possui a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, com sede na capital do Estado do Rio de Janeiro. Dentre suas atribuições, estão: (i) conduzir os processos de licenciamento ambiental de competência estadual e expedir as respectivas licenças, determinando a realização e aprovando os estudos prévios de impacto ambiental; (ii) exercer o poder de polícia em matéria ambiental e de recursos hídricos, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aplicando medidas acauteladoras e sanções administrativas em decorrência da prática de infrações administrativas ambientais; (iii) expedir normas regulamentares sobre as matérias de sua competência, respeitadas as competências dos órgãos de deliberação coletiva vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente, em especial o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) etc. O INEA, instalado em 2009, unifica e amplia a ação dos três órgãos ambientais vinculados à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA): a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA), a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF).

¹⁶ Conforme o art. 127 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Segundo o art. 128 da Constituição, o Ministério Público da União compreende: o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar; o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e os Ministérios Públicos dos Estados. Dentre suas funções institucionais (art. 129), estão: (i) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (ii) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; (iii) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

¹⁷ A SEA é um órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual do Rio de Janeiro que tem como missão formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos, visando o desenvolvimento sustentável do Estado. Segundo informações colhidas no *site*

o Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Em tais instituições, foram consultados Processos Administrativos,¹⁸ Inquéritos Cíveis,¹⁹ Ações Cíveis Públicas,²⁰ Ações Penais Públicas²¹ e principalmente os Termos de Ajustamento de Conduta referentes aos casos da REDUC e TKCSA. Nessa etapa, pretendeu-se identificar e caracterizar o histórico dos conflitos, os contextos da celebração dos TACs e as estratégias dos órgãos públicos compromitentes. Além desses documentos, foram consultados outros materiais concernentes aos casos de conflito que são objeto deste estudo: Estudos de Impacto Ambiental (EIA), Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) dos empreendimentos, comunicações oficiais das empresas publicadas em seus *sites* e artigos e matérias publicadas em órgãos de imprensa como o Diário Oficial da União, o Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, o jornal O Globo, o jornal Folha de S. Paulo etc.

do órgão, a gestão ambiental pública no Estado do Rio de Janeiro apoia-se no sistema estadual de meio ambiente, coordenado pela SEA, da qual fazem parte: o Instituto Estadual do Ambiente (INEA); a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA); o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA); e o Fundo Estadual de Controle Ambiental (FECAM). Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=157524>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2013.

¹⁸ Os Processos Administrativos aqui mencionados referem-se aos processos consultados nos órgãos do Poder Executivo, tais como a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

¹⁹ Segundo Mazzilli (2002), “o Inquérito Cível é um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público; seu objeto é a coleta de elementos de convicção que sirvam de base à propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais – ou seja, destina-se a colher elementos de convicção para que, à sua vista, o Ministério Público possa identificar ou não a hipótese em que a lei exige sua iniciativa na propositura de alguma ação civil pública” (p. 311). Além disso, para Melo (2002), “o Inquérito Cível não se destina apenas a colher prova para ajuizamento da ação civil pública ou outra medida judicial; tem ele, também, como importante objetivo, a obtenção de ajustamento de conduta” (p. 1).

²⁰ A Ação Civil Pública (ACP) é um instrumento processual, de ordem constitucional, destinado à defesa de interesses difusos e coletivos. Por meio da ACP, pode-se fazer a defesa em juízo do meio ambiente, do consumidor, de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e urbanístico. Pode-se também combater lesões e ameaças à ordem econômica e à economia popular. Além desses interesses, expressamente indicados na Lei da Ação Civil Pública (art. 1º), permite-se a defesa de qualquer outro apto a ser classificado como difuso ou coletivo. A Ação Civil Pública foi criada e pela Lei 7.347/85, sendo disciplinada por essa lei e pelos dispositivos processuais do Código de Defesa do Consumidor. Sua propositura pode ser feita pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Em razão da intrincada organização da administração pública no Brasil, também podem promovê-la as autarquias, as empresas públicas, as fundações e as sociedades de economia mista. Madeira (2004, p. 16) conceitua a Ação Civil Pública como a fase em que, comprovado o dano, juntadas as provas da fase inquisitorial e não havendo sido possível realizar um TAC, seja pela intransigência do responsável, seja pela gravidade do dano, inicia-se a lide no Judiciário.

²¹ A Ação Penal Pública, segundo Nucci (2006), é o instrumento pelo qual o Ministério Público, seu titular, pleiteia junto ao Estado-juiz a punição do infrator que viola uma norma penal. O Ministério Público, em seu exercício do direito de ação, está subordinado a algumas condições, quais sejam: a possibilidade jurídica do pedido, o interesse de agir, a legitimidade para agir e a justa causa. Há ainda uma distinção entre a Ação Penal Pública Incondicionada e Condicionada. Na Ação Penal Pública Incondicionada, o Ministério Público não necessita de qualquer autorização ou manifestação de vontade (de quem quer que seja) para que a ação seja iniciada. Caracterizado em tese o crime, o MP já é livre para propor a ação penal. Quando, entretanto, por lei, o Órgão Ministerial depende da representação da vítima ou da requisição do Ministro da Justiça para a interposição da ação, esta é classificada como Ação Penal Pública Condicionada.

Contou-se ainda com a consulta e análise da bibliografia “técnica” produzida por autores e instituições propositoras dos métodos de resolução negociada de conflito²², bem como a literatura acadêmica pertinente ao assunto - que abrange tanto críticos quanto apologistas de tais métodos. Tal material foi manuseado a partir de literatura impressa e de fontes contidas na *internet*, como periódicos científicos eletrônicos.

A pesquisa foi dividida em duas partes. Na primeira, buscou-se empreender uma genealogia das formas modernas de resolução negociada de conflito e dos discursos de consenso, solidariedade e participação, disseminados por uma série de organismos multilaterais e órgãos (formais e informais) que são responsáveis pela formulação de linguagens e metodologias específicas para o subcampo da resolução negociada. Com isso, buscamos evidenciar que a difusão dessas linguagens e metodologias estabelece um novo tipo de relacionamento internacional entre Estados, bem como, no nível local, repercute numa série de projetos e programas de desenvolvimento que, por meio do uso de métodos de resolução negociada, procuram dirimir conflitos que estejam ocorrendo em função de tais propostas e projetos.

De forma geral, procuramos demonstrar nessa parte que as formas modernas de resolução negociada de conflito, suas linguagens e metodologias específicas, que formam o subcampo da resolução negociada, inscrevem-se no processo de reconfiguração do capitalismo contemporâneo, processo este que contribuiu para o gradual desaparecimento de todo um potencial político de debate sobre temas como seguridade social, políticas públicas, direitos sociais etc., ocorrido em vários países dos anos 1940 a meados dos anos 1990 (dentre eles, o Brasil - excetuando-se, é claro, os períodos de repressão da Ditadura), e que vai dar lugar a um consenso que se desdobra em vários campos. Assim, de maneira a atender às expectativas do novo capitalismo que desponta, o Estado brasileiro passará por um conjunto de reformas políticas, econômicas, legislativas e do sistema de justiça. Tais reformas acontecem no hibridismo de um processo de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) entre dois projetos políticos distintos: de um lado, um processo de alargamento da democracia, expresso na criação de espaços públicos e na possibilidade de crescimento da participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados às questões e políticas públicas (processo este que teve como marco formal a Constituição de 1988) e, de

²² Por métodos de resolução negociada de conflito, consideramos determinados procedimentos voltados para o tratamento de conflito que não propriamente pela via judicial, ou seja, que se estabelecem extrajudicialmente. Nesse rol de métodos, incluímos a “negociação direta”, a “facilitação”, a “conciliação”, a “mediação” e a “arbitragem”. Mais adiante analisaremos detidamente tais métodos.

outro, um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil, projeto este que constitui o núcleo duro do processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal. É no bojo dessas reformas que presenciaremos a criação e expansão de experiências e instituições voltadas para a prevenção e tratamento extrajudicial de conflitos interpessoais ou de grupos. Além disso, na esfera legislativa, presenciar-se-á a criação de leis voltadas para disciplinar métodos e instrumentos de tratamento dos conflitos no âmbito extrajudicial, assim como a alteração (via complementação ou revogação) de leis já existentes para atender ao mesmo objetivo. É nesse contexto específico de reforma que surge, no ordenamento jurídico, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Na segunda parte, analisamos detidamente o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento para o tratamento de conflitos no campo ambiental. Nessa análise, buscamos escrutinar suas bases legais, bem como identificar e analisar as diferentes formas de justificação de seu uso. Acima de tudo, intentamos reconhecer e examinar a maneira como os mesmos são desenvolvidos na prática, de modo a desvelarmos suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo em meio aos casos de conflitos ambientais envolvendo a Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA). Ao final, com base nas evidências empíricas, avaliamos a eficácia social do uso de tal instrumento como forma de garantia e defesa dos interesses e direitos transindividuais.

A partir da postura teórica e metodológica apresentada, a pesquisa buscou contribuir para o entendimento da utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta no campo ambiental. Para tanto, ela visou servir de base para que os órgãos políticos, órgãos técnicos e órgãos do sistema de justiça façam uma leitura crítica de suas atuações e dos desdobramentos sociais que tais termos estabelecem. Na esfera da sociedade civil, ela visou sobretudo fortalecer as mobilizações sociais frente aos casos de conflitos ambientais, mediante o compartilhamento do conhecimento das formas com que são concebidos, interpretados e operacionalizados esses instrumentos de tratamento de conflito ambiental.

PARTE I

AS RECONFIGURAÇÕES DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E O CONTEXTO DE REFORMA POLÍTICA, ECONÔMICA, LEGISLATIVA E DO SISTEMA DE JUSTIÇA QUE CARACTERIZA O BRASIL A PARTIR DOS ANOS 1980.

1.1. Breve histórico da busca por consenso, solidariedade, participação e “resolução negociada” de conflitos

A emergência da busca por formas modernas de resolução negociada de conflito esteve intimamente ligada às teorias elaboradas para responder às preocupações e problemas enfrentados nos períodos de guerra no contexto internacional do final do século XIX e início do século XX.

Em uma época marcada pela influência da corrente teórica do Liberalismo (inspirada na visão da paz perpétua de Kant e movida pelo desejo de evitar conflitos), surgem tratados internacionais que foram consagrados com o intuito de promover a solução pacífica de conflitos entre os Estados, tais como: a Convenção de Haia para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais, de 1899; a segunda Convenção de Haia para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais, de 1907; e o Ato Geral para a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, em 1928, mais conhecido como Ato Geral de Arbitragem de Genebra. Em nível regional, é válido mencionar, no continente americano, o Tratado Interamericano sobre bons Ofícios e Mediação, de 1936, e o Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas de Litígios, de 1948, denominado Pacto de Bogotá.

No plano da diplomacia internacional, cabe destacar ainda a elaboração dos "Quatorze Pontos de Wilson",²³ que serviram de base ao Tratado de Versalhes, de 1919, e proclamaram a elaboração de uma nova abordagem diplomática, com negociações abertas e acordos públicos. Tal visão levou à criação da Sociedade das Nações, primeira tentativa formal de criar uma organização internacional baseada no princípio da segurança coletiva, visando à mediação de conflitos, com uma estrutura permanente e uma Carta codificada.

Com a extinção da criação da Sociedade das Nações no ano de 1946, o organismo passou suas responsabilidades à então recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), cujo objetivo declarado foi o de facilitar a cooperação em matéria de direito internacional, segurança internacional, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e a realização da paz mundial. Assim, dispõe o artigo 2 da Carta das Nações Unidas,²⁴ que:

²³ Os "Quatorze Pontos de Wilson" são 14 proposições criadas pelo presidente norte-americano Woodrow em seu discurso ao Congresso dos Estados Unidos em 8 de janeiro de 1918, para a reconstrução da Europa após a Primeira Guerra Mundial. Seu objetivo era garantir a paz e evitar novos confrontos motivados pela vingança ou interesses políticos e econômicos.

²⁴ A Carta da Nações Unidas foi assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945, concluindo a Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional. Entrou em vigor em 24 de outubro de 1945.

Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

Ademais, o artigo 33 da mesma Carta complementa:

As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.

É a partir desse contexto das grandes guerras mundiais e, posteriormente, durante todo o período de Guerra Fria que, no campo das relações internacionais, surge a perspectiva da resolução negociada de conflito dentro de uma série de organizações e agências multilaterais de cooperação internacional. Segundo Burton (1998), à época, tal perspectiva dividiria a comunidade acadêmica entre os defensores da visão tradicional de conflito e poder e aqueles interessados em compreender o conflito com o intuito de resolvê-lo, de forma a desenvolver uma abordagem que fomentasse soluções cooperativas, negociadas e consensuais para os conflitos não só coletivos como individuais.

Um exemplo da ascensão da perspectiva de resolução negociada de conflito no campo acadêmico é o surgimento da Teoria dos Jogos, um ramo da matemática inicialmente utilizada por economistas para estudar o comportamento humano na resolução de problemas. Direcionada ao estudo de situações em que duas ou mais partes interdependentes escolhem diferentes estratégias e planos na tentativa de melhorar o resultado de suas ações, a Teoria dos Jogos pode ser definida como a teoria da decisão racional em situações de conflito (RAPOPORT, 1974). Tal teoria popularizou-se especialmente depois da publicação, em 1944, de *The Theory of Games and Economic Behavior*, de John von Neumann e Oskar Morgenstern. A partir de então, Anatol Rapoport, co-fundador do *Journal of Conflict Resolution*, passou a aplicar diretamente a Teoria dos Jogos na resolução de conflitos.

A perspectiva da resolução negociada de conflitos não se aproveita somente de teorias de decisão racional, mas frequentemente cita teorias sociais como a de George Simmel, principalmente seu ensaio *Conflict and the Web of Intergroup Affiliations*, de 1955, e sua visão do conflito como fonte de coesão social, que contribui para a integração e redução da tensão existente entre os membros de um grupo. Há um destaque ainda para a análise de Simmel sobre as relações em “triade”, apresentada no artigo *The Number of Members as*

Determining the Sociological Form of the Group, que inspirou a composição da figura, pela perspectiva da resolução negociada, do terceiro elemento neutro (o mediador, facilitador, conciliador etc.) dentro dos conflitos.²⁵ Além disso, tal perspectiva explora a afirmação do autor de que o conflito sempre acaba em uma das três seguintes formas: pela vitória de uma parte sobre a outra; pelo compromisso; ou pela conciliação (TIDWELL, 1998).

Outras teorias citadas pela perspectiva da resolução negociada de conflito são a de Lewis Coser, apresentada no livro *The Functions of Social Conflict*, de 1956, e sua pesquisa que segue as linhas gerais de Simmel e preocupa-se com as funções positivas ou “integradoras” do conflito; a teoria de campo de Kurt Lewin e sua ideia de “espaço vital”, desenvolvida na obra *Dynamic Theory of Personality*, de 1935; e a teoria de Morton Deutsch, presente no livro *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, de 1973, e sua ideia de, ao invés de eliminar ou prevenir o conflito, buscar fazer com que o mesmo se torne produtivo.²⁶

A perspectiva da resolução negociada de conflito desenvolve, dessa forma, uma seleção específica das teorias sociais, de maneira a deixar de lado visões conflitualistas amparadas na hipótese da estruturação do espaço social em classes sociais, como a de Saint Simon, Proudhon, Marx e autores próximos - para os quais o conflito ocupa posição central na formulação conceitual e no corpo teórico do conhecimento; e passa a referir-se a vertentes a partir das quais se constituem as diversas concepções do individualismo metodológico, cujas interrogações sobre a gênese dos conflitos tomam como ponto de partida os comportamentos individuais e as estratégias dos agentes nos sistemas de interação. Dentro desse grande corpo teórico, no interior do qual também estão presentes numerosas divergências e interpretações conflitantes (entre conservadores e progressistas, estudiosos do conflito e partidários do consenso, funcionalistas e teóricos da ação social) encontramos, por exemplo, os já citados Simmel e Coser.

²⁵ Para Simmel, a geometria das relações sociais é independente do tamanho dos atores em um sistema social, mas fortemente influenciada pelo seu número. Em sua análise sobre as relações em tríade, afirma que entre três elementos cada um funciona como um intermediário entre os outros dois, exibindo uma dupla função, que é a de unir e separar. Para ele, esse tipo de arranjo não é possível com apenas dois elementos. Além disso, o terceiro elemento também oferece a oportunidade do desenvolvimento de um caráter supraindividual externo, bem como o desenvolvimento interno das partes envolvidas (as escolhas das posições e a formação de uma maioria em uma disputa). Para maiores informações, ver: SIMMEL (1902). Esta análise de Simmel inspirará não somente as perspectivas de resolução negociada de conflito, como também a já citada Teoria dos Jogos, assim como influenciará a formulação de uma série de teorias sobre a formação de coalizões. Ver: CAPLOW (1956), VINACKE (1959), VINACKE e ARKOFF (1957), MILLS (1953) e GAMSON (1961).

²⁶ Cabe ressaltar que, excetuando Deutsch, nenhum dos teóricos citados (ao menos abertamente) possui a ambição de buscar a resolução de conflitos. Ao invés disso, colocam o conflito como objeto a ser estudado.

O levantamento do contexto histórico em meio ao qual (e a partir do qual) se dá a emergência da perspectiva de resolução negociada de conflito, marcado pelo medo generalizado de novos conflitos e guerras mundiais e pela busca de instrumentos de pacificação, nos permite afirmar que este contexto funciona como a base de justificação para as primeiras etapas de desenvolvimento de tal perspectiva, ao passo que referências feitas às teorias sociais e suas reflexões sobre o conflito servem como forma de legitimar seus modelos e práticas de resolução. Contudo, no caso específico das citações às teorias sociais, autores como Fontaine (2003) afirmam que mesmo que tais teorias constem nos discursos da resolução negociada de conflito, frequentemente esta última faz *tabula rasa* de modelos clássicos da Sociologia e tende a abordar o conflito dentro de uma perspectiva particularista em nome de uma eficiência pragmática. De fato, uma análise da literatura da resolução negociada de conflito evidencia a assertiva de Fontaine, pois os autores, ao citarem tais teorias, parecem estar mais interessados em buscar possíveis origens ou influências de sua perspectiva do que propriamente analisá-las e utilizá-las em suas formulações teóricas e metodológicas.²⁷

O desenvolvimento da perspectiva de resolução de conflito se dá em consonância com a ideia de “consenso”, principalmente a partir da celebração do Consenso de Washington, de maneira que esta invade as agendas públicas internacionais de discussão sobre o desenvolvimento, especialmente em matéria de combate à pobreza e de políticas sociais. A partir de então, os “consensos”, emanados, em sua grande maioria, das agências internacionais da ONU (como o Banco Mundial, PNUD etc.) passam a tratar de objetivos, compromissos, instrumentos estabelecidos em conferências que trazem geralmente o nome da cidade onde as mesmas foram realizadas: Monterrey, Cairo, Beijing, Copenhague etc.

A emergência do discurso do consenso é evidenciada por Lautier (2010), quando o mesmo chama a atenção para o processo de mudança de foco dos debates sobre políticas públicas na América Latina e no resto do mundo que teriam passado da ênfase no conflito para o consenso. Segundo o autor, dos anos 1940 a meados dos anos 1990, houve uma série de debates e conflitos intensos em grande parte dos países. Durante esse período, acirraram-se as discussões sobre o grau de universalização do acesso às prestações, o esfacelamento ou, ao contrário, a necessidade de unificar os regimes de seguridade social. Foram também

²⁷ São vários os exemplos de autores e obras sobre resolução negociada de conflitos que citam as teorias de Simmel, Coser, Lewin e Deutsch como forma de buscar uma possível “ancestralidade” para esta perspectiva. Alguns deles: SCHNEIDER e HONEYMAN (2006), MENKEL-MEADOW (2004) e BRADFORD, STRINGFELLOWB e WEITZC (2004).

amplamente discutidas as medidas assistenciais e, evidentemente, o custo das políticas sociais. Para ele, entretanto, não obstante o clima conflituoso, esse ambiente de debate e as próprias políticas sociais em si significaram mais do que uma questão política relevante, pois “elas estão no cerne do campo político, que se compõe e recompõe em torno delas” (p. 354).

Para Lautier (2010), todo esse ambiente de debate político teria perdido clareza a partir dos anos 1990 e acabado por desaparecer por completo no início dos anos 2000, dando lugar a um consenso que se desdobra em vários campos. De início, os objetivos desses consensos são extremamente gerais e imprecisos: combater a pobreza, promover o direito das mulheres, universalizar a proteção social etc. Porém, com o tempo, passam a ter objetivos mais refinados, tratando de compromissos assinados solenemente por numerosos chefes de Estado. Como bem define o autor:

Os consensos concernem, enfim, aos instrumentos a serem privilegiados – a distribuição de alimentos, o microcrédito, os *Conditional Cash Transfers*/os programas condicionados de transferência de renda... –, que se sucedem sem que sejam explicitadas as razões do abandono dos precedentes. Na realidade, os consensos são raramente definitivos, já que é preciso renová-los, modificá-los, e até mesmo negar os anteriores. (LAUTIER, 2010, p.355).

Tais consensos dificilmente serão nacionais ou terão origem interna em algum país, mas serão mundiais, proclamados por uma agência da ONU ou uma assembleia de chefes de Estado. Voltados para eliminar disparidades e diferenças históricas entre os países, tais consensos se impõem nos debates políticos nacionais ao proclamarem instrumentos de políticas sociais que possuem uma suposta validade universal, de “valores comuns”, representada na ideia de que o que é bom para um país é necessariamente bom para todos. Dessa forma, “recorrer ao consenso (exógeno) torna-se um instrumento de circunscrição, e até mesmo do fim do debate político”. (LAUTIER, 2010, p. 355). Nesse processo, os regimes políticos nacionais passam a ser concebidos e postos em prática pelos mecanismos fiscalizadores e controladores dos mais diversos organismos multilaterais e órgãos (formais e informais) da chamada “governança multinível” (FARIA, 2008).

É nesse sentido que, para Lautier (2010), em termos de políticas sociais, a função do consenso é a de terminar e proibir o debate antes mesmo que ele se inicie, eliminando a questão dos direitos e da democracia da discussão sobre tais políticas em nome de uma evidência moralmente fundada e de uma comunidade de valores nunca verificada.

A análise de Lautier (2010) sobre a mudança de foco dos debates políticos ao longo das décadas citadas aproxima-se da reflexão de Rancière (1996) sobre as transformações nos

rumos da democracia, que envolveu um processo de ruína dos "mitos" do povo e da "democracia real" e a consolidação da chamada "democracia formal". Segundo o autor, com a falência dos sistemas totalitários e o abandono da dupla figura do povo que pesou sobre a política na era das revoluções modernas (a identificação rousseauiana do povo ao sujeito da soberania e a identificação marxista do trabalhador como figura social empírica e do proletário ou produtor como figura de uma superação da política em sua verdade), deu-se a vitória da "democracia formal". Entretanto, essa vitória veio acompanhada por uma sensível perda de afeição por suas formas, representada na perda da busca pelo reforço da adesão aos dispositivos institucionais da soberania do povo e principalmente às formas do controle parlamentar. Essa situação estabelece o seguinte paradoxo:

[...] na época em que as instituições da representação parlamentar eram contestadas, em que prevalecia a ideia de que elas eram "apenas formas", eram no entanto objeto de uma vigilância militante bem superior. E vimos gerações de militantes socialistas e comunistas lutarem ferozmente por uma Constituição, direitos, instituições e funcionamentos institucionais dos quais diziam, por outro lado, que exprimiam o poder da burguesia e do capital. Hoje, a situação se acha invertida [...] a sabedoria democrática não seria tanto a atenção escrupulosa a instituições que garantem o poder do povo por meio de instituições representativas, mas a adequação das formas de exercício do político ao modo de ser de uma sociedade às forças que a movem, às necessidades, interesses e desejos entrecruzados que a tecem. Seria a adequação aos cálculos de otimização que se operam e se entrecruzam no corpo social, aos processos de individualização e às solidariedades que eles mesmos impõem. (RANCIÈRE, 1996, p.100-101).

É a partir desse novo contexto que se instaura o que Rancière (1996) chama de "pós-democracia consensual", entendida por ele como a prática governamental e a legitimação conceitual de uma democracia de depois do *demos*, concebida através da prática consensual do apagamento das formas do agir democrático que, desconsiderando as desigualdades e clivagens estruturais, concebe indivíduos e entidades como "atores da sociedade civil" igualmente responsáveis pelos "problemas" e "soluções" a serem enfrentados em sociedade. Para Rancière (1996):

O que o consenso pressupõe, portanto, é o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade. É o desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e do litígio abertos pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política. Ao dispositivo ternário da democracia, isto é, da política, opõe-se estritamente a proposta de um mundo em que tudo se vê, em que as partes se

contam sem resto e em que tudo se pode regular por meio da objetivação dos problemas (*Idem*, p. 105).

Nesse sentido, de acordo com Rancière (1996), a política deve se estabelecer em contraposição a esse consenso e deve ter como base o conflito – a angustiante presença da dissonância que o outro impõe. Para ele, a política, longe de controlar o conflito ou submetê-lo a uma maquinaria que o transforme em consenso, deve conferir potência ao mesmo, ou seja, tornar falante e ouvinte o estrangeiro que é cada uma das partes do povo entre si.

Semelhante crítica ao consenso como elemento anulador da dimensão política é realizada por Mouffe (1996) em sua análise sobre o liberalismo político. Para a autora, o liberalismo político busca encontrar um princípio de unidade social sob a forma de uma neutralidade baseada na racionalidade. Para a realização de tal proposta, há a relegação do pluralismo e da discordância para a esfera privada a fim de garantir o consenso no domínio público, fazendo com que todas as questões controversas sejam retiradas da agenda de debate para que se crie condições para um consenso racional. Nesse processo, a política é encarada como uma espécie de negociação racional entre indivíduos que oblitera toda dimensão de poder e antagonismo próprio das relações sociais. Como afirma a autora:

A alegação liberal de que um consenso racional universal poderia ser obtido mediante um diálogo sem distorções e que uma discussão pública livre poderia garantir a imparcialidade do Estado só é possível negando o irreduzível elemento antagônico presente nas relações sociais, o que pode ter consequências desastrosas para a defesa das instituições democráticas. Negar o político não o faz desaparecer, apenas conduz ao espanto perante as suas manifestações e à impotência no seu tratamento (MOUFFE, 1996, p. 186-187).

Para Mouffe (1996), a dimensão do político radica-se em relações antagônicas que alteram seu conteúdo no exato momento em que suas lutas políticas são empreendidas. Nesse sentido, a constituição das noções de direito, de justiça, de sociedade bem ordenada e mesmo a construção de consenso são construções discursivas sempre contingentes e precárias. Desse modo, o consenso pode ser considerado como um arranjo histórico e contingente, fruto de um tipo de formulação política que busca hegemonizar seus conteúdos socialmente. O consenso, em sua proposta de abranger a todos os interesses, é o resultado de uma imposição política excludente, pois desconsidera outras formas de tomadas de decisão, outras maneiras de

conceber o jogo democrático, uma vez que as relega à condição de formulações políticas inferiores. Seguindo essa assertiva, a autora declara que:

O liberalismo ignora o fato de dizer respeito à construção de identidades coletivas e à criação de um “nós” em contraposição a um “eles”. A política, como tentativa de domesticar o político, de manter afastadas as forças de destruição e estabelecer a ordem, está sempre relacionada com conflitos e antagonismos. Exige a compreensão de que todos os consensos são, por necessidade, baseados em atos de exclusão e de que nunca poderá existir um consenso “racional” absolutamente abrangente. (MOUFFE, 1996, p. 186-187).

O processo de exclusão obtido através do consenso é justificado pela argumentação de que tais exclusões são produto do “livre exercício da razão prática” e do acordo livre resultante de seus procedimentos racionais (“véu da ignorância” ou diálogo racional). Tendo como base esse discurso de racionalidade e neutralidade, as exclusões e também o consenso aparecem isentos de relação de poder. Assim posto, “a racionalidade é a chave para a resolução do ‘paradoxo do liberalismo’: como eliminar os adversários mantendo-se neutro”. (MOUFFE, 1996, p. 188).

O discurso do consenso, de maneira semelhante ao “discurso de solidariedade” - também propalado pelos organismos multilaterais (DEMO, 2002) -, tende a encobrir os contextos dos efeitos de poder sobre os quais as relações históricas de dominação, exploração e desigualdade entre sociedades foram engendradas, bem como abandona a marca ambivalente, não-linear e dialética de qualquer formação histórica. Nesse aspecto, o ideal de consenso parece aproximar-se do que Demo (2002) chama de “solidariedade como utopismo”. Segundo o autor:

[...] a solidariedade torna-se utopismo quando imagina implantar na história a sociedade em que todos cooperam para o bem comum, mantendo-se a este como paradigma social exclusivo e intocável. Absolutiza expressões historicamente relativas. No limite, trata-se de noção ditatorial, ao pretender que todos se alinhem à ideia única, como se alguma história específica pudesse ser erigida em parâmetro exclusivo para todas as histórias. (DEMO, 2002, p. 145).

Nesse tocante, o sentido do consenso, tal qual o sentido da solidariedade apontado por Demo (2002), decai para a proposta salvacionista que acaba corroborando a falência das políticas públicas e eleva expectativas de *marketing* social privado. Na esteira desse processo, os Estados (principalmente na Ásia e na América Latina) têm sido compelidos a substituir a

ideia de “universalização”, pela qual o poder público oferece serviços e benefícios para a população como um todo (direitos básicos de saúde, educação, saneamento etc.), por políticas de focalização. Por meio destas, os gastos sociais devem concentrar-se em públicos-alvo definidos e selecionados em situações-limite de sobrevivência, de maneira a garantir a maximização da eficiência de recursos escassos (KERSTENETZKY, 2006).

Os discursos da solidariedade e do consenso, por trás de suas pretensões democráticas, têm uma função hegemônica, pois contestá-los implica em colocar-se “fora do jogo”, fora do novo tipo de relacionamento internacional que se estabelece. Por outro lado, aceitá-los envolve submeter-se à aceitação de tudo o que os envolve: a moral da compaixão, a técnica da focalização, a correção das fraudes, as metodologias de resolução de conflitos e divergências etc.

Como coloca Lautier (2010):

Contestando o consenso, como filosofia e como método, e em seu conteúdo, fica-se fora do jogo em todos os planos: no plano da ética, em primeiro lugar. Quem gostaria, de fato, de semear a discórdia sobre o que todos os participantes afirmam seu acordo e o caráter racional e subjetivamente consentido das concessões que eles fizeram? Em seguida, no plano filosófico: quem ousaria contrariar um consenso que baseia a sua legitimidade sobre um constante apelo aos direitos humanos, e onde o direito e a moral estão unificados? No plano da eficácia técnica, em terceiro lugar: a elaboração do consenso é talvez mais onerosa (em tempo e em pagamento de consultores), mas a eliminação dos conflitos posteriores compensa isso, e muito além disso. Enfim, no plano da harmonia das relações sociais, no consenso, não existem perdedores e ganhadores, mas maiorias triunfantes e minorias desgostosas. Só existiriam ganhadores, já que os perdedores eventuais apenas usam as palavras dos ganhadores. O consenso condena a divergência, que deve ser ocultada (LAUTIER, 2010, p. 366).

A disseminação do discurso do consenso e de boa parte dos métodos de resolução de conflito acontece ainda no final dos anos 1980, a partir da grande influência que o *Consensus Building Institute* (CBI), do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), dos Estados Unidos, passa a ter sobre organizações internacionais como o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Asiático de Desenvolvimento, o *State of the World Forum*, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, bem como sobre a influência de diversos governos. Coordenado por especialistas em planejamento territorial, ambientalistas e outros *experts*, o CBI propõe e

vende intervenções denominadas de *facilitação* e *mediação*²⁸ para tipos de conflitos extremamente diversos (LAUTIER, 2010). Ele é um dos responsáveis pela construção de uma linguagem específica do subcampo da resolução negociada, a começar pelo sentido específico dado à palavra “consenso”, que passa a conotar como “acordo”, e pelos diferentes significados atribuídos ao “conflito”, que muitas vezes passa a ser tratado como “disputa” ou “controvérsia”.²⁹ A construção dessa linguagem específica do subcampo da resolução negociada inclui termos como, além da "construção de consenso" (*consensus building*) (Susskind, McKernan e Thomas-Larmer, 1999), "colaboração" (*collaboration*) (Dukes e Firehock, 2001), "aprendizagem colaborativa" (*collaborative learning*) (Daniels e Walker, 2001), "gestão colaborativa de recursos naturais" (*collaborative natural resource management*) (Conley e Moote, 2001), "colaboração de base comunitária" (*community-based collaboration*)³⁰, "conservação de base comunitária" (*community-based conservation*) etc. Essa mudança de vocabulário ocorrerá também dentro dos discursos das instituições internacionais, que passarão a incorporar novas palavras (como, por exemplo, *capabilities*/capacidades e *empowerment*/empoderamento) e substituir outras (“pobreza” por “vulnerabilidade”³¹).

Não se quer aqui afirmar que o esforço pela construção de uma linguagem específica para a resolução negociada de conflito é algo exclusivo da corrente das “teorias das comunicações dos grupos”.³² De certo, tal esforço estender-se-á para todas as demais correntes que buscarão promover uma espécie de distinção linguística que envolverá um distanciamento de linguagens jurídicas e formais e uma aproximação, como sustenta Nader (1996), de uma linguagem terapêutica usada para descrever como os interesses conflitantes e antagônicos podem ser negociados. Um exemplo de tal asserção é o uso frequente de expressões como "aprendizado mútuo", "partilha de informações", "diálogo construtivo" etc. Além da busca por uma distinção linguística, a construção dessa linguagem envolve

²⁸ Veremos mais adiante no texto as definições de tais métodos.

²⁹ Spangler (2003) analisa a maneira com que certos autores do subcampo da resolução negociada promovem distinções entre alguns termos enquanto outros costumam usá-los indistintamente. Spangler demonstra, por exemplo, que alguns autores consideram disputas e conflitos como sendo fenômenos diferentes, com base em sua natureza e duração, enquanto outros os tratam como similares.

³⁰ Para maiores informações, ver The Community Based Collaboratives Research Consortium (CBCRC). Disponível em: <<http://www.cbrc.org/>>. Acesso em: 08 de junho de 2013.

³¹ Lautier (2010) afirma que a substituição do vocabulário das instituições internacionais indica uma mudança nas abordagens de seus programas e projetos. É assim que a substituição da ideia de “combate à pobreza” para o “combate à vulnerabilidade” reflete a mudança de ênfase na “compaixão vitimizante” (o pobre que se ajuda) para a ênfase na “atenção paternal” (o vulnerável que é ajudado a ajudar-se, e é protegido enquanto continuar frágil).

³² Nomeação dada por Bredariol (2001) à corrente da resolução negociada de conflito na qual se inscreve grande parte dos teóricos do *Consensus Building Institute* (CBI). Trataremos dessa corrente mais adiante no texto.

igualmente a disseminação de determinadas crenças e valores do que determinados grupos (no caso, os propositores da resolução negociada) acreditam que deva ser a realidade. Nesse sentido, concordamos com Fowler (1991) quando ele afirma que:

[...] o consenso se coloca a partir de um grupo de crenças e valores, não fatos. Se o fato não se adequa às crenças, então os apologistas do consenso devem formular um discurso forte para sugerir que a realidade reflete a crença (FOWLER, 1991, p. 50).

A ênfase dada à construção de uma linguagem voltada para a resolução negociada de conflito e para a construção de consenso (que envolve um vocabulário específico que busca criar novos termos e atribuir novos significados a antigas palavras) explica-se pelo fato de que tais métodos de resolução negociada fazem parte das chamadas “teorias das comunicações dos grupos” (BREDARIOL, 2001). Estas partem do pressuposto de que os conflitos acontecem em decorrência de problemas de comunicação entre as partes envolvidas no conflito, em razão das mesmas possuírem interesses contraditórios.

Nessa linha de teorização, podem ser incluídos autores como Fisher e Ury (1981), Susskind *et. al.* (2008), Susskind e Cruikshank (1987), Pruitt (1983) Blake e Mouton (1964), Moore (1994) e outros. Cada qual em seu estilo, tais autores buscam métodos que, em geral, envolvem a intervenção em uma disputa por uma terceira parte neutra, imparcial e aceitável, que não tem autoridade ou poder de decisão, mas que assiste às partes a voluntariamente alcançarem compromissos mutuamente aceitos frente ao assunto objeto de disputa. Além disso, procuram desenvolver elementos que consideram mais produtivos para essas resoluções, seja enfatizando métodos de negociação ou barganha (propondo métodos voltados para a estruturação de políticas para organizações frente a conflitos) ou especificando a adequação de métodos conforme as diferentes áreas de atuação (trabalho, família, comunidade, meio ambiente etc.).

Pautando-se em discursos de eficiência e eficácia, harmonia e pacificação, consenso e solidariedade, negociação e acordo, participação e diálogo, informalidade e celeridade, tais métodos possuem como tônica em seus objetivos principais: ansiar por rapidez e efetividade de resultados; reduzir custos administrativos e judiciais; reduzir a duração e reincidência dos litígios; facilitar a comunicação e promoção de ambientes “cooperativos”; e transformar e melhorar as relações sociais. Nessa literatura, é comum mencionar-se os tribunais “abarroçados”, 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. Outra forma de justificação para o uso dessa metodologia é a ideia de que submeter os litígios ambientais à apreciação de *experts* concederia maior confiabilidade e celeridade à resolução dos litígios.

Bush e Folger (1994) identificam quatro diferentes “histórias” (*stories*) sobre o que concebem o “movimento da mediação” (*mediation movement*). Ainda que versando especificamente sobre o método da mediação, o esforço de identificação das diversas correntes de pensamento existentes principalmente nos Estados Unidos sobre tal método nos permite uma visualização da resolução negociada como um espaço social de posições em que determinados agentes sociais encontram-se em concorrência.

Segundo Bush e Folger (1994), tais histórias referem-se a diferentes concepções de distintos grupos de autores acerca do processo de mediação e seus impactos sociais. São elas: a história da “satisfação”, a história da “justiça social”, a história da “transformação” e a história da “opressão”. Em parte, a diferenciação promovida por Bush e Folger (1994) se dá em razão de os mesmos procurarem evidenciar o “movimento da mediação” como sendo pluralístico e não monolítico, ou seja, como sendo um campo que comporta diferentes abordagens sobre a prática da mediação, bem como diferentes interpretações acerca do que vêm a ser as principais metas de tal movimento e os desdobramentos sociais que este estabelece. Por outro lado, como veremos, essa diferenciação parte também da necessidade de tais autores, por estarem eles mesmos inscritos nesse movimento, de distinguirem-se de outras perspectivas e autores e, com isso, afirmarem seu ponto de vista específico sobre o tema.

A história da “satisfação” refere-se à já citada linha das teorias das comunicações dos grupos que descreve a mediação como uma solução criativa de problemas, produzindo acordos que satisfazem as partes em disputa no conflito. De acordo com essa história:

O processo da mediação é uma ferramenta poderosa para satisfazer as reais necessidades humanas das partes envolvidas em disputas individuais. Devido à sua flexibilidade, informalidade e consensualidade, a mediação envolve todas as dimensões do problema. Não sendo limitada por categorias ou regras jurídicas, ela reformula uma disputa contenciosa com vistas a se tornar um problema mútuo. Além disso, em função das habilidades dos mediadores em lidar com desequilíbrios de poder, a mediação reduz possíveis manobras estratégicas e abusos de poder. Como resultado dessas diferentes características, a mediação facilita a solução de problemas de maneira integradora e colaborativa, ao invés de processos adversariais. Pode, assim, produzir resultados criativos baseados em ganhos mútuos (*win-win outcomes*) que vão além de direitos formais para resolver problemas e satisfazer às necessidades genuínas das partes em uma dada situação. O movimento da mediação tem utilizado esses recursos para produzir soluções de qualidade superior para disputas de todos os tipos [...]. Além disso, em

comparação com processos mais formais ou adversariais, a informalidade e mutualidade da mediação reduz os custos econômicos e emocionais da solução de controvérsias (BUSH e FOLGER, 1994, p. 16).

A história da “justiça social”, por sua vez, encara a mediação como um método de auxílio à organização e à construção de coalizões entre indivíduos e tem como meta gerar um maior “poder de barganha” para aqueles que não o possuem. Os autores dedicados a tal método são poucos e encontram-se principalmente ligados aos movimentos tradicionais de organização comunitária, tais como Wahrhaftig (1982), Shonholtz (1987) e Herrman (1993). Para tal história, a:

[...] mediação oferece meios eficazes de organização de indivíduos em torno de interesses comuns e, assim, constroem laços e estruturas comunitárias mais fortes [...] Além disso, por sua capacidade de auxiliar as partes a resolverem seus próprios problemas, a mediação reduz a dependência de agências distantes e estimula o espírito da livre iniciativa. Assim, a mediação trata as normas legais como apenas um dos vários meios pelos quais podem ser endereçados os problemas e avaliados as possíveis soluções para as disputas [...] Esta realidade se aplica a muitos contextos em que a mediação é utilizada. A mediação interpessoal de bairros e vizinhanças tem incentivado inquilinos e residentes, por exemplo, a identificarem adversários em comum, tais como proprietários e órgãos municipais, e a tomarem uma ação conjunta com vistas a perseguirem seus interesses comuns. A mediação ambiental vem facilitando a asserção de novas reivindicações pelos grupos, no sentido de reestabelecer desequilíbrios de poder que comumente favorecem os donos de terras. Até mesmo a mediação envolvendo conflitos de consumo tem auxiliado os consumidores a confiarem mais em suas capacidades de formularem suas reclamações. Para resumir, a mediação tem auxiliado na organização de indivíduos e fortalecido comunidades de interesse em diferentes contextos. (BUSH e FOLGER, 1994, p. 18-19).

A história da “transformação” tem como meta principal conduzir as partes litigantes a um crescimento moral, produzindo assim “seres humanos mais fortes e compassivos”. Como afirmam Bush e Folger (1994), signatários dessa perspectiva, a história da “transformação” é a face oculta do movimento de mediação, pois ela se refere à força oculta que motiva o envolvimento dos praticantes (p. 21). Outros autores e praticantes que trabalham essa perspectiva são Davis (1989), Riskin (1982), Menkel-Meadow (1991) e Dukes (1993). De acordo com tal história:

[...] a promessa original de mediação reside na sua capacidade de transformar o caráter tanto dos indivíduos litigantes quanto da sociedade como um todo. Em razão de sua informalidade e consensualidade, a

mediação permite com que as partes definam seus próprios problemas e metas e, dessa forma, validem a importância desses problemas e metas em suas vidas. Além disso, a mediação estimula as partes a um exercício de autodeterminação a partir do qual elas decidem como (ou até mesmo se devem) resolver uma disputa. E isso contribui para que as partes mobilizem recursos no sentido de identificarem seus problemas e atingirem suas metas. O movimento da mediação tem (pelo menos em certa medida) empregado essas capacidades do processo para auxiliar as partes em disputa a fortalecerem suas habilidades em lidar com circunstâncias adversas de todos os tipos, não somente com casos imediatos, mas com situações futuras. Os participantes na mediação ganham uma maior sensação de autorespeito, autoconfiança e independência. A isto se tem denominado a dimensão do ‘empoderamento’ do processo da mediação (BUSH e FOLGER, 1994, p. 20).

A quarta “história”, a história da “opressão”, difere radicalmente das demais. Ao passo que as três histórias anteriores procuram formular prescrições ou estabelecer diretrizes e metas para cumprir o que os autores entendem ser o valor ou objetivo social mais importante a ser atingido pela mediação, a história da “opressão” trabalha a dimensão crítica de todo o movimento da mediação, de forma a evidenciar os efeitos sociais negativos de sua concepção e operacionalização. Dentre os principais críticos estão Abel (1982), Delgado (1985), Fineman (1988), Fiss (1984), Nader (1990, 1992) e Barker (2009). A análise crítica dessa história sugere que:

[...] mesmo que o movimento tenha começado com a melhor das intenções, a mediação tornou-se um perigoso instrumento que aumenta o poder dos mais fortes e tira vantagem dos mais fracos. Pela informalidade e consensualidade de seu processo e, conseqüentemente, pela ausência de regras processuais e materiais, a mediação pode ampliar desequilíbrios de poder e dar margem para a coerção e manipulação por parte das partes mais fortes. Entretanto, a postura de ‘neutralidade’ exime o mediador de prevenir esse processo. Portanto, em comparação com o processo legal formal, a mediação frequentemente produz resultados injustos, isto é, produz resultados de maneira desproporcionada e injustificadamente favorável às partes mais fortes. Ademais, pela sua privacidade e informalidade, a mediação fornece aos mediadores um amplo poder estratégico para controlar a discussão, o que favorece qualquer tipo de *bias* por parte dos mesmos. Tal *bias* pode afetar a seleção e elaboração das questões, a apreciação e classificação das opções de solução do problema, bem como em vários outros elementos que influenciam os resultados. Uma vez mais, como resultado, a mediação tem frequentemente produzido resultados injustos. [...] Finalmente, uma vez que mediação lida com disputas sem levar em conta o interesse público em geral, ela resulta em uma desagregação e privatização de problemas de classe e de interesse público. Assim, as partes mais fracas se tornam incapazes de organizarem-se naturalmente em uma causa comum e o interesse público mais amplo é ignorado e indeterminado (BUSH e FOLGER, 1994, p. 22-23).

A análise de Bush e Folger (1994) do “movimento da mediação” pode ser simplificada em dois grandes grupos: o dos apologistas e propaladores dos métodos da mediação (que incluiria os autores das histórias da satisfação, da justiça social e da transformação) e a dos críticos a tais métodos (os autores da história da opressão). Cada grupo justificará seu ponto de vista sobre a temática fazendo-se valer de argumentos convincentes para justificar suas práticas ou apresentar críticas às demais. De acordo com Zeinemann (2001), algumas das justificativas apresentadas pelos defensores da mediação baseiam-se na ideia de que a mesma contribui para:

- promover a compreensão das perspectivas de outras pessoas, incluindo diferentes grupos raciais e origens culturais;
- aumentar o controle e autodeterminação da parte envolvida;
- diminuir o número de casos e despesas judiciais;
- dar solução rápida para conflitos disruptivos na comunidade ou na vida das famílias das partes;
- melhorar a satisfação do público com o sistema de justiça;
- incentivar resoluções adequadas às necessidades das partes;
- aumentar o cumprimento voluntário das resoluções;
- restaurar a influência dos valores da vizinhança e da comunidade e a coesão das comunidades;
- fornecer fóruns acessíveis às pessoas em meio a conflitos;
- ensinar o público a experimentar processos mais eficazes do que a violência ou o litígio para a resolução de disputas.

Por outro lado, ainda segundo Zeinemann (2001), os críticos da mediação argumentam que:

- na mediação, as partes mais fortes podem impor sua vontade sobre as partes mais fracas, pois o ambiente informal em que a mediação se desenvolve oferece menos garantias do que fóruns mais formais;
- o foco da mediação em disputantes individuais retira a discussão pública sobre disputas que trazem implicações sociais mais amplas;

- a ênfase da mediação na tolerância e no compromisso pode dissipar esforços voltados para ações coletivas que trariam maior benefício para os grupos desfavorecidos do que uma série de decisões individuais;
- a mediação pode impedir mudanças estruturais de grande escala nas instituições políticas e sociais que só podem ser corrigidas através do judiciário e não através da mediação;
- há a possibilidade de cooptação de grupos menos poderosos por grupos mais poderosos. Isto pode ocorrer quando a mediação é usada por grupos mais fortes para dar aos grupos mais fracos uma falsa sensação de participação nas decisões. Os grupos podem fazer isso habilmente limitando o alcance da percepção das opções ou escolhas, de forma a atender aos interesses dos grupos mais poderosos. O problema então é que o grupo mais forte pode legitimar as decisões tomadas na mediação - ainda que as mesmas tenham sido tomadas por meio de uma decisão unilateral, sem o grupo mais fraco.

Evidenciadas as diversas correntes de pensamento existentes principalmente nos Estados Unidos sobre o movimento da mediação, cabe aqui, ainda que brevemente, definirmos um pouco do repertório de procedimentos da mediação e de outros métodos de resolução negociada de conflito. Ainda que as definições das últimas não sejam consensuais, tendo em vista a heterogeneidade e diferenciação metodológica das correntes, acreditamos que a identificação e descrição abaixo forneçam um bom panorama.

Quadro I – Métodos de Resolução Negociada de conflito

| | |
|--------------------------|---|
| Negociação direta | Procedimento pelo qual as partes em disputa encontram-se com o intuito de chegar a uma resolução mutuamente aceitável. Cada parte representa seus próprios interesses. |
| Conciliação | Procedimento pelo qual um ente externo ao conflito une as partes em disputa para discutirem entre si. Ao contrário da mediação, a conciliação normalmente conota somente um envolvimento preliminar pela parte de fora do conflito. Conciliadores usualmente não assumem um papel ativo no sentido de resolver a disputa, mas podem ajudar com a colocação de |

| | |
|--------------------|---|
| | <p>uma agenda, mantendo um registro (gravação) e administração, podendo também atuar como “mediadores” quando as partes não se encontram diretamente, ou como um “moderador” durante encontros diretos.</p> |
| Facilitação | <p>Procedimento 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 ideias ou que participem ativamente conduzindo as partes em direção a um acordo. Facilitação pode também ser aplicada no nível <i>one-to-one</i> para guiar um indivíduo através de processos estratégicos, tais como solucionando, priorizando e planejando o problema.</p> |
| Mediação | <p>Procedimento durante o qual as partes em disputa dialogam (conjuntamente e também reservadamente) com uma terceira parte exterior ao conflito em que confiam, sendo o mediador neutro e independente, para explorar e decidir como o conflito entre eles será resolvido. O mediador auxilia as partes a chegarem a um acordo, porém não possui nenhum poder de impor um 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 ou mais em disputa. O mediador é uma parte neutra que, embora não tendo capacidade de dar um julgamento, atua de certa forma como um facilitador no processo de busca por um acordo. A qualidade central do mediador tem sido descrita por sua capacidade de reorientar as partes uma em direção à outra, não pela imposição de regras sobre elas, mas auxiliando-as para que alcancem uma percepção nova e compartilhada de seu relacionamento, uma percepção que redirecionará suas atitudes e disposições uma em direção à outra.</p> |
| Arbitragem | <p>Geralmente usado como uma alternativa menos formal de ir para o tribunal, esse é um procedimento no qual um ente ou júri neutro (e não envolvido no conflito) encontra-se com as partes em disputa, ouve as apresentações de cada lado e faz uma sentença ou uma decisão. Tal decisão pode ser aplicada nas partes se eles previamente concordarem com a mesma. Ao contrário do tribunal, as partes em disputa podem</p> |

| | |
|--|---|
| | participar escolhendo o árbitro (que é com frequência um <i>expert</i> no assunto da disputa) e determinando as regras que governam o procedimento. Audiências de arbitragem são geralmente mantidas privadamente. Algumas vezes as partes em disputa usam um processo combinado, conhecido como “med-arb”, a fim de manter as vantagens tanto da mediação quanto da arbitragem. Se o mediador não estiver sendo bem-sucedido 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: FAO (1998) *apud* Viégas (2007).

Alguns exemplos de instituições americanas (além da já citada CBI) que trabalham com tais métodos são: *Center for Public Policy Dispute Resolution*, da Universidade do Texas; *Florida Conflict Resolution Consortium*, da Universidade do Estado da Flórida e da Universidade Central da Flórida; *Center for Collaborative Policy*, da Universidade do Estado da Califórnia; *Common Ground*, da Universidade da Califórnia; *Oregon Consensus*, da Universidade Estadual de Portland; *Kukin Program for Conflict Resolution*, da Universidade de Yeshiva; *Program on Negotiation* (PON), da Universidade de Harvard; *The William D. Ruckelshaus Center*, da Universidade do Estado de Washington e da Universidade de Washington; *Massachusetts Office of Dispute Resolution and Public Collaboration*, da Universidade de Massachusetts; *Ohio Commission on Dispute Resolution*; *Maryland Conflict Resolution* (MACRO); *Institute for Environmental Negotiation*, da Universidade de Virgínia; *Center for Negotiation and Conflict Resolution*, da Universidade do Estado de New Jersey; *Environmental Protection Agency* (EPA); *U.S. Institute for Environmental Resolution*; *Community Focus*; *Institute for Local Government* etc.

Ainda que não tenham como foco direto a resolução de conflitos, como é o caso dos métodos anteriormente apresentados, existe também uma série de métodos participativos voltados para projetos e programas de desenvolvimento municipal e microrregional, implementação de programas de microbacias hidrográficas, planos de manejo para Unidades de Conservação, levantamentos socioeconômicos em avaliações de impactos ambientais, gestão de projetos de assentamento, elaboração de projetos de crédito coletivo etc. que envolvem em suas práticas a identificação e análise de problemas, disputas e conflitos e a busca por soluções para os mesmos. Tais métodos participativos apresentam uma série de

instrumentos de identificação de “situações-problema” dentro dos processos de planejamento conjunto nos projetos e programas em que são implementados com vistas a se obter uma solução através de um consenso mínimo entre os participantes (BROSE, 2001b). Por sua diferenciação em termos de foco na busca por resolução, poderíamos considerá-los conceitualmente como *formas indiretas de resolução negociada de conflitos*. Dentre os principais usuários de tais métodos estão: agências bilaterais como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ, atualmente GIZ), a Agência Canadense de Cooperação (CIDA), a Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional (DANIDA), a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA); agências multilaterais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS), bem como governos, ONGs e universidades.

Tais métodos consistem em técnicas participativas de trabalho em grupo para a construção conjunta de decisões dentro dos mais variados projetos. Exemplos deles são:

- o método ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*: Planejamento de Projeto Orientado pelos Objetivos), que consiste em um método de planejamento desenvolvido e adotado oficialmente em 1983 pela GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica, atualmente GIZ) em todos os seus projetos. Trata-se de técnicas participativas de trabalho em grupo desenvolvidas pela empresa Metaplan para o desenvolvimento de projetos. Nelas, é realizada uma série de diagnósticos com os grupos com o intuito de identificar as instituições envolvidas (Análise de Envolvimento), os principais problemas existentes (Análise dos Problemas) e os objetivos perseguidos (Análise dos Objetivos). Com isso, o método propõe uma sequência de etapas e reflexão em que se coletam ideias, opiniões e experiências individuais de cada participante para se atingir, ao final, um Marco Lógico consensuado que define a estratégia do projeto. (BROSE, 2001a).
- o “Enfoque Participativo”, segundo Krappitz *et. al.* (1988), pode ser entendido como um método de aproximação sistemática a processos de grupos buscando mobilizar os potenciais dos participantes e fornecer-lhes instrumentos para melhorar suas ações por

meio de suas contribuições, incorporando assim o meio socioeconômico e cultural de cada situação. De maneira semelhante aos demais métodos de resolução negociada de conflito, este método centra sua atuação na figura de uma parte neutra, equilibrada e catalizadora das diversas ideias decorrentes do processo grupal, o “moderador”. Além disso, pauta igualmente sua atuação no chamado “diálogo ou debate ativo” e em outros instrumentos facilitadores da participação em eventos grupais: “visualização”, “problematização”, “trabalho em grupo”, “realização de sessões plenárias”, “condução compartilhada” etc. (CORDIOLI, 2001).

- o Diagnóstico Rápido/Rural Participativo se refere a um conjunto de técnicas e ferramentas desenvolvidas no intuito de fazer com que as comunidades façam o seu próprio diagnóstico e, a partir daí, supostamente comecem a autogerenciar o seu planejamento e desenvolvimento. Tal método segue três diretrizes principais: o da participação (que envolve o conhecimento da área de abrangência do empreendimento junto àqueles que serão impactados por ele); o do comportamento (que diz respeito às técnicas de envolvimento dos indivíduos participantes no processo de diagnóstico) e as técnicas de campo (que consiste em um repertório de técnicas de levantamento de informação – entrevista semi-estruturada, “entra e sai”, matriz de quantificação, calendário sazonal, caminhadas transversais, rotina diária, realidade/desejo/processo, eleição de prioridades, diagrama de Venn, mapeamento histórico etc.) (GOMES *et. al.*, 2001). As técnicas do DRP vêm sendo adaptadas e utilizadas nos mais variados temas, por exemplo: Diagnóstico Participativo de Unidades de Conservação (DiPUC) (MOURA, 2001); Diagnóstico Rápido Urbano Participativo (DRUP) (SUSIN *et. al.*, 2001); Diagnóstico Organizacional Participativo (DOP) (NAVES *et. al.*, 2001).

Outros exemplos de metodologias participativas são: a Metodologia para Resolução dos Problemas (MRP), difundida pelo SEBRAE; o Método Altadir de Planificación Popular (MAPP), utilizado principalmente por sindicatos e agremiações correlatas; o Método de Análise e Solução de Problemas (MASP), aplicado pela INFRAERO; o Processo Criativo de Soluções de Problemas (PCSP), utilizado na iniciativa privada; e o Planejamento Estratégico e Situacional (PES) (BROSE, 1995).

Correndo o risco da generalização, podemos afirmar que, de modo geral, esse conjunto de métodos tem como objetivo capacitar os participantes, através de procedimentos

participativos, a expressarem e analisarem suas próprias realidades e condições de vida, de modo a fazer com que eles mesmos decidam quais medidas devem ser tomadas, bem como que monitorem e avaliem os resultados das iniciativas propostas. Todo esse processo é conduzido por entes “neutros” (moderadores, mediadores etc.) que procuram assessorar, aconselhar, transferir conhecimentos e informações aos grupos, de maneira a estruturar alternativas e facilitar tomadas de decisão. De acordo com Chambers (1996), as metodologias participativas oferecem maneiras de dar voz à população, capacitando-a a expressar e analisar seus próprios problemas e prioridades. Nelas, estimulam-se processos de aprendizagem coletiva em meio aos quais os especialistas e técnicos se restringem ao papel de moderador e facilitador.

Segundo Cleaver (1999), as abordagens participativas têm sido justificadas como formas de garantir maior eficiência e eficácia para os investimentos em projetos de desenvolvimento, assim como instrumentos que contribuem para processos de democratização e empoderamento. Dessa forma, as teorizações das abordagens participativas são frequentemente dicotomizadas segundo classificações referentes a meios e fins, entre argumentos de eficiência (a participação como uma ferramenta para se alcançar melhores resultados nos projetos) e argumentos de equidade e empoderamento (a participação como um processo que aumenta a capacidade dos indivíduos de melhorarem suas vidas e que promove mudanças sociais para os grupos desfavorecidos ou marginalizados). Segundo o autor, a dificuldade inerente a esse tipo de teorização se dá muitas vezes em razão da impossibilidade de se compatibilizar os interesses presentes no desenvolvimento de projetos (que envolvem um conjunto definido de atividades e preocupações com custos e benefícios quantificáveis, bem como com orçamentos e cronogramas limitados) com os discursos e propostas participativas. Nesse tocante, os projetos tendem a “ênfatisar exigências práticas ao invés de necessidades estratégicas; instrumentalidade ao invés de empoderamento” (p. 598). Isto vem sendo demonstrado em estudos que enfatizam as limitações da capacidade dos participantes dos projetos ditos participativos de influenciarem na formulação dos elementos estruturais de tais projetos, bem como na dificuldade de se indicar explicitamente possíveis abordagens “empoderadoras” no âmbito dos projetos (EYBURN e LADBURY, 1995; CLEAVER e KAARE, 1998). Dentro desse contexto, o “empoderamento” se torna um chavão de projetos desenvolvimentistas e, com isso, se perde o elemento essencial do que a noção de participação poderia permitir caso apropriada de forma questionadora por sujeitos não dominantes: seu potencial radical, desafiante e transformador – o conceito de ação torna-se individualizado e o

“empoderamento”, um ato despolitizado. Como ressalta Cleaver (1999), o conceito de “empoderamento”:

[...] é sempre implícito e nunca explicitamente exposto em documentos políticos. Nem sempre é claro quem deve ser empoderado: o indivíduo, a ‘comunidade’, ou categorias como ‘mulheres’, ‘os pobres’ ou ‘os socialmente excluídos’. A questão de como estas categorias de pessoas podem exercer suas ações é geralmente deixada de lado. Em muitos documentos políticos, vemos uma individualização apolítica do conceito; do indivíduo é esperado que aproveite as oportunidades oferecidas por projetos de desenvolvimento para melhorarem a si mesmos e, assim, contribuir para o desenvolvimento do grupo ou da comunidade. Os mecanismos desse empoderamento podem ser tanto claros e bem definidos (por exemplo, o empoderamento de indivíduos por meio de transações financeiras no mercado) quanto convenientemente difusos (como os supostos benefícios da participação dos indivíduos em comitês de gestão). O escopo (e as limitações) dos efeitos de empoderamento dos projetos são pouco explorados (CLEAVER, 1999, p. 599).

As abordagens participativas vêm influenciando cada vez mais uma série de projetos e programas públicos e privados. No âmbito do planejamento urbano, por exemplo, as abordagens participativas vêm se consubstancializando, segundo Næss (2001), em vertentes conhecidas como “planejamento colaborativo” (*collaborative planning*) (HEALEY, 1992, 1997) e “planejamento como construção de consenso” (*planning as a consensus-building*) (INNES, 1996). Tais vertentes buscam evidenciar os efeitos do processo de planejamento na autoestima, valores, comportamentos, capacidades de crescimento e habilidades cooperativas das populações locais. A literatura concernente a tais vertentes sustenta-se na crença de que o diálogo pode transformar conflitos de interesses em situações em que ambos os lados saem vitoriosos, e que esta crença se torna possível mediante um processo de planejamento amplo e descentralizado voltado para se alcançar uma compreensão e acordo mútuos.

A resolução de conflito através de diálogo com vistas a transformar conflitos de interesse em situações em que ambos os lados vencem é representada por Næss (2001) pela figura abaixo. Junto com a ilustração, de autoria de Bente Stensen, há um comentário do autor em que o mesmo critica a visão simplista da dinâmica conflitual: “infelizmente, nem todos os conflitos são desse tipo favorável”.

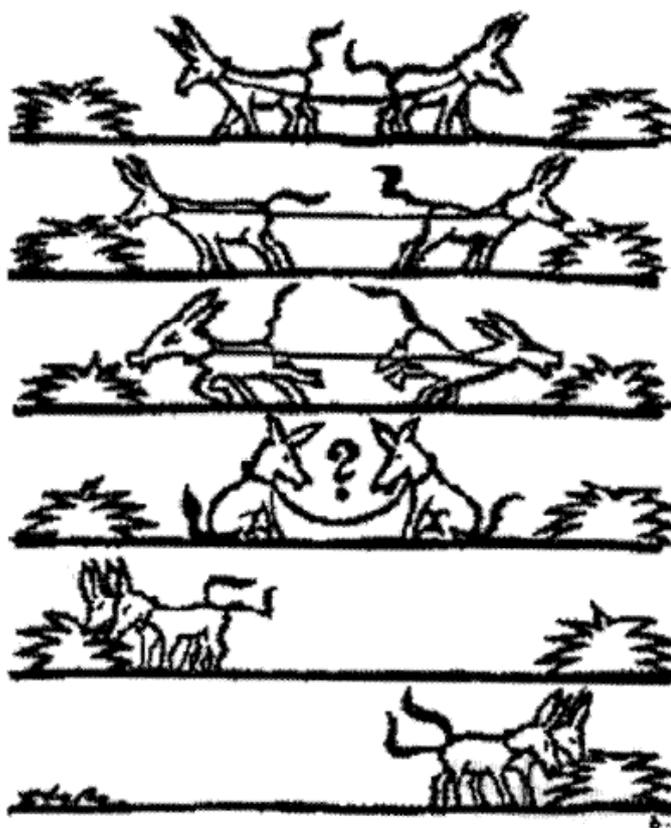


Ilustração: Bente Stensen. Fonte: NÆSS (2001).

A ideia que subjaz os questionamentos às abordagens participativas é a de que a participação não implica necessariamente que os grupos sociais tenham feito parte do processo decisório como um todo, visto que muitas vezes não são eles os idealizadores ou mesmo os formuladores das metodologias adotadas, de maneira que as populações são envolvidas em procedimentos participativos que sugerem muito mais uma ação meramente consultiva ou de extração de informação. Este é o caso de uma série de projetos envolvendo etnomapeamentos e etnozoneamentos de povos tradicionais, de planos de manejo em Unidades de Conservação, de Planos Diretores urbanos etc. (ACSELRAD e VIÉGAS, 2013; ACSELRAD e COLI, 2008; COLCHESTER, 2002; ALMEIDA, 1993).

O discurso da participação aproxima-se então dos discursos da solidariedade e do consenso, na medida em que substitui o caráter coletivo da participação social por uma visão privatista e individualista de participação, contribuindo assim para uma despolitização da participação. Como assevera Dagnino (2004):

[...] a noção de *participação*, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a resignificação da participação acompanha a mesma direção seguida pela

reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (DAGNINO, 2004, p.102).

Ao estabelecer paralelos entre as transições democráticas e reestruturações econômicas no Brasil e na África do Sul, Miraftab (2009) se interroga como a participação política foi deslocada para o cerne da “governança neoliberal” reciclada nesses e noutros países:

Assim como na descentralização estatal verificam-se tendências globais, para que haja governança neoliberal, é decisiva uma estrutura de governança inclusiva. Na medida do possível, a obtenção de poder hegemônico se dá através da percepção de inclusão e do consentimento dos cidadãos. (MIRAFTAB, 2009, p. 33).

No capítulo que segue, discorreremos sobre a ideologia dominante que serve de base para o estabelecimento do referido modelo de “governança neoliberal”: a ideologia do “novo espírito do capitalismo” (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009).

1.2. O “novo espírito do capitalismo” e as novas formas de ideologia

Um olhar atento sobre os discursos da participação e do consenso que permeiam os métodos de resolução negociada de conflito sugere a existência de novas formas de ideologia que estabelecem a maneira com que estes últimos representam o seu “aparecer” social, econômico e político. Por novas formas de ideologia, aproximamo-nos de Chauí (1997), que afirma que:

Com o fenômeno da burocratização e da organização, a ideologia deixou de ser discurso legislador, ético e pedagógico fundado na transcendência das ideias e dos valores, para converter-se em discurso anônimo e impessoal, fundado na pura racionalidade de fatos racionais. Não deixou de ser legislador, ético e pedagógico, mas deixou de fundar-se em essências e valores, como deixou de ser proferido do alto para fundar-se no racional inscrito no mundo e proferir-se ocultando o lugar de onde é pronunciado. Ganhou nova cara: tornou-se um discurso neutro da cientificidade ou do conhecimento. (CHAUÍ, 1997, p.10-11).

Assim posto, pretendemos identificar esses discursos como inscritos dentro da ideologia dominante do que concebemos como o "novo espírito do capitalismo", que encontra sua expressão mais natural no "discurso da gestão empresarial" (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009) ou no "discurso competente" - que é o discurso do especialista, proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional e que não se inspira em ideias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação (CHAUÍ, 1997).

Segundo Boltanski e Chiapello (2009), o discurso da gestão empresarial contém ideias, propostas de organização humana, modos de ordenamento dos objetos e formas de garantia. Para avaliarem esse discurso, os autores recorrem à análise da literatura de gestão empresarial destinada a executivos, por a considerarem um dos principais espaços de inscrição do espírito do capitalismo. A análise de tal literatura evidencia uma profunda transformação no espírito do capitalismo, mostrando-se caracterizada pelo abandono de certos traços ideológicos específicos que definem seu segundo estado e pelo advento de uma nova representação da empresa e do processo econômico. Para os autores, tal transformação fica demonstrada na mudança do discurso empresarial dos anos 1960 para os anos 1990, bem como nas críticas às quais esteve exposto o capitalismo em cada época. Essa transformação ocorre também dentro dos meios de dominação próprios da gestão empresarial.

Ao considerarem a história da gestão empresarial como a história da sofisticação permanente dos meios de dominar aquilo que ocorre na empresa e em seu ambiente, afirmam que tal dinâmica se estenderá para além da busca por controle das máquinas e do pessoal, espalhando-se através de subdisciplinas da gestão empresarial como a “estratégia empresarial”, o “marketing”, a “gestão de compras” e as “relações públicas”. Nesse sentido,

Com a estratégia empresarial, desenvolveu-se o domínio dos mercados e da livre concorrência; com o marketing, o domínio do circuito de distribuição, dos clientes e de seus comportamentos aquisitivos; com a gestão de compras, o controle dos fornecedores; com as relações públicas, o da imprensa e dos poderes públicos (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p. 109).

O desenvolvimento dessas subdisciplinas dar-se-á em consonância com os novos imperativos de racionalidade que caracterizará a empresa capitalista contemporânea como um tipo peculiar de organização social que busca não somente obter desempenhos mais eficazes e eficientes de produção como também procura resolver conflitos, divergências e antagonismos que possam colocar em jogo esse desempenho. Como aponta Chauí (1984):

[...] a grande empresa [...] pensada como devendo obter de todos os seus membros o desempenho mais eficaz, mais eficiente e mais produtivo de todas as funções, introduz como imperativo da racionalidade a ideia de plena separação entre decisão e execução, concepção e tarefa. Ao mesmo tempo, aparece outro imperativo: trata-se de considerar todos os conflitos (de classe), todas as divergências (entre setores da empresa) e todos os antagonismos como problemas individuais, seja de origem psicológica (desadaptação, disfunção etc.), seja de ordem familiar (desajustes e dificuldades entre membros de uma família trabalhadora), seja de ordem psicossocial (os comportamentos ‘associais’). Faz parte da administração racional ou da chamada Gerência Científica um departamento constituído por técnicos encarregados de lidar com os conflitos, as divergências e os antagonismos para neutralizá-los ou desfazê-los. Trata-se do Departamento de Relações Humanas ou Relações Industriais (DRH). [...] O DRH trata de criar canais paralelos ou “informais” de comunicação e de ajustamento (que, se mal-sucedidos, cedem lugar à repressão pura e simples), visando negociar a paz empresarial e, pela negociação terapêutica ou assistencial, preparar caminho para a negociação trabalhista propriamente dita (CHAUÍ, 1984, p. 14-15).

Os imperativos do discurso da gestão empresarial, suas formas de racionalidade e suas propostas de organização humana serão uma referência decisiva para os métodos de resolução negociada de conflitos. A ideia de “negociação”, inventada pelos membros do DRH para referir-se ao encaminhamento das reivindicações, contestações e rebeldias a uma solução

que seja “do contento das partes” (CHAUI, 1984, p. 15), bem como uma série de outros ideários, como, por exemplo, o da eficiência e eficácia, farão parte da construção discursiva desses métodos e constituir-se-ão na maneira pela qual pautarão suas práticas. No Brasil, o próprio instrumento da conciliação nasce dentro da dinâmica da negociação trabalhista entre empresas e sindicatos.³³

Caminhar-se-á, dessa forma, para um processo que envolve a ampliação da lógica instrumental da racionalidade empresarial (e/ou do mercado) e seus meios de dominação e “controle do social”³⁴ para o campo das relações sociais. Nesse aspecto, concordamos com a constatação de Crubellate (2004) de que:

O avanço da racionalização para fins econômicos parece implicar, entretanto, certa circularidade [...], na medida que aumenta o poder das organizações capitalistas para interferirem nas demais instituições sociais e convertê-las em instâncias de institucionalização de padrões favoráveis à ordem econômica vigente (CRUBELLATE, 2004, p.6).

No que se refere às ideias de consenso e negociação, complementa o autor:

Normalmente se recorre às ideias de consenso e de negociação como mecanismos para alcance daquelas supostas alternativas sociais, mas parece ser necessário que se detenha sobre a possibilidade de que tais mecanismos constituam, por fim, instrumentos retóricos de racionalização estratégica baseada em interesses previamente constituídos e em busca de novos fundamentos de legitimação. Enfim, que possam ser reduzidos a mais um recurso de dominação (*Ibidem*, p. 15).

O avanço dessa racionalização seguirá as transformações das bases organizacionais que vêm enfatizando a construção de estruturas alternativas em que predominam racionalidades voltadas para o “consenso e a democratização” (ROTHSCHILD-WHITT, 1979; HECKSCHER, 1994) e para um apelo a “mais democracia e menos burocracia” (MINTZBERG, 1995). Estas transformações, por conseguinte, são fruto de um momento de

³³ O art. 625-A, incluído na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, define a competência conciliatória das comissões, incumbindo-as de tentar solucionar os litígios individuais do trabalho. Segundo o artigo, “As empresas e os sindicatos podem instituir Comissões de Conciliação Prévia, de composição paritária, com representante dos empregados e dos empregadores, com a atribuição de tentar conciliar os conflitos individuais do trabalho”.

³⁴ Por “controle do social”, aproximamo-nos do conceito de “controle social normativo”, definido por Crubellate (2004) como “as tentativas das organizações econômicas de interferir nas relações cotidianas e informais dos indivíduos entre si e com as instituições sociais para tornar funcional a seus objetivos a ordem convencional” (p. 14). Ao usarmos o termo “controle do social”, buscamos uma acepção distinta da de “controle social”, que entendemos como o controle exercido pela sociedade sobre o governo, possibilitando um processo em que a sociedade se envolve no exercício da reflexão e discussão para politização de problemáticas que afetam a vida coletiva.

crise³⁵ e de reordenação do processo produtivo para superar tal crise, o que implicou em mudanças não só no plano econômico como no plano político e ideológico. Tais mudanças buscam não só reorganizar (em termos capitalistas) o processo produtivo, mas procuram igualmente gestar um projeto de recuperação da hegemonia nas mais diversas formas de sociabilidade (ANTUNES, 1999). A essas estruturas alternativas dão-se diferentes denominações: coletividades, organizações flexíveis, adhocracias ou pós-burocracias (HATCH, 1997).

Esse projeto de recuperação de um momento de crise envolverá uma intensificação dos meios de dominação e controle do social do que ocorre no ambiente externo às empresas, isto é, das “relações públicas”, através da busca por dispositivos cada vez mais sofisticados de gestão não só da imprensa e dos poderes públicos como também da sociedade civil, especialmente das relações sociais inscritas no território, interferindo nas práticas territoriais e definindo posições dentro de contextos político-sociais e econômicos vividos por esses territórios. Este é o caso de uma série de empresas mineradoras, petrolíferas, siderúrgicas e de produção de celulose. Tal processo, que denominamos *gestão social do território*, se dá mediante a promoção de uma espécie de governança territorial inspirada em princípios de gestão social que é conduzida pelas empresas com os diversos atores presentes no território, sejam eles comunidades, governos locais etc. Por meio do estabelecimento de espaços “participativos” (como fóruns, reuniões, conselhos e programas sociais) buscam, através de um conjunto de métodos e práticas de relacionamento chamado “diálogo social”, obter a aquiescência desses atores sociais a suas propostas e projetos para o desenvolvimento do território, bem como buscam dirimir, por meio de técnicas de resolução negociada, conflitos que estejam ocorrendo em função de tais propostas e projetos.³⁶ Esses espaços “participativos” concorrerão com as arenas públicas tradicionais de debate e resolução de conflito. Nesse sentido, trata-se de um novo processo social de incorporação dos problemas sociais e/ou ambientais em diferentes esferas de ação e debate que não no âmbito das arenas públicas tradicionais com seus recursos retóricos provenientes de formulações jurídicas.

³⁵ Referimo-nos aqui à crise estrutural do capital, ocorrida a partir do início da década de 1970, em suas múltiplas dimensões: esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; hipertrofia da esfera financeira; crise do Estado do bem-estar social etc.

³⁶ Exemplos desses fóruns, reuniões, conselhos e programas podem ser vistos em Lopes (2012) e também Gaviria (2013) e suas identificações do programa “Juruti Sustentável”, da mineradora Alcoa, no Pará; Viégas (2011) e sua identificação de reuniões, na etapa de pré-instalação da siderúrgica ThyssenKrupp CSA, realizadas por uma consultoria ambiental com a comunidade local visando promover o “diálogo social”; Giffoni Pinto (2010a) e seu reconhecimento da formação de fóruns, como os “Diálogos Florestais”, organizados pelas empresas de celulose e papel, dentre outras iniciativas de “diálogos e engajamento” com as comunidades; Bronz (2011) e sua observação das “reuniões de negociação” de empresas com as entidades de pesca como formas “domesticação” e “standardização” dos conflitos.

A busca por uma *gestão social do território* pelas empresas replica de certa forma o que Marois (2009) reconhece como as estratégias neoliberais desenvolvidas a partir do desenvolvimento de espaços de institucionalização do desacordo social, cujas existências não transformam políticas públicas ou práticas institucionais, mas servem como forma de controle do social. Para o autor, parte fundante de tais estratégias é a busca pelo envolvimento e participação da sociedade civil, considerada como pilar do foro das negociações em tais espaços, que passa a ser denominada como “contribuição dos atores afetados”. Esses espaços nascem do entendimento de que não há margem para que o desacordo social desafie o papel do livre mercado. Assim, neles são propostas soluções para questões e problemas comunitários, canalizando descontentamentos e desacordos sociais para soluções de mercado, sob a forma de “consultas à sociedade civil”. Alguns exemplos dos mesmos são a Cúpula Ambiental de Johannesburgo, a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey e a Comissão de Cooperação Ambiental (CCA) da América do Norte.

Hommel (2004) parece ter identificado essa dinâmica dentro do campo ambiental quando destaca a crescente mobilização por parte das empresas em adotar políticas de gestão ambiental não por qualquer tipo de determinação ou imposição legal ou governamental, mas como estratégia de antecipar potenciais contestações sociais com relação à questão ambiental. Assim, como forma de evitar qualquer tipo de ameaça às suas posições nos processos competitivos, as empresas buscam tratar dos riscos ligados a possíveis contestações que possam surgir aos danos que possam provocar, introduzindo o que o autor denominou como “gestão antecipada da contestabilidade”.

Acsehrad (2010b) reconhece igualmente essa dinâmica dentro do campo ambiental quando analisa o processo de licenciamento ambiental:

No que diz respeito à operação concreta do aparato institucional assim criado, há indicações de que uma cadeia de produção do licenciamento foi se constituindo de modo, ao mesmo tempo, a responder a crítica ambientalista e a relegitimar o desenvolvimentismo através da flexibilização das normas, de inovações discursivas como a da "responsabilidade ambiental empresarial", e de meios variados de obtenção do consentimento da sociedade: ao lado do processo propriamente institucional do licenciamento governamental, dito agilizado, desburocratizado etc., ou seja, "resolvido" em favor dos empreendedores, os grandes interesses privados têm se dedicado progressivamente a lidar com o que chamam de "custo indígena e quilombola" e "recusto indígena e quilombola", empenhando-se na obtenção do chamado "licenciamento social": "não mais deixamos um buraco na localidade explorada", dizem os representantes da grande mineração -

"deixamos uma escola ou um posto de saúde". Dão, assim, como favor o que é obrigação do Estado e procuram, por aí, antecipar-se aos conflitos, desmobilizando a capacidade crítica da sociedade (ACSELRAD, 2010b, p. 5).

A garantia do processo de recuperação da hegemonia passará, então, pelo reconhecimento, por parte das empresas, da necessidade de incorporação da crítica social direcionada às suas atividades. Esse processo se dará à semelhança do que Boltanski e Chiapello (2009) identificam como o papel da crítica na formação do espírito do capitalismo. Para os autores, a crítica é motor que dinamiza o espírito do capitalismo e a forma que legitima e restringe seu processo de acumulação. É nesse sentido que a busca por acumulação de capital deve estar vinculada às bases de justificação moral para essa acumulação, fornecendo um ponto de apoio crítico para a mesma. Esse ponto de apoio crítico deriva da capacidade que o espírito do capitalismo possui de escutar a crítica e, com isso, incentivar a acumulação, vinculando-a às exigências morais que irão limitar e impor obrigações referentes ao bem comum, mas que, ao final, trabalhará a serviço dessa mesma acumulação. É assim que:

[...] quando o capitalismo é obrigado a responder efetivamente às questões levantadas pela crítica, para procurar apaziguá-la e conservar a adesão de suas tropas, que poderão dar ouvidos às denúncias, *ele incorpora, nessa operação, uma parte dos valores em nome dos quais era criticado*. O efeito dinâmico da crítica sobre o espírito do capitalismo passa aí pelo reforço das justificações e dos dispositivos associados que, sem pôr em xeque o próprio princípio de acumulação e exigência de lucro, dá parcialmente satisfação à crítica e integra ao capitalismo injunções correspondentes às questões que mais preocupavam seus detratores. O preço que a crítica deve pagar por ter sido ouvida, pelo menos parcialmente, é ver que uma parte dos valores por ela mobilizados para opor-se à forma assumida pelo processo de acumulação foi posta a serviço dessa mesma acumulação (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p. 63, grifos no original).

Por outro lado, se entendermos as empresas como produtoras tanto de bens e conhecimento quanto como instâncias de controle a serviço de sistemas sociais maiores (MOTTA, 1979), em que, no âmbito de seus relacionamentos internos, solidifiquem-se padrões de ação favoráveis à ordem predominante nas esferas sociais mais amplas (CRUBELLATE, 2004), podemos considerar que elas compõem ideologias da mesma forma que sofrem influência de ideologias políticas mais amplas. Nesse sentido, como salienta Nader (1996), “o processo pelo qual as ideologias passíveis de mudanças tomam forma através do discurso [...] vai além da lei para incluir os nexos entre lei, negócios e distritos

eleitorais dentro da comunidade” (p.47). Isto nos exige identificarmos as influências da ideologia dominante do "novo espírito do capitalismo" em todas as suas dimensões: política, econômica, legislativa e jurídica. Os capítulos a seguir visam fornecer uma descrição acerca do impacto de tal ideologia nas reformas políticas, econômicas, legislativas e do sistema de justiça ocorridas no Brasil a partir dos anos 1980.

1.3. A “terceira onda de mercadorização”, a “confluência perversa” e a “reforma negociada do Estado brasileiro”

A ideologia do "novo espírito do capitalismo" (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009) surge em uma etapa da história do capitalismo que Burawoy (2010) chamou de “terceira onda de mercadorização”. Baseando-se em Polanyi, Burawoy (2010) aponta para a existência de três etapas no avanço da tendência capitalista de transformar tudo em mercadoria. A primeira onda (1850-1920) se manifesta na transformação do trabalho em mercadoria, marcada pelo ataque à legislação trabalhista. Um exemplo desse ataque é a abolição do "direito de sobreviver" (instituído pela Lei Speenhamland³⁷) pela reforma da Lei dos Pobres³⁸ (*Poor Law Reform*), de 1834, que pavimenta a formação dos mercados de trabalho e de terras, bem como a transferência de recursos destinados aos pobres rurais para financiar o investimento industrial. Com a segunda onda (1920-1970), o próprio dinheiro foi transformado em mercadoria pela especulação financeira, derrubando as trincheiras dos direitos sociais. Tal período foi o período da Sociologia para políticas públicas, aliada ao Estado. A terceira onda (1970 até os dias atuais) tem atacado igualmente a legislação trabalhista e os direitos sociais e promovido novas formas de mercadorização do dinheiro (transformando o dinheiro de meio de troca para um meio de obtenção de lucro, baseando-o em mercados derivativos, futuros etc.) e novas formas de mercadorização do trabalho (convertendo o trabalho assalariado em informal e fazendo sua exploração ser um privilégio, em face do aumento do desemprego e do subemprego). O que verdadeiramente caracteriza a terceira onda, entretanto, é a tendência de transformar a natureza em mercadoria. Essa mercadorização da natureza avança rapidamente em todo o mundo, mas se faz particularmente visível na semiperiferia, em países como África do Sul, China, Índia e Brasil.

Burawoy (2010) desenvolve uma leitura crítica de ideia de Polanyi (2000) de existência de um “duplo movimento” (movimento e contramovimento) na história do capitalismo, resultado da ação permanente e contraditória de dois princípios organizadores das economias e sociedades de mercado, cada um deles apontando para métodos e objetivos específicos. Segundo Polanyi (2000), há uma alternância histórica entre controle dos

³⁷ A Lei Speenhamland foi criada para impedir a morte em massa da população, por inanição. Ela garantia ao homem um mínimo de subsistência independente de sua contribuição em impostos. Era baseada no preço do pão e no número de filhos de cada família.

³⁸ A *Poor Law Reform* de 1834 substituiu a *Speenhamland Law* e pôs fim às dificuldades de constituição de um mercado de trabalho livre. Sob a regência da Lei dos Pobres, de 1834, os pobres desempregados e incapazes ficaram sem assistência, restando apenas a reclusão nos albergues, onde a estigmatização e a violação dos direitos marcaram a intervenção pública sobre a questão da pobreza no século XIX.

mercados sobre a sociedade e controle social da economia. Ou seja, a cada movimento de implementação de ideologias mercado-liberais, em que as elites políticas e econômicas criam um aparato legal e institucional para defender os direitos de propriedade e os interesses de empregadores à custa de empregados, inquilinos e dos sem trabalho e sem teto, segue-se um contramovimento de proteção social pautado na luta contra os impactos desestabilizadores de tais medidas liberais para grande parte da população. Burawoy (2010), todavia, acredita que depois de duas ondas de mercadorização desde o século XIX e de duas ondas de contramovimento contestatório de autoproteção da sociedade, estaríamos atualmente sob a vigência de uma terceira onda de mercadorização sem que haja nenhum terceiro contramovimento significativo à vista, ao menos até agora. A não existência de um terceiro contramovimento em resposta à terceira onda de mercadorização iniciada com a crise do petróleo, dessa forma, põe em xeque a teleologia concebida por Polanyi.

A terceira onda de mercadorização é representada por Jessop (1994, 1999, 2002) como a passagem de um modelo de provisão – o *welfare* – para a construção de um novo modelo de regulação estatal – o *workfare* –, partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas para o mercado de trabalho. O autor a descreve como a passagem do Estado Nacional de Bem-estar Keynesiano (*Keynesiano Welfare National State – KWNS*) para um Regime Pós-nacional de trabalho Schumpeteriano (*SWPR – Schumpeterian Workfare Postnational Regime*)³⁹. O significado dessas formas contrastantes para a reprodução ampliada pode ser expresso em termos das suas respectivas funções na valorização do capital e na reprodução da força de trabalho. Tal transformação substituiu o discurso fordista de produtividade e planejamento por uma retórica de flexibilidade e um modelo de empreendedorismo pós-fordista. Esse processo de reestruturação - tanto como estratégia econômica quanto como projeto hegemônico de revigoração da sociedade civil - esteve articulado mais claramente com as ideologias políticas neoliberais:

³⁹ Para Jessop (2003), as alterações presentes nessa passagem são refletidas em quatro tendências gerais de reestruturação do Estado Nacional de Bem-estar Keynesiano. A primeira é uma mudança dos objetivos e modos de intervenção keynesianos para os schumpeterianos. A segunda é a mudança de um modo *welfarista* de reprodução da força de trabalho para um modo *workfarista*. A terceira é uma mudança da primazia da escala nacional para um quadro pós-nacional, em que nenhuma escala é predominante. A quarta é uma mudança de uma primazia do Estado de compensar as falhas de mercado para uma ênfase em mecanismos de governança social, política e econômica baseados em parcerias e em formato de rede. Essas tendências podem ser consideradas separadamente. Na verdade, tanto isoladamente como em combinação, elas se desenvolveram de forma bastante diferente nas várias economias fordistas do Atlântico.

Em termos econômicos estritos, a estratégia neoliberal demanda mudanças na regulação (governo) dos setores público e privado. Para o setor público, isso envolve privatização, liberalização e uma imposição de critérios comerciais em algum setor estatal residual (JESSOP, 1994, p. 30).

De acordo com Jessop (2002b), o neoliberalismo, como um novo projeto econômico, exigiu: a liberalização e a desregulamentação das relações econômicas não só dentro das fronteiras nacionais como também para além dessas fronteiras; a privatização de empresas estatais e serviços prestados pelo Estado; o uso de medidas de mercado no setor público não privatizado; e o tratamento de gastos sociais públicos como um custo de produção internacional, ao invés de uma fonte de demanda interna. Como projeto político, visou reduzir as formas de intervenção do Estado associadas à economia mista e ao Estado Nacional de Bem-estar Keynesiano (ou formas análogas de intervenção no Estado desenvolvimentista e no Estado planificado socialista), assim como reduzir as formas excepcionais (induzidas por crises) de intervenção objetivando o controle, deslocamento ou adiamento de crises nos regimes de acumulação e em seus modos de regulação. Envolve também uma intervenção do Estado, de modo a implementar novas formas de governança supostamente mais adequadas a uma economia globalizada impulsionada pelo mercado.⁴⁰

Para Peck e Tickell (2002), o neoliberalismo, como uma teoria econômica de livre mercado, criada em Chicago e comercializada em Washington, Nova Iorque e Londres, tornou-se uma racionalização ideológica dominante para a globalização e a reforma do Estado. O que começou como um movimento intelectual utópico transformou-se em plataformas políticas de Reagan e Thatcher nos anos 1980, antes de adquirir uma forma tecnocrática através do Consenso de Washington. Segundo os autores, o neoliberalismo forneceu uma espécie de *software* ideológico para a globalização competitiva, inspirando e impondo programas de reestruturação e redimensionamento estatal. Suas premissas igualmente estabeleceram as regras básicas para agências financiadoras multilaterais que operaram em economias de países da África, Ásia, ex-União Soviética e América Latina marcadas por intensas crises. A trajetória pela qual se espraia o modelo neoliberal é descrita por Harvey (2005), quando o autor expõe que:

⁴⁰ Poderíamos incluir aqui, além das dimensões política e econômica, a concepção de Wacquant (2012) da dimensão do neoliberalismo como um projeto social, que envolve um processo de reengenharia e a reestruturação do Estado de maneira a estabelecer regras e conformar subjetividades, relações sociais e representações coletivas apropriadas à produção de mercados.

Passo a passo, muitos Estados, liderados pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, vieram a adotar políticas neoliberais. Outros Estados ou buscaram emular as potências capitalistas líderes ou foram obrigados a fazê-los mediante as políticas e o ajuste estrutural impostos pelo Fundo Monetário Internacional. O Estado neoliberal buscou tipicamente expropriar as propriedades coletivas, privatizar e instaurar uma estrutura de mercados abertos tanto de mercadorias quanto de capitais. Era-lhe necessário manter a disciplina no trabalho e promover um “bom clima de negócios”. Um Estado específico que fracassasse nisso ou se recusasse a fazê-lo corria o risco de ser classificado como Estado “fracassado” ou “delinquente”. Disso resultou a ascensão de formas distintivamente neoliberais de imperialismo (HARVEY, 2005, p. 150).

Brenner, Peck e Theodore (2010) ressaltam em sua análise o caráter distintivo que o modelo neoliberal assumiu em cada local, sustentando que as práticas regulatórias estabelecidas a partir da década de 1970, que foram orientadas para a extensão do escopo das estruturas do mercado, devem ser lidas como um processo, o processo de “neoliberalização”. Tal processo, longe de produzir um regime liberal plenamente formado que se estendeu progressivamente até compreender todo o espaço regulatório global, se articulou de maneira desigual nos lugares, territórios e escalas, constituindo-se com dinâmicas distintas no espaço, transcorrendo de maneira temporalmente descontínua e sendo permeado por tendências experimentais e híbridas. Ao adotarem tal perspectiva teórica, os autores buscam diferenciar suas análises daquelas que enxergam a neoliberalização como uma “imposição” a partir da qual espaços políticos nacionais ficaram sujeitos às agendas disciplinares de agências multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Para os autores, tais análises falham ao não levar em conta o papel estratégico dos aparatos estatais nacionais, regionais e locais como progenitores ativos de protótipos políticos e de reformas institucionais neoliberalizantes, bem como como arenas em que são iniciados, consolidados e até mesmo multiplicados experimentos regulatórios orientados para o mercado. Seguindo tal entendimento, sustentam que:

[...] os 'modelos' de reforma neoliberal não são concebidos simplesmente dentro das instituições multilaterais e, em seguida, implementados *tout court* nas escalas nacional e subnacional. Com frequência, tais modelos são polimórficos, construções interescares - nascidos de quadros de reformas institucionais transnacionais, nacionais e subnacionais; moldados, personalizados e postos à prova através de lugares, escalas e territórios específicos de experimentação política; reformulados à luz de tendências a falhas inesperadas, conflitos e crises; e, em seguida, por vezes, também propositadamente (re)circulados nas redes translocais de transferência de políticas que lhes deram origem (BRENNER, PECK e THEODORE, 2010, p. 196).

A concepção de Brenner, Peck e Theodore (2010) do processo de “neoliberalização” como um processo polimorfo que adquire distintas características de acordo com a experimentação política desenvolvida caso a caso nos permite fugir de certas generalizações imprecisas e analisar apropriadamente o processo de neoliberalização brasileiro. Isto porque é somente respeitando os contornos do hibridismo desse processo no caso brasileiro que reconheceremos o que lhe faz particular. Por essa razão, identificamos na noção de “confluência perversa” entre um projeto democratizante e um projeto neoliberal, de Dagnino (2004), o caminho profícuo para o exame do processo de neoliberalização brasileiro⁴¹.

Dagnino (2004) chega à referida noção ao explorar o fenômeno que denomina como “crise discursiva”, que parece atravessar as experiências contemporâneas de construção democrática em grande parte do continente latino-americano. Por crise discursiva, a autora entende a realidade da existência de referências aparentemente comuns como as de “participação”, “sociedade civil”, “cidadania” e “democracia” abrigarem significados bastante diversos, por responderem por projetos políticos distintos. A crise estaria no fato de que a homogeneidade do vocabulário da linguagem corrente obscurece as diferenças, nuances e antagonismos desses projetos distintos que confluem em nossa realidade e dificultam o reconhecimento de seus propósitos quando representados em determinados discursos ou objetivados em determinadas práticas⁴². Isto se dá porque essa crise discursiva resulta de uma “confluência perversa” entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala no Brasil ao final da década de 1980, e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Ao salientar a dificuldade de reconhecimento dos projetos políticos por detrás da ideia de “participação”, por exemplo, conclui:

⁴¹ Ao tratarmos da noção de “confluência perversa”, de Dagnino (2004), afastamo-nos das noções de “transição dual” (DINIZ e BOSCHI, 2000; CARNEIRO, 1999) ou de “dupla transição” (ALMEIDA, 1996), que ressaltam o paralelismo e o desencontro das duas dinâmicas.

⁴² Dagnino (2004) cita o dilema de movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONGs) etc. envolvidos em parcerias com o Estado, que questionam seus próprios papéis políticos, ao se inquirirem sobre que tipo de projeto estariam fortalecendo ou ainda se interrogando se não haveria um maior ganho com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuarem junto com o Estado. Nesse sentido, afirma a autora que “o risco –real– que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico [no caso, o projeto neoliberal]”. (p.198).

Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (DAGNINO, 2004, p. 198).

O hibridismo dessa “confluência perversa” exige que reconheçamos, de um lado, um processo de alargamento da democracia, expresso na criação de espaços públicos e na possibilidade de crescimento da participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados às questões e políticas públicas (processo este que teve como marco formal a Constituição de 1988) e, de outro, um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil, projeto este que constitui o núcleo duro do processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington⁴³.

Como veremos no próximo capítulo, a Lei nº 8.069 (o Estatuto da Criança e do Adolescente) e a Lei nº 8.078 (o Código de Defesa do Consumidor), ambas de 1990, que introduzem o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no ordenamento jurídico brasileiro, podem ser consideradas marcos legais de uma perspectiva de universalização dos direitos sociais, representativos do contexto de redemocratização do país após os anos de repressão da ditadura militar. Porém, no hibridismo da citada “confluência perversa”, tais diretrizes têm seu advento e sofrem igual influência do contexto de pavimentação do Estado para a implantação de medidas neoliberais. Essas leis, assim como outras que instituem instrumentos jurídicos similares, farão parte do que denominaremos de *reforma extrajudicial legislativa*.

Entretanto, importa-nos, por hora, desenharmos os contornos da reforma do Estado impulsionada pelo Poder Executivo, de forma a promover transformações institucionais neoliberalizantes e experimentos regulatórios orientados para o mercado. Buscaremos

⁴³ Segundo Batista (1994), os objetivos básicos das propostas do Consenso de Washington eram, “por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.” (p.18). Dentre suas diretrizes de política econômica, constavam: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação; propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

demonstrar, na linha de Almeida (1999) e Almeida e Moya (1997), que as reformas pretendidas pelo Executivo não devem ser explicadas por uma decisão unilateral do mesmo, mas sim por um contexto institucional que lançou as bases de uma “reforma negociada” entre o Executivo e o Legislativo, bem como pelas condições de natureza política que influem sobre sua congruência e coesão.

O processo de reforma do Estado: de Sarney a FHC

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 comportaram mudanças que levaram à ruptura com o antigo modelo nacional-desenvolvimentista que, por cerca de 50 anos, entre 1930 e 1980, sustentou a estratégia da industrialização brasileira de substituição de importações. Nesse período, marcado por uma crise financeira aguda - devido à intensa inflação, ao déficit da balança comercial e ao crescimento da dívida externa - e pelas incertezas quanto à condução política que seria tomada para o arrefecimento desses fenômenos, os governos buscaram uma forma de equalizar a aporia econômica e, simultaneamente, abrir espaço para um novo regime de acumulação de capital com dominância financeira, consoante à ideologia dominante do neoliberalismo.

A efetivação dessas mudanças de grande amplitude foi desencadeada por um conjunto de fatores internos e externos. Dentre os fatores externos, podemos elencar as sucessivas crises internacionais, a partir de meados dos anos 1980, a pressão das agências multilaterais (como o FMI e o Banco Mundial), os avanços do processo de globalização, o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. No plano interno, destacam-se o processo de reorientação posto em prática pelos governantes de turno, direcionado para reformas políticas voltadas para a construção de um regime democrático, os programas de estabilização econômica, as reformas orientadas para o mercado (principalmente a privatização e a abertura externa da economia) e a integração na ordem mundial globalizada (DINIZ, 2003).

O governo de José Sarney (1985-1990) enfrentou uma crise sem precedentes na história republicana do país. Foram lançados diversos planos de estabilização inflacionária, porém, nenhum deles obteve êxito. Em 1987, com uma inflação galopante e reservas internacionais em franca redução por conta do déficit das balanças comercial e de pagamento, honrar o serviço da dívida externa e os custos das importações tornou-se inviável. Por isso, em 20 de fevereiro, o Brasil declarou moratória, abstendo-se de pagar a dívida por prazo indeterminado.

No decurso do governo Sarney, os embates que começaram a ocorrer entre propostas liberalizantes e desenvolvimentistas foram travados no interior de um governo que assumiu o comando do país com problemas de legitimidade política e que não tinha grandes margens de manobra para indicar com clareza um ou outro rumo para a economia nacional. Ao mesmo tempo em que dava demonstrações de não alinhamento com o *establishment* econômico mundial⁴⁴, já possuía certos apelos liberais, como os vistos no Plano de Verão de 1989, que apontava para a privatização de empresas estatais, o controle de crédito para evitar a inflação, o corte de gastos públicos com a exoneração de funcionários contratados nos cinco anos anteriores ao pacote, a extinção dos Ministérios da Habitação e Bem-Estar Social, da Reforma e Desenvolvimento Agrário etc. (medidas que acenavam para as cartilhas das instituições financeiras internacionais). No plano político e social, procedeu a medidas relevantes para o país, como a promulgação da nova constituinte para elaboração de uma nova Carta-Magna (Constituição Federal de 1988), a instauração da eleição direta para Presidente da República e para prefeitos das capitais, o direito de voto aos analfabetos e aos maiores de 16 anos e a liberdade plena de organização partidária e sindical.

A despeito das privatizações no governo Sarney, sob o comando do ministro Maílson da Nobrega, o projeto de privatização assume nova orientação, mudando os contornos do projeto definido no último governo militar⁴⁵. Com a publicação do Decreto nº 95.886, de 29 de março de 1988, que dispõe sobre o Programa Federal de Desestatização, o governo coloca de lado a preocupação com a segurança nacional e com a reserva de mercado para o setor privado nacional do projeto anterior e a privatização passa a ser vista como uma ferramenta para a redução da dívida externa (ALMEIDA, 2010). O que houve, de fato, nessa fase, foram reprivatizações, ou seja, o governo privatizava empresas de pequeno porte, devedoras do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as quais foram absorvidas pelo Estado⁴⁶.

As privatizações só se tornam realmente parte da agenda pública no governo Fernando Collor (1990-1992), mais precisamente quando é instituído o Programa Nacional de

⁴⁴ Em junho de 1985, o Brasil reatou relações diplomáticas com Cuba, rompidas pelo governo da ditadura militar e, em agosto do mesmo ano, Sarney afirmou que o FMI trabalhava para impor ao Brasil medidas contrárias aos interesses nacionais, bem como falou na Assembleia das Nações Unidas, em Nova Iorque, que a dívida externa do Brasil não seria paga com a recessão, o desemprego ou a fome, pois o povo brasileiro já estava no limite do insuportável.

⁴⁵ Referimo-nos aqui ao Decreto nº 86.215, de 25 de julho de 1981, instituído no governo do General João Figueiredo (1981-1984), que previa expressamente a transferência de empresas estatais para o setor privado, mas com forte preocupação com o “patrimônio nacional” e com a “segurança nacional”.

⁴⁶ Segundo Velasco Jr (1999), ao final do governo Sarney, em março de 1989, tinham sido encerrados 17 processos de desestatização, gerando uma arrecadação equivalente a US\$ 549 milhões e uma transferência de dívidas ao setor privado da ordem de US\$ 620 milhões.

Desestatização – PND, por meio de Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, que conferiu à mesma uma posição de prioridade dentre as políticas de governo. A partir de então as privatizações passam a ser vinculadas a um programa global de reformas e de revisão do papel do Estado na economia.

O projeto de “modernização” de Collor prometia grandes reformas no Estado visando à diminuição de gastos públicos e o incentivo à economia de mercado. Tal projeto foi alardeado ressaltando-se a aparência do novo, da originalidade e, portanto, de quebra, de ruptura, de desmonte de toda uma era de Estado desenvolvimentista. Essa “modernização” trazia em seu bojo as bases do ideário da nova ordem mundial que se impôs com o término da guerra fria, conceituado como neoliberal. Como assevera Werneck Vianna (1991):

Como suposto geral da política de governo, a consideração do esgotamento da esfera pública como lugar de otimização da acumulação privada – a chamada privatização do público – e de estabilização política e social da ordem burguesa. A ordem privada, expandida e consolidada no vintênio autoritário, necessita, agora, se desvencilhar da própria história e das suas antigas instituições, cabendo à modernização neoliberal refundar a hegemonia burguesa à base do mercado e dos sistemas de valores que se orientam por ele – ethos utilitarista, sindicalismo de negócios, minimalismo político (WERNECK VIANNA, 1991, p. 15).

Sallum Jr (2011) sustenta que a iniciativa reformista liberal do governo Collor teve influência de dois ideários: o neoliberal e o de “integração competitiva”. O ideário neoliberal, como demonstramos, ganhou relevância a partir dos anos 1970 em função das dificuldades de superar a recessão e a inflação daquela década com os instrumentos keynesianos de gestão macroeconômica. Já o projeto de “integração competitiva” nasce como reação à crise do Estado nacional-desenvolvimentista e possuía a ideia central de transferir para a iniciativa privada o centro motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o exterior. Nesse projeto, propunha-se uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro em vista de tornar a indústria brasileira competitiva no plano internacional. Tal ideário diferenciava-se do neoliberalismo por ser uma forma de nacionalismo não defensivo de afirmação nacional no plano internacional, que almejava um Estado “forte” com capacidade de comando sobre as atividades econômicas que se desenvolvessem no seu território. Essa perspectiva teve estreita ligação com a reavaliação crítica do desenvolvimento industrial latino-americano que começara a ser feita pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desde o início dos anos 1980.

Para Sallum Jr (2011), as reformas políticas de liberalização econômica desencadeadas pelo governo Collor sob influência do ideário da “integração competitiva” envolveram o estabelecimento de uma nova política industrial e de comércio exterior⁴⁷ e a liberalização dos fluxos financeiros com o Exterior, ao passo que o processo de privatização teve cunho eminentemente neoliberal. A razão de uma orientação neoliberal mais evidente do que de uma “integração competitiva” para a privatização deveu-se à perspectiva fiscalista e genericamente privatista que orientou esse processo - as privatizações não foram vinculadas a quaisquer projetos estatais de reestruturação produtiva dos setores ou complexos produtivos a que pertenciam as empresas estatais privatizadas.

Apesar de anunciar uma ruptura política e social com o Estado desenvolvimentista e com a aliança político-social desenvolvimentista, ambos em crise, não houve no governo Collor o estabelecimento de uma coalizão ampla o suficiente para se sustentar e assegurar a aplicação continuada e progressiva dos programas de reforma liberalizante (MACIEL, 2011). Isto aconteceu, em parte, pelo modo como Collor construiu sua candidatura e desenvolveu sua campanha eleitoral (o que trouxe reflexos diretos para o seu governo): com base em uma “empresa político-eleitoral” e não em uma coalizão político-partidária. Ademais, como afirma Oliveira (2006), “Collor era a indeterminação elevada à décima potência: seu messianismo revelava a impossibilidade de uma política que ligasse classes, interesses e representação” (p.272). Desse modo, sua gestão não teve pleno sucesso em realizar seus objetivos, sendo interrompida por uma crise política – acirrada pelo escândalo de um esquema de corrupção de tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e de cobrança de propina dentro do governo – que redundou em seu *impeachment*.

Se o Brasil, como afirma Guimarães (2001), viveu o impacto neoliberal de modo retardatário e incerto com o governo Collor, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) o mesmo acontece de forma avassaladora. O autor argumenta que o caráter retardatário da aplicação do programa neoliberal no Brasil teve uma raiz política: a crise do regime militar e a ofensiva democrática e popular nos anos 1980, que limitaram o espaço para o domínio neoliberal. Dessa forma, foi apenas em 1994 que se criaram as

⁴⁷ A nova política industrial e de comércio exterior de Collor envolveu o fim das restrições não tarifárias para as importações e exportações e estabeleceu a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), e o Programa de Competitividade Industrial (PCI). No que diz respeito às restrições não tarifárias, Collor, dentre outras iniciativas, eliminou todo o poder discricionário do governo para autorizar exportações e licenciar importações, pôs fim à lista de cerca de 1500 produtos que eram de importação proibida para reservar o mercado à produção nacional e acabou com todas as isenções e reduções de tarifas de importações (SALLUM Jr, 2011).

condições políticas para a plena dominância de um programa de “refundação neoliberal do Estado brasileiro” (p.136).

Guimarães (2001) sustenta que o processo de “refundação neoliberal do Estado brasileiro” foi muito mais do que uma reforma do Estado em suas dimensões de gestão administrativa e racionalização, pois significou a revisão decisiva de vários de seus contratos básicos e fundamentais em uma direção liberal, com intensidade inédita na história republicana do século XX.

A perspectiva de Guimarães (2001) nos é particularmente cara em razão de sua abordagem do processo de refundação neoliberal para além das dimensões econômicas⁴⁸, ao apresentar como aspecto dessa reforma uma alteração no contrato social brasileiro, que envolve uma transformação no padrão dos direitos e deveres entre os cidadãos. Seguindo essa linha de argumentação, o autor apresenta quatro dimensões das alterações empreendidas no processo de “refundação neoliberal do Estado”:

1) altera-se o padrão das relações entre o Estado brasileiro e o mercado capitalista mundial, com a promoção de um avanço substancial dos direitos do grande capital financeiro em detrimento da soberania nacional - profunda abertura comercial, desnacionalização de setores produtivos e financeiros chave, desregulamentação do controle de fluxos de capitais e atrelamento dos gastos públicos a metas negociadas com o FMI;

2) altera-se o padrão dos direitos e deveres entre os cidadãos brasileiros. Se a Constituição de 1988 indicou um caminho de universalização de direitos sociais, o plano neoliberal de refundação do Estado brasileiro incorporou um ataque generalizado à lógica dos direitos, especialmente os dos trabalhadores - rompe-se a dinâmica de inclusão crescente no mercado formal de trabalho que vinha desde a Era Vargas; as políticas sociais passaram a ter como meta o padrão focal, com objetivo de reduzir ao mínimo o projetado Estado do Bem-Estar Social; os impostos indiretos e a carga fiscal aumentaram muito para os assalariados; concedem-se subsídios bilionários para grandes capitalistas, inclusive multinacionais ou setores que haviam se tornado donos de empresas estatais;

⁴⁸ Conforme afirmam Goldenberg e Prado (2003), no plano econômico, o principal objetivo de FHC foi consolidar o Plano Real (implementado no governo anterior, de Itamar Franco, onde assumiu cargo de Ministro da Fazenda) para combater a crônica inflação que assolava o Brasil. Conseguiu-se tal prioridade com uma política de valorização do câmbio e de aumento do endividamento do país, que trouxe como consequência a necessidade de obtenção do equilíbrio fiscal nas contas públicas, de acordo com as negociações com organismos financeiros internacionais como o FMI (que avalizaram e forneceram recursos financeiros adicionais visando à estabilização da economia).

3) houve um deslocamento patrimonial do Estado para grupos privados (privatização). Setores estratégicos da economia brasileira, fundamentais para qualquer plano de soberania econômica nacional, foram vendidos em condições pouco transparentes;

4) alteraram-se as relações do pacto federativo e implementou-se uma relação que subordinou nitidamente o Congresso Nacional a uma dinâmica em que o Executivo detinha a iniciativa legislativa fundamental.

Interessa-nos, em particular, o exame do modo pelo qual o Poder Executivo procurou levar a cabo tais reformas, sobrelevando esta quarta dimensão da alteração apresentada por Guimarães (2001): a iniciativa legislativa realizada pelo Executivo.

Haggard e Kaufman (1995), ao analisarem o processo comum a uma série de países que transformaram sistemas de governo autoritários em regimes democráticos, ocorridos com frequência em meio a cenários de graves crises econômicas e de adoções de reformas orientadas para o mercado, evidenciam o processo de centralização de autoridade do Executivo na condução de tais reformas. Para os autores:

Na América Latina [...], a escolha do presidencialismo ao invés de parlamentarismo se deu mais em razão de tradições históricas profundamente enraizadas do que por cálculos sobre a capacidade do Executivo de iniciar ou sustentar reformas econômicas. No entanto, vale ressaltar que em certos casos de crise – todas em sistemas presidenciais – foram feitas tentativas para reforçar ainda mais o poder do Executivo sobre o processo de tomada de decisão econômica mediante a criação de dispositivos constitucionais que garantiram aos presidentes poderes ou autoridades de decreto legislativos excepcionais ou ainda que autorizaram os legisladores a delegarem tais poderes. Tais poderes presidenciais excepcionais exerceram um importante papel no início da reforma (HAGGARD e KAUFMAN, 1995, p. 164).

De fato, como destacam Figueiredo e Limongi (1997), as novas democracias da América Latina, tais como a Colômbia, Argentina, Chile, Peru, Equador e Brasil, durante seus diferentes processos de redemocratização, procuraram introduzir ou mantiveram em suas constituições medidas que estenderam os poderes legislativos emergenciais do Executivo. Ainda que tais medidas suscitem, do ponto de vista normativo, um questionamento acerca da natureza de tais democracias, visto que, para muitos, elas representam um resíduo do autoritarismo, sua aceitação é amiúde tomada como inevitável. Isto se dá, segundo os autores, pelo o seguinte argumento:

[...] no mundo moderno, dadas as múltiplas e crescentes funções que o governo é chamado a desempenhar, uma vez que se confronta cada vez mais com situações imprevisíveis em que é chamado a agir de forma rápida e ágil, e visto que é preciso evitar as crises motivadas por incapacidade do governo de agir de maneira pronta ou que se veja paralisado por conflitos internos, segue a conclusão de que o governo só será efetivo se o executivo for dotado de poderes legislativos excepcionais. Além disso, nos países latino-americanos, e especialmente no Brasil, com sistemas partidários fragmentados e de baixa disciplina interna, é por intermédio desses poderes que o executivo pode aumentar a capacidade de implementar uma agenda de governo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, p.128).

Figueiredo e Limongi (1997), contudo, ao reconhecerem que a Constituição é escrita por parlamentares, passam a se inquirir sobre quais motivos os constituintes teriam criado um quadro institucional que concederia esse aumento dos poderes legislativos do Executivo. Distanciando-se de perspectivas segundo as quais os parlamentares teriam “abdicado” do poder legislativo em favor do Executivo, e pautando-se em estudos como os Carey e Shuggart (1998 [1995]), os autores defendem a ideia de que o Legislativo teria conformado um processo de "delegação" de autoridade, isto é, o legislativo teria delegado poderes legislativos ao executivo visando superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões aos quais estaria particularmente sujeito. Tal delegação objetivaria, sobretudo, garantir mais estabilidade às decisões e maior eficiência nos resultados de políticas, o que implicaria em dizer que essa delegação de poderes ao Executivo não impediria o Legislativo de alcançar os objetivos por ele desejados. Mais do que isto, esta seria, muitas vezes, a única maneira de alcançar esses resultados. Segundo tal perspectiva, tanto o Poder Legislativo, que deixa de exercer funções legislativas ou que as exerce em menor grau, quanto o Executivo, que assume essas novas funções, ganhariam com este arranjo institucional. De acordo com os autores:

A transferência de autoridade legislativa, de acordo com a hipótese da delegação, seria necessariamente condicional. O legislativo não abdicaria de seu poder original de assumir ou reivindicar para si o desempenho das tarefas legislativas. Fica a juízo do Congresso, dependendo do uso do poder delegado, a continuidade da transferência de autoridade. O importante não seria o quanto de autoridade é delegado, mas o quão adequadamente ela é delegada. Nesse sentido, a delegação pode ser vista em termos de sua maior ou menor capacidade de perseguir de forma efetiva (ou alcançar) os seus objetivos e não como perda de poder legislativo para o executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, p. 129).

Pelo caráter condicional dessa delegação, ao contrário de se cogitar uma sobreposição forçada de um poder sobre o outro, aponta-se para um processo negociado entre os dois poderes. Nesse sentido, tal entendimento aproxima-se da concepção de Almeida (1999) e Almeida e Moya (1997) do processo de reforma do Estado como uma “reforma negociada” entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Segundo os autores, o movimento de reforma iniciado e capitaneado pelo Executivo não pode ser explicado pela decisão unilateral do mesmo, mas sim por um contexto institucional que define as instâncias de veto e o número de agentes com capacidade de veto (*veto players*)⁴⁹ - o que requer levar em conta na análise os agentes e instâncias de negociação e buscar modelos que permitam entender esse processo específico de reforma do Estado.

Ainda que reconheçam que no Brasil o Executivo dispõe de recursos institucionais que lhe assegura iniciativas e instrumentos de poder significativamente maiores do que os do Congresso, Almeida e Moya (1997) reconhecem igualmente a capacidade deste último de bloquear políticas, uma vez que tanto o Executivo quanto o Legislativo são agentes com capacidade de veto⁵⁰. Ao analisarem o caso da política de privatizações dos anos 1990, ressaltam que o Executivo não apenas constituiu a força propulsora do processo, como foi basicamente sua a responsabilidade pela concepção do programa de privatização. Entretanto, todo o arcabouço legal da política de privatização foi discutido e negociado no Legislativo, de modo que o Congresso, mesmo que atuando sobre uma pauta por ele não definida, teve atuação relevante. Assim, concluem os autores que, se não houve, por parte do Parlamento, obstaculização da realização desse capítulo da reforma econômica, isto se deu em função da distribuição das preferências dos parlamentares, que se aproximaram significativamente da agenda reformista dos governos que se sucederam a partir de 1990.

Ames (2003), ao investigar o que motiva os parlamentares brasileiros na arena legislativa, afirma que as ideologias, as características dos eleitorados, as perspectivas

⁴⁹ Almeida e Moya (1997), com base na teoria de Tsebelis (1997), definem os “agentes com capacidade de veto” (*veto players*) como agentes individuais ou coletivos cuja concordância (por regra de maioria no caso de atores coletivos) é necessária para a mudança do *status quo*. Eles podem ser de dois tipos: institucionais - presidentes da República e câmaras legislativas, nos regimes presidencialistas; e partidários, nos sistemas parlamentaristas. A possibilidade de mudança é função do número de agentes com capacidade de veto, de sua congruência (isto é, da convergência de suas posições políticas) e da coesão interna de cada um deles.

⁵⁰ Vale lembrar que o Poder Judiciário também possui numerosos mecanismos para exercer controle da ação governamental, inclusive a legislativa. Clève (1993) destaca que, se por um lado, o constituinte atribuiu ao Executivo competência legislativa, por outro, ele ampliou as possibilidades de controle sobre seus atos (controle judicial ou parlamentar). Cite-se, por exemplo, o fortalecimento das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º da Constituição Federal) e a possibilidade de sustação, pelo Congresso, dos atos do Executivo que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art.49, V, da Constituição Federal). Podemos citar ainda a possibilidade de controle da atividade normativa do Executivo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn).

eleitorais e os incentivos propiciados pelos benefícios clientelistas influem em suas motivações. Porém, a descoberta mais notável em sua análise foi a importância do fisiologismo nas posições relativas ao interesse público. Segundo o autor, de pouco ou nada adianta o fato de o Presidente brasileiro concentrar em suas mãos um respeitável leque de prerrogativas constitucionais. Para tocar minimamente sua agenda, ele deve utilizar da distribuição política de cargos e programas de obras públicas para arregimentar apoio e fazer alterações táticas nesses incentivos no decorrer de sua administração. O exame realizado pelo autor com o auxílio de um modelo construído para medir dois grupos de votações, ambos na legislatura 1987-1991 - o primeiro por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e o segundo por azo das medidas provisórias editadas no início do governo de Collor -, demonstra a importância dada ao fisiologismo:

Durante a Assembleia Constituinte, podia-se comprar ou pelo menos alugar deputados: os que tinham recebido esses benefícios e programas votaram a favor do Executivo, contra o Congresso, contra os sindicatos e obtiveram escores baixos na escala de apoio à democracia popular. No início do governo Collor, os efeitos da concessão desses benefícios foram menores, em parte porque o governo estava desorganizado e em parte porque Collor parecia acreditar que seu carisma seria capaz de mobilizar apoios. Mesmo assim, os deputados ávidos por fisiologismos deram firme respaldo ao Executivo (AMES, 2003, p. 202).

Delineado os contornos do que reconhecemos como “reforma negociada” entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para a consecução da reforma do Estado nos anos 1990, importa-nos analisar os instrumentos dos quais o Poder Executivo lançou mão para realizar tal reforma. Para isso, faz-se necessário investigarmos os atos normativos a que dispõe o Executivo para exercer sua produção legislativa, concedendo especial destaque ao uso de Medidas Provisórias (MP) pelo mesmo.

A competência do executivo em matéria legislativa surge no Brasil com a Carta autoritária de 1937, que dotou a ditadura Vargas da possibilidade de expedição de decreto-lei em seu art. 14. Segundo Sampaio (1968), esse período testemunhou a uma intensa proliferação legislativa, cuja coleção de decretos-lei subiu a 9.908, contando-se entre eles quase toda legislação trabalhista, reunidas em 1943, na chamada Consolidação das Leis do Trabalho.

Ainda que não fosse inicialmente admitida tal competência legislativa no regime de 1946, esta retornou em 1961, por meio de autorização concedida pela Emenda Constitucional nº 4. Em 1965, previu-se também a adoção de decreto-lei pelo art. 30 do Ato Institucional nº

2, no governo militar de Castello Branco, que foi corroborado e ampliado no mesmo governo pelo art. 9º do Ato Institucional nº 4, de 1966. Para além dos momentos elencados, veremos ainda os decretos-lei novamente admitidos pelo Direito brasileiro com as Constituições de 1967 e 1969. Foi dessa forma que, até a Constituição de 1988, o Executivo legislou ou nos períodos de transição política ou nos períodos de ditadura (ainda que constitucionalizada – 1937, 1967).

De acordo com Nascimento (2004), a Constituição de 1988, com a edição da medida provisória, cuidou apenas de reformar o decreto-lei, aproximando-se ainda mais do modelo europeu, transposto de um cenário parlamentarista para o presidencialismo de coalizão brasileiro.

Por ocasião do debate sobre a instituição das MPs na Constituinte, conforme observam Figueiredo e Limongi (1997), a preservação do poder normativo extraordinário do Presidente foi aceita como desejável, de modo que a necessidade de manter alguma forma de intervenção do Executivo na produção de normas quase não foi questionada, inclusive nos debates travados na Subcomissão do Poder Legislativo (espaço natural de expressão do anseio de fortalecimento do Congresso, amesquinçado durante o regime militar). Fato que corrobora essa sentença foi a derrota expressiva da Ementa supressiva (apresentada pelos deputados Adilson Mota – PDS/RS e Michel Temer – PMDB/SP), que propunha a eliminação da medida provisória: 275 votos contrários contra apenas 78 favoráveis. O pronunciamento do relator da Subcomissão do Legislativo é significativo a esse respeito:

Então, para devolver ao legislativo esta primordial prerrogativa que é a de legislar, a primeira medida que a Subcomissão tomou foi a de acabar com o decreto-lei. Portanto, o decreto-lei, que servia como elemento fundamental para toda esta legislação autoritária vinda do executivo, foi retirado da esfera político-institucional tanto no relatório da Subcomissão do Poder Legislativo, como, depois, no relatório do constituinte Egídio Ferreira Lima. Todavia, isto fez com que também nos preocupássemos com o executivo, e, por fim, demos-lhe outro instrumento rápido, mas somente para ser usado em caso de absoluta necessidade. E esse parecer da nossa Subcomissão foi também seguido pelo constituinte Egídio Ferreira Lima, no seu relatório (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, de 08 de agosto de 1987, p. 10 *apud* FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, p.133).

A instituição da MP no texto constitucional foi tida como uma forma de impedir a prerrogativa presidencial de editar decretos com força de lei, como havia acontecido ao longo do período autoritário, visto que com ela o Executivo teria em suas mãos poderes legislativos

excepcionais, que deveriam ser usados em casos de importância e urgência. Com base na fala do deputado Ferreira Lima, podemos depreender tal assertiva:

O decreto-lei, sempre abastardado pelos regimes autoritários, reconquista a sua roupagem democrática e os seus fundamentos históricos como fator de modernização e rapidez na ação administrativa nos casos de importância e urgência, tão presentes no mundo moderno (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, de 05 de agosto de 1987, p. 7 *apud* FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997, p.133).

Assim, a medida provisória passa a compor o texto Constitucional no inciso V de seu art. 59. O artigo 62 institui que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Entretanto, a vagueza e a indeterminação do texto para os pressupostos de “relevância” e de “urgência” possibilitou que o Executivo utilizasse de tal prerrogativa para viabilizar e reproduzir agendas políticas das mais diversas, transformando um instrumento claramente excepcional em um instrumento absolutamente normal e corriqueiro de governo.

Foi precisamente para dar cobro ao abuso na edição das medidas provisórias pelo Presidente que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001. Todavia, mesmo impondo limites à atividade legislativa do Executivo, tal Emenda não encerrou com a tendência ao uso desse recurso. Cabe aqui confirmarmos tal afirmação expondo o quantitativo de edições de medidas provisórias realizadas pós-1988.

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), a produção legislativa brasileira entre os anos 1989 e 1994 - período que compreende os governos Collor e Itamar - (desconsiderando-se as leis orçamentárias e as leis de iniciativa do Poder Judiciário) revela que foram sancionadas 428 leis (252 resultantes de projetos de iniciativa do Executivo e 176 de iniciativa do Legislativo) e foram editadas 788 medidas provisórias (das quais 14 foram rejeitadas, 230 convertidas em lei e 544 reeditadas).

De acordo com Nascimento (2004), do início do primeiro governo FHC (1995) até julho de 2002 (sempre desconsiderando leis orçamentárias e as leis de iniciativa do Poder Judiciário), foram sancionadas 650 leis. Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 foram editadas 5.299 medidas provisórias (das quais 253 eram originais e 5.036 foram reeditadas. Dentre todas, 2 foram rejeitadas, 5 perderam eficácia, 16 foram revogadas e 228

foram convertidas em lei). Após a Emenda, nos quinze meses finais do governo FHC, foram editadas 101 medidas, mantendo-se a média de 6,73 medidas originais por mês.

Conforme frisam Couto e Abrucio (2003), o governo FHC se destacou pela forma como utilizou as medidas provisórias, pois mais do que editá-las, ele as reeditou. O processo de reedição das medidas promovido pelo Executivo é especialmente importante, pois, como pontua Gama Neto (2011):

O instituto das Medidas Provisórias dava ao governo federal uma enorme margem de manobra nas negociações. Como eram necessárias várias reedições até sua aprovação final pelo Congresso Nacional, o Executivo federal aproveitava este momento para adequar a norma às vicissitudes da negociação (GAMA NETO, 2011, p.146).

Foi valendo-se do uso dessas medidas provisórias que Poder Executivo empreendeu grande parte da reforma do Estado nos anos 1990 e início dos anos 2000. O processo de privatização proposto pelo governo Collor, por exemplo, foi delineado nas medidas provisórias n° 155 (convertida na Lei n° 8.031/90) e n° 157 (convertida na Lei n° 8.018/90), ambas de 15 de março de 1990. A primeira cria o Programa Nacional de Desestatização (PND) e a segunda institui os Certificados de Privatização.

Nos governos Fernando Henrique Cardoso, grande parte das mudanças nos direitos trabalhistas também ocorreu mediante o uso das medidas provisórias. Em um discurso no Senado, em 1994, pouco antes de tomar posse para o primeiro mandato na presidência da República, FHC afirma que pretendia “enterrar a Era Vargas”, flexibilizando as leis trabalhistas, “engessadas” pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Para esse fim, fez uso de medidas como: a Medida Provisória n° 1.053, de 30 de junho de 1995, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e institui a desindexação salarial; a Medida Provisória n° 1.539-34, de 7 de agosto de 1997, que instituiu trabalho aos sábados e domingos no comércio varejista; a Medida Provisória n° 1.709, de 6 de agosto de 1998, que instituiu o trabalho em regime de tempo parcial, alterando a CLT, dispondo que esse tempo parcial não exceda a 25 horas semanais e a remuneração seja de acordo com a jornada; a Medida Provisória n° 1.982-77, de 23 de novembro de 2000, que regulou a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 70, inciso XI da Constituição, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, estabelecendo no art. 2° que essa participação é objeto de negociação entre a empresa

e seus empregados, mediante procedimentos escolhidos pelas partes de comum acordo; a Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, que modificou a Medida Provisória nº 1.709, atingindo o art. 58-A da CLT sobre trabalho em regime de tempo parcial - 25 horas semanais. Dispôs que as férias, para o trabalho em regime de tempo parcial, são de 18 a 8 dias, dependendo do número de horas da jornada e não do número de meses trabalhados etc. (MARCONSIN, 2012, p.36).

Para empreender seus planos de privatização, o governo FHC promoveu mudanças substanciais no Programa Nacional de Desestatização (PND) (criado, como vimos, pela Medida Provisória nº 155 e convertido na Lei nº 8.031/90, por Collor), por meio da Medida Provisória nº 841, de 19 de janeiro de 1995, e de suas reedições. Assim, o PND passou a ter como objetivo contribuir para a redução e melhoria do perfil da dívida pública, concorrendo para o saneamento do setor público (art.1º), bem como foram incluídas como possíveis objetos de desestatização as instituições financeiras públicas e estaduais que tivessem as ações de seu capital social desapropriadas e os serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização (art. 2º).

Segundo Cunha (1997), a peça fundamental do aparato normativo das privatizações foi aparentemente a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que veio a ser revogada, em 9 de setembro de 1997, pela Lei nº 9.491. Ambos os diplomas são permeados por medidas provisórias, que foram a espinha dorsal das privatizações⁵¹. Um exemplo de medida provisória que altera a referida lei é Medida Provisória nº 1.481-49, de 15 de maio de 1997, que transfere a coordenação da desestatização das instituições financeiras federais para o Banco Central do Brasil. Já um exemplo de medida provisória que compôs o aparato normativo das privatizações, mas que não alterou a Lei nº 8.031/90, foi a Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, que estabeleceu mecanismos objetivando incentivar a

⁵¹ Cunha (1997) identifica as seguintes medidas provisórias que modificam a Lei nº 8.031/90: MP nº 327 (de 25/06/93), MP nº 334 (de 26/07/93), MP nº 345 (de 26/08/93), MP nº 353 (de 24/09/93), MP nº 362 (de 25/10/93), MP nº 376 (de 25/11/93), MP nº 392 (de 24/12/93), MP nº 415 (de 24/01/94), MP nº 432 (de 24/02/94), MP nº 455 (de 26/03/94), MP nº 479 (de 25/04/94), MP nº 506 (de 25/05/94), MP nº 533 (de 24/06/94), republicada em 27/06/94, MP nº 557 (de 27/07/94), MP nº 588 (de 26/08/94), MP nº 630 (de 24/09/94), MP nº 670 (de 22/10/94), MP nº 718 (de 21/11/94), MP nº 772 (de 21/12/94), MP nº 841 (de 20/01/95), MP nº 901 (de 17/02/95), MP nº 945 (de 17/03/95), MP nº 970 (de 13/04/95), MP nº 995 (de 12/05/95), MP nº 1.021 (de 09/06/95), MP nº 1.044 (de 30/06/95), MP nº 1.070 (de 29/07/95), MP nº 1.097 (de 28/08/95), MP nº 1.129 (de 27/09/95), republicada em 28/09/95, MP nº 1.162 (de 27/10/95), MP nº 1.197 (de 25/11/95), MP nº 1.233 (de 15/12/95), MP nº 1.270 (de 13/11/96), MP nº 1.309 (de 12/02/96), MP nº 1.349 (de 13/03/96), MP nº 1.391 (de 12/04/96), MP nº 1.433 (de 10/05/96), MP nº 1.481 (de 07/06/96), MP nº 1.481-38 (de 05/07/96), MP nº 1.481-39 (de 02/08/96), MP nº 1.481-40 (de 30/08/96), MP nº 1.481-41 (de 27/09/96), MP nº 1.481-42 (de 25/10/96), MP nº 1.481-43 (de 23/11/96), MP nº 1.481-44 (de 20/12/96), MP nº 1.481-45 (de 18/01/97), MP nº 1.481-46 (de 15/02/97), MP nº 1.481-47 (de 17/03/97), MP nº 1.481-48 (de 16/04/97), MP nº 1.481-49 (de 16/05/97), MP nº 1.481-50 (de 13/06/97), MP nº 1.481-51 (de 12/07/97), MP nº 1.481-52 (de 11/08/97), que é a medida provisória de cuja conversão decorreu a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (como o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária), dispendo sobre a privatização de instituições financeiras.

Além da medida provisória, da qual o Poder Executivo se utilizou para a consecução de grande parte da “reforma negociada” do Estado nos anos 1990 e início dos anos 2000, vale abordarmos alguns instrumentos utilizados no âmbito do referido Poder para o tratamento de conflitos diversos. Um exemplo é o Compromisso de Cessação da Prática ou Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), instituído pela Lei nº 8.884, em 11 de junho de 1994⁵² ⁵³, durante o governo Itamar Franco (1992-1995).

De acordo com Rodrigues (2005), “o compromisso de cessação de prática é um meio alternativo de solução de conflitos envolvendo direitos transindividuais em risco diante de determinadas práticas econômicas” (p.122). Na realidade, trata-se de um acordo firmado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)⁵⁴ e qualquer pessoa natural ou jurídica, de natureza pública ou privada, que esteja sendo investigada em processos administrativos de práticas lesivas à ordem econômica (salvo os listados na Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000), negociando a cessação da conduta lesiva desta última à ordem econômica.

A celebração do TCC possui somente influência na esfera administrativa, de modo que não pode elidir a aplicação de sanção civil de reparação de danos ou de ação penal. Tal compromisso possui duas cláusulas básicas: uma com a obrigação de não fazer – não praticar mais a conduta investigada - e outra de fazer – apresentar relatórios periódicos sobre a atuação do agente econômico no mercado, colocando-o em uma situação de vigilância especial. Outra hipótese de ajuste é a referente ao Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), previsto

⁵² Conforme consta no art. 53 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, em qualquer fase do processo administrativo poderá ser celebrado, pelo CADE ou pela SDE *ad referendum* do CADE, compromisso de cessação de prática sob investigação, que não importará confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada.

⁵³ Segundo consulta à legislação, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 revogou os dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. O art. 13 da referida lei possibilita propor termo de compromisso de cessação de prática por infração à ordem econômica, submetendo-o à aprovação do Tribunal, e fiscalizar o seu cumprimento.

⁵⁴ O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia federal, um órgão técnico inserido dentro da estrutura do Poder Executivo, com exercício de função judicante, com sede e foro no Distrito Federal, que exerce, em todo o Território nacional, as atribuições dadas pela Lei nº 8.884/1994. O CADE tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência.

no art. 58 da mesma Lei nº 8.884/94, e vinculado aos atos submetidos a controle pelo CADE, em função de “dominação de mercados relevantes de bens ou serviços”. Mediante o uso de tal termo, busca-se fazer com que as preocupações concorrenciais vislumbradas pelo conselho, ao invés de serem impostas, sejam acordadas. Com isso, cria-se a expectativa de que suas decisões em sua missão de zelar pela livre concorrência no mercado sejam cumpridas pelos agentes econômicos sem que haja interposição de ação no Judiciário para fins de rediscussão da matéria. Apela-se, assim, para a noção de que o CADE, por meio do uso de tais instrumentos, estaria contribuindo, segundo autores como Silva Junior (1998), para o estabelecimento de uma forma alternativa de aplicação do Direito, consoante com o novo enfoque de acesso à Justiça, que aponta para a necessidade do desenvolvimento de um conjunto mais variado de serviços que se estabeleçam para além das decisões produzidas pelos juízes tradicionais⁵⁵. Segundo o citado autor:

É tempo de se criar a consciência de que a justiça não há de ser feita, unicamente, pelas mãos do Judiciário, mas também por todos os órgãos públicos e pessoas jurídicas e físicas, em especial, pelos órgãos que são criados com a finalidade precípua de exercer atividade judicante, ainda que administrativa, como é a situação do CADE (SILVA JUNIOR, 1998, p. 20).

Seguindo essa linha negociada e acordada de aplicação do Direito, criou-se recentemente a possibilidade de utilização pelos Tribunais de Contas e pelos órgãos de controle interno de instrumentos alternativos de controle, baseados na consensualidade, ao invés de decisões impostas. Dentre eles, especial destaque cabe ao Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Segundo Ferraz (2011):

[...] na perspectiva de um Estado Democrático, a consensualidade é alternativa fundamental e necessária ao uso da imperatividade em matéria de controle público, dando ensejo e fundamentação aos instrumentos de controle consensual da Administração Pública [...] O abalo do modelo burocrático de administração reclama formas menos rígidas de atuação, numa onda de resgate da colaboração entre Estado, sociedade e indivíduos. Em tempos hodiernos, a imperatividade cede espaço à consensualidade. Fala-se mesmo em ‘era da consensualidade’ (FERRAZ, 2011, p. 2-3).

O TAG insere-se, desse modo, dentro da referida “era da consensualidade”, pois:

⁵⁵ Veremos mais adiante, no capítulo que trata da reforma do sistema de justiça, que tal enfoque refere-se à terceira e mais recente "onda" de reforma do sistema de justiça, denominada por Cappelletti e Garth (1988) de "enfoque de acesso à justiça".

[...] afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo (MOREIRA NETO, 1999, p.41 *apud* FERRAZ, 2011, p.4).

Pioneiramente utilizado pelo Município de Belo Horizonte sob a nomenclatura TCG – Termo de Compromisso de Gestão, mediante o Decreto n° 12.634, de 22 de fevereiro de 2007⁵⁶, o TAG, segundo Ferraz (2011), nos primeiros resultados apurados pela Auditoria Geral do citado Município, fez com que o percentual de resolução negociada dos problemas administrativos subisse para a ordem de 87%. Aos poucos, tal modelo de instrumento vem se disseminando nacionalmente, sendo replicado nos Tribunais de Contas de estados como Minas Gerais,⁵⁷ Goiás,⁵⁸ Amazonas,⁵⁹ entre outros.

A emergência e disseminação de instrumentos alternativos de tratamento de práticas lesivas à ordem econômica e de controle da administração pública, como o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) e o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), referem-se a um processo amplo de reforma do Estado, que envolve um plano de reforma legislativa que visa à criação e alteração de leis (via complementação ou revogação), de maneira a promover a regulamentação de métodos de resolução negociada e de instrumentos extrajudiciais para o tratamento de conflitos. No capítulo a seguir, discutiremos esse plano de reforma a que passa o Brasil e grande parte da América Latina a partir da década de 1980.

⁵⁶ No art. 11, inciso II, do Decreto n° 12.634, de 22 de fevereiro de 2007, consta que a celebração de Termo de Compromisso de Gestão - TCG, na hipótese de constatação de irregularidades, sem evidência de má-fé dos responsáveis e sem prejuízo deliberado ao erário. Já em seu art. 12, afirma-se que o Termo de Compromisso de Gestão - TCG é instrumento de controle consensual, celebrado entre a autoridade máxima do órgão, entidade, programa ou projeto auditado e a Controladoria-Geral do Município.

⁵⁷ A Lei Complementar n° 120, de 15 de dezembro de 2011, instituiu o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

⁵⁸ A Resolução Normativa n° 006, de 19 de julho de 2012, regulamentou o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

⁵⁹ A Resolução n° 21, de 04 de julho de 2013, regulamentou o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Amazonas.

1.4. A reforma extrajudicial legislativa: a criação e alteração de leis e a procura por novas formas de "pacificação social" mediante o uso de métodos e instrumentos extrajudiciais para o tratamento de conflitos

No plano das propostas de reforma extrajudicial do judiciário, associadas, como afirma Sadek (2004), à expansão da substituição do princípio da tutela governamental pelo da livre negociação, há uma focalização em iniciativas na esfera legislativa. Seguindo tais iniciativas, o Brasil busca acompanhar uma tendência mundial no sentido de promover um enxugamento da legislação. Entretanto, ao contrário do observado por Sadek, reconhecemos como resultado das propostas de reforma extrajudicial na esfera legislativa uma expansão da legislação, mediante a criação de leis voltadas para disciplinar métodos e instrumentos de tratamento dos conflitos no âmbito extrajudicial, assim como alterar (via complementação ou revogação) leis já existentes para atender ao mesmo objetivo. É assim que o Brasil e grande parte da América Latina, no contexto da “terceira onda de mercadorização” (BURAWOY, 2010) e da “terceira onda de enfoque no acesso à justiça” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988), testemunham, a partir da década de 1980, à introdução em suas legislações de uma série de leis voltadas para a regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito como a mediação, a conciliação, a arbitragem etc., bem como de instrumentos extrajudiciais como o termo de ajustamento de conduta. No quadro abaixo, uma adaptação do quadro original de Acselrad e Bezerra (2007), podemos ter uma dimensão da criação dessas leis na América Latina a partir final da década de 1980.

Quadro II – Criação de leis voltadas para a regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito na América Latina

| País | Lei | Data |
|------------------|---|-----------------------|
| Argentina | Decreto nº 1.480, declara de interés nacional la institucionalización de la mediación | 19 de agosto de 1992 |
| | Lei nº 24.573, institúyese con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio | 04 de outubro de 1995 |

| | | |
|-------------------|--|--|
| | | |
| Bolivia | Ley n° 1770 de Arbitraje y Conciliación | 10 de marzo de 1997 |
| Chile | Ley n° 19.971 sobre Arbitraje Comercial Internacional | 29 de setembro de 2004 |
| Colombia | Decreto n° 1818, Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Ley n° 1563 de Arbitraje Nacional e Internacional | 7 de setembro de 1998 12 de julho de 2012 |
| Costa Rica | Ley n° 7.727, Ley sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social Reglamento de Arbitraje Aprobado en sesión 8 de Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica Reglamento de Conciliación Aprobado en sesión 11 de Consejo Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Costa Rica Decreto n° 27.166-J, Reglamento al Capitulo IV de la Ley de Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social | 9 de dezembro de 1997 1 de abril de 1998 29 de abril de 1998 3 de julho de 1998 |
| Equador | Ley n°. 000. RO/145 de Arbitraje y Mediación | 4 de setembro de 1997 |
| Guatemala | Ley de Arbitraje | 17 de novembro de 1995 |

| | | |
|-----------------|---|--|
| Honduras | Ley de Conciliación y Arbitraje, Decreto n° 161-2000 | 17 de outubro de 2000 |
| México | <p>Primera reforma al Código de Comercio en materia de arbitraje</p> <p>Primera reforma al Código de Comercio para incluir toda una legislación em materia de arbitraje</p> <p>Reglamento del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México</p> | <p>4 de janeiro de 1989</p> <p>23 de julho de 1993</p> <p>19 de março de 2003</p> |
| Panamá | Decreto Ley n°. 5, por la cual se establece el régimen general de arbitraje de la conciliación y de la mediación | 8 de julho de 1999 |
| Paraguay | <p>Ley n° 1337. Libro V - Proceso Arbitral, que establece el Código Procesal Civil.</p> <p>Reglamento de Arbitraje Aprobado por Acta N° 2 del Consejo Directivo. Centro de Arbitraje y Conciliación de Paraguay - Cámara y Bolsa de Comercio</p> <p>Reglamento de Mediación Aprobado por Acta N° 2 del Consejo Directivo. Centro de Arbitraje y Conciliación de Paraguay - Cámara y Bolsa de Comercio</p> | <p>4 de novembro de 1988</p> <p>20 de agosto de 1997</p> <p>20 de agosto de 1997</p> |
| | <p>Ley General de Arbitraje n° 26572</p> <p>Ley de Conciliación Extrajudicial n° 26872</p> | <p>3 de janeiro de 1996</p> <p>12 de novembro de</p> |

| | | |
|------------------|--|---|
| Peru | Decreto Supremo N° 001-98-JUS, que aprobó el Reglamento de la Ley de Conciliación Ley n° 27218, que Prorroga la Obligatoriedad de la Ley n° 26872 de Conciliación Extrajudicial | 1997 12 de novembro de 1997 9 de dezembro de 1999 |
| Uruguai | Ley n° 15.982 - Se aprueba el Código General del Proceso Estatutos del Centro de Conciliación y Arbitraje, Corte de Arbitraje Internacional para el MERCOSUR, Bolsa de Comercio de Uruguay Reglamento de Arbitraje del Centro de Conciliación y Arbitraje, Bolsa de Comercio de Uruguay Reglamento de Conciliación del Centro de Conciliación y Arbitraje, Bolsa de Comercio de Uruguay | 18 de outubro de 1988 |
| Venezuela | Ley de Arbitraje Comercial Reglamento General del Centro de Arbitraje | 7 de abril de 1998 12 de agosto de 1998 |

Fonte: Quadro adaptado de Acsegrad e Bezerra (2007, p.7-8).

No quadro que segue abaixo, podemos ter uma dimensão da criação e alteração de leis (via complementação ou revogação) no Brasil, a partir da década de 1990, visando promover a regulamentação de métodos de resolução negociada e de instrumentos extrajudiciais na forma de títulos executivos extrajudiciais (termos de compromisso, termos de ajustamento de conduta, termos de conciliação etc.).⁶⁰

⁶⁰ Vale informar que tramitam no Senado Federal dois anteprojetos versando sobre métodos extrajudiciais: um que visa reformar a Lei de Arbitragem (Lei n° 9.307/96) e outro que cria um marco legal para a mediação. Ambos foram produzidos pela comissão de juristas presidida por Luis Felipe Salomão, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), após cinco meses de trabalho. Fonte: Portal de Notícias do Senado Federal. Reportagem intitulada “Anteprojetos das leis de arbitragem e mediação serão entregues nesta quarta”, de 02 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/02/anteprojetos-das-leis-de-arbitragem-e-mediacao-serao-entregues-nesta-quarta>>. Acesso em: 18 de outubro de 2013.

Quadro III. Exemplos de criação e alteração de leis no Brasil, a partir da década de 1990, visando promover a regulamentação de métodos e instrumentos extrajudiciais.

| | | |
|--|---|---|
| <p>Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</p> | <p>Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e regulamenta o TAC em seu art. 211</p> | <p>Estabelece que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial</p> |
| <p>Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.</p> | <p>Acrescenta os parágrafos 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a lei da Ação Civil Pública.</p> | <p>Estabelece que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial</p> |
| <p>Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (posteriormente revogada pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011)</p> | <p>Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. Prevê a possibilidade de compromisso de cessação de atividades de empresa investigada por infração à ordem econômica</p> | <p>Em seu Art. 7º, aprova o uso de termos do compromisso de cessação de prática e do compromisso de desempenho. No art. 85 da Lei nº 12.529/00, consta que o termo de compromisso de cessação de prática constitui título executivo extrajudicial</p> |
| <p>Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995</p> | <p>Revoga a Lei nº 4.611, de 2 de abril de 1965 e a Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, e, em</p> | <p>Dispõe, no Parágrafo único do art. 57, que valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | seu art. 57, prevê a possibilidade de acordo extrajudicial | instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público |
| Lei n° 9.307, de 23 de setembro de 1996 | Dispõe sobre a arbitragem e, no § 2º do art. 9º, prevê a possibilidade de compromisso arbitral extrajudicial | Dispõe, no Paragrafo Único do art. 11º que, fixando as partes os honorários do árbitro, ou dos árbitros, no compromisso arbitral, este constituirá título executivo extrajudicial |
| Lei n° 9.958, de 12 de janeiro de 2000 | Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e, no Parágrafo único do art. 625-E, prevê a possibilidade de termo de conciliação | Permite a execução do termo de conciliação, um título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. No Parágrafo único do art. 625-E, consta que o termo de conciliação é um título executivo extrajudicial e terá eficácia liberatória geral |
| Lei Estadual n° 3.467, de 14 de setembro de 2000 | Dispõe sobre sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente e, em seu art. 101, estabelece o termo de compromisso ou de ajuste ambiental | Possibilita que as multas aplicadas com base nesta Lei possam ter a sua exigibilidade suspensa mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, com força de título executivo extrajudicial |
| Medida Provisória n° 2.163-41, de 23 de Agosto de 2001 | Acrescenta o art. 79-A a Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei de Crimes Ambientais | Permite que os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, celebrem, com força de |

| | | |
|--|---|--|
| | | título executivo extrajudicial, termo de compromisso |
| Medida Provisória nº 131, de 25 de Setembro de 2003 (convertida na lei 10.814, de 15 de dezembro de 2003) | Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja da safra de 2004. | Estabelece o Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta, que terá eficácia de título executivo extrajudicial na forma dos arts. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e 585, inciso VII, do Código de Processo Civil. |
| Decreto Municipal (Belo Horizonte) nº 12.634, de 22 de fevereiro de 2007 | Dispõe sobre procedimentos de controle interno no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte e dá outras providências | No art. 11, II, estabelece possibilidade de celebração de Termo de Compromisso de Gestão - TCG na hipótese de constatação de irregularidades Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte. No art. 12, afirma-se que o Termo de Compromisso de Gestão - TCG é instrumento de controle consensual, celebrado entre a autoridade máxima do órgão, entidade, programa ou projeto auditado e a Controladoria-Geral do Município. |

A busca por uma reforma extrajudicial legislativa, mediante a criação e alteração de leis com vistas a inserir métodos e instrumentos alternativos de tratamento de conflitos envolve um processo de ressignificação do que se entende por “função estatal pacificadora” de dirimir conflitos (CINTRA *et. al.*, 1998, p.25). Antes de caracterizarmos essa ressignificação, porém, faz-se necessário discutirmos como se constitui essa noção da criação do Estado como um meio de pacificação social.

O Brasil possui uma tradição jurídica inserida em uma perspectiva formalista, que seria o legado das variações do que se denomina “positivismo jurídico”. Tal tradição jurídica tem como um de seus alicerces a noção de “paz social” ou de “ordem social” e, nesse sentido,

é recorrente em sua literatura o tema da manutenção da paz e da ordem social como função privilegiada do Direito.

A noção de “paz social” ou de “ordem social” refere-se diretamente à ideia da constituição de um Estado moderno que passa a deter o monopólio da soberania jurídico-política e da violência física legítima, expropriando progressivamente as formas tradicionais de resolução de conflito herdadas na alta Idade Média - como a autotutela (ou autodefesa), que passa a ser definida como crime, seja quando praticada pelo particular (“exercício arbitrário das próprias razões”, art. 345 do Código Penal), seja pelo próprio Estado (“exercício arbitrário ou abuso de poder”, art. 350 do Código Penal). Por meio desse monopólio, o Estado passa a absorver o poder de impor autoritariamente sobre os particulares sua solução para os conflitos de interesses, através da atividade mediante a qual juízes estatais examinam as pretensões e resolvem os conflitos: a *jurisdição*. Segundo Cintra *et. al.* (1998), o que distingue a jurisdição das demais funções do Estado (legislação, administração) é a finalidade “pacificadora” com que o Estado a exerce. Segundo os autores:

A pacificação é o escopo magno da jurisdição e, por consequência, de todo o sistema processual (uma vez que ele pode ser definido como a disciplina jurídica da jurisdição e seu exercício). É um escopo social, uma vez que se relaciona com o resultado do exercício da jurisdição perante a sociedade e sobre a vida gregária de seus membros e felicidade geral de cada um (CINTRA et. al., 1998, p. 24-25, grifos no original).

O Estado, de forma a atender aos objetivos da jurisdição e sua função “pacificadora”, institui o sistema processual, concebendo normas (direito processual), criando órgãos jurisdicionais (juízes e tribunais) e exercendo seu poder através deles.

A concepção segundo a qual o nascimento do Estado contribui para promover a “paz social” tem suas raízes no que chamamos de “teoria da soberania”. Para melhor compreendermos essa teoria, cabe aqui percorrermos a trajetória de análise realizada por Foucault, expondo suas críticas a essa teoria e apresentando suas propostas de superação da mesma.

A perspectiva de Foucault (1999) nos é relevante, vez que o autor conduz sua análise da sociedade fora dos parâmetros jurídicos da “teoria da soberania” e propõe observar a criação do Estado não como um instrumento de pacificação social, mas sim como uma maneira de dar continuidade à guerra da sociedade por outros meios. Para tanto, critica o tratamento jurídico do poder feito por essa teoria e questiona os três elementos em que se fundamenta, o que chamou de “tríplice primitivismo”: o do sujeito que deve ser sujeitado; o

da unidade de poder que deve ser fundamentada; e o da legitimidade que deve ser respeitada (sujeito, unidade de poder e lei).

No que concerne à questão do sujeito, Foucault (1999) interpreta a dicotomia proposta pelos filósofos contratualistas entre o “estado de natureza” e a “civilização” ou “estado civil” como uma forma encontrada por esses teóricos para ligar “o sujeito ao sujeito”, estabelecendo uma relação política “do sujeito com o sujeito”. Trata-se de conceber o sujeito como um indivíduo dotado naturalmente de direitos ou de capacidades (no “estado de natureza”) e colocá-lo como um indivíduo sujeitado em uma relação de poder (após a instituição do Estado civil), percorrendo um movimento que conduz um “indivíduo natural” a um “indivíduo sujeitado”. Transforma-se assim um sujeito artificial produzido por uma concepção de natureza humana em um sujeito submetido ao poder soberano, por meio de um procedimento central que orienta a relação de poder do nível mais elevado (o Estado) ao ponto mais atomizado (o indivíduo ontologicamente concebido).

Contrapondo-se a essa visão, Foucault (1999) pretende, ao invés de buscar entender os sujeitos a partir da instituição do “estado civil” ou da “civilização”, traçar as linhas de dominação que perpassam a construção desses sujeitos. Sua pretensão é extrair empiricamente da história os operadores da dominação. Para o autor, ao contrário de partir de sujeitos pensados artificialmente por uma teoria da “natureza dos homens”, deve-se buscar compreender como a relação de poder constrói os elementos sobre os quais incide.

A teoria da soberania pressupõe igualmente uma centralidade de poder. Segundo Foucault (1999), para essa teoria, a multiplicidade só pode funcionar dentro dos marcos de uma unidade do poder, de modo que há uma tendência a se “entificar” o poder, colocando-o em um local, como se pudesse irradiar do ente estatal. Seja na figura do Príncipe (Maquiavel), seja na força do Leviatã (Hobbes), seja na finalidade do Estado de garantir direitos (Locke) ou em sua forma (Rousseau), é dessa centralidade e unidade do poder que deriva todos os seus mecanismos e instituições.

Na contramão dessa ideia de centralidade, Foucault (1999) sustenta que, de maneira oposta a se tentar criar um grande elemento de unidade da multiplicidade dos poderes, deve-se observá-los em suas próprias diversidades. Busca-se então partir das diferenças e não tentar unificá-los em uma razão ou intencionalidade central. Com isso, podemos nos deter mais em como cada operador da dominação se relaciona com os demais, de forma a sustentar uns aos outros, a fortalecerem e convergirem entre si, ou ainda, nos casos em que eles divergem, buscarem se anular.

Para Foucault (1999), a teoria da soberania busca mostrar não apenas como o poder emana da lei, mas também como deriva de uma espécie de “legitimidade fundamental”. Nela, o “poder constitui-se não exatamente segundo a lei, mas segundo uma certa legitimidade fundamental, mais fundamental do que todas as leis, que é um tipo de lei geral de todas as leis e pode permitir às diferentes leis funcionarem como leis” (p.50). Tal “legitimidade fundamental” é a condição de validade do Direito positivo.

Foucault (1999) contesta a referida ideia de legitimidade e propõe o abandono dos alicerces que a sustentam. Para o autor, não é apropriado preocupar-se com a tentativa de justificar as razões que permitem ao rei usar a coroa, mas sim deve-se buscar observar nos instrumentos de exercício de poder como os súditos se sujeitam, como é possível que haja um soberano, quais instrumentos técnicos dão sustentação à ideia de legitimidade.

Na esteira da crítica à teoria da soberania, Foucault (1999) propõe que se troque a tríplice do “sujeito, unidade de poder e lei” pela “tríplice das técnicas, da heterogeneidade das técnicas e seus efeitos de sujeição, que fazem dos procedimentos de dominação a trama efetiva das relações de poder e dos grandes aparelhos de poder” (p.52). A partir de então, procura-se compreender as relações de dominação como caminho de acesso à análise do poder. Ao tratar agora das relações de dominação e não mais apenas de um poder soberano, pode-se começar a visualizar nas relações de poder um forte elemento de força. O que se pretende dizer é que, de certa forma, as relações de dominação são relações de força. Desse modo, Foucault propõe o exame de como uma relação de força pode se resumir a uma relação de guerra. Ao evidenciar a trama dessas relações, o autor pretende usar a guerra como elemento de inteligência da sociedade, analisando-a de forma antagônica aos discursos “filosófico-jurídicos” da soberania, de maneira a buscar entender precisamente o funcionamento de todas as relações e de todas as instituições de poder. Assim, lança a pergunta:

Sob a paz, a ordem, a riqueza, a autoridade, sob a ordem calma das subordinações, sob o Estado, sob os aparelhos do Estado, sob as leis, etc., devemos entender e redescobrir uma espécie de guerra primitiva e permanente? (FOUCAULT, 1999, p. 53).

Foucault (1999), dessa forma, nega Maquiavel, para quem a capacidade de gerir os tumultos da plebe, de permitir que houvessem meios institucionais e regrados de lidar com as disputas, de ordenar os conflitos, de promover a manutenção de uma paz interna concebida enquanto equilíbrio dessas tensões foi o que permitiu a solidificação de um império romano

forte - Maquiavel volta sua análise para observar a estrutura institucional que permitiu tirar dos tumultos romanos a grandeza do império. Foucault nega também o pensamento contratualista de Hobbes, por interpretar o “estado da natureza” hobbesiano como não havendo batalhas, mas sim representações. Ou seja, a “guerra de todos contra todos” do “estado de natureza” de Hobbes se daria no plano das representações, sem o confronto real das forças. Ademais, Foucault entende Hobbes como um filósofo da paz, e não da guerra, uma vez que para ele o soberano é instituído pelo pacto e deve ser forte justamente para impedir a guerra, para fazer cessar inclusive o perigo da guerra. Dessa forma, o Estado de Hobbes se funda exatamente por ser capaz de por termo à guerra e manter a paz.

Ao negar essas perspectivas que colocam o nascimento do Estado representando o armistício das forças em confronto, Foucault (1999) defende que “contrariamente ao que diz a teoria filosófico-jurídica, o poder político não começa quando cessa a guerra.” (p.58). Com essa alegação, não se pretende negar que a guerra tenha presidido à fundação do Estado, mas sim, em verdade, busca-se sustentar que “o direito, a paz, as leis nasceram no sangue e nas lamas das batalhas.” (p.58). Não se trata de batalhas ideais e disputas como imaginavam os teóricos da soberania, mas sim:

Trata-se de redescobrir o sangue que secou nos códigos, e, por conseguinte, não, sob a fugacidade da história, o absoluto do direito: não reportar à relatividade da história ao absoluto da lei ou da verdade, mas, sob a estabilidade do direito, redescobrir o infinito da história, sob a fórmula da lei, os gritos de guerra, sob o equilíbrio da justiça, a dissimetria das forças (FOUCAULT, 1999, p. 66).

O surgimento do Estado, para Foucault (1999), vem apenas como uma estratégia que modificou os termos dessa guerra. Porém, o confronto em si se mantém, é perpétuo, e se desenvolve silenciosamente obscurecido e mascarado por uma ordem legal e soberana que afirma insistentemente ter instituído a paz. É assim que o autor sustenta que “a lei não é pacificação, pois, sob a lei, a guerra continua a fazer estragos no interior de todos os mecanismos de poder, mesmo os mais regulares” (p.59).

O obscurecimento da guerra por meio da instituição de uma ordem legal é, para Bourdieu (1989), a expressão da lógica do funcionamento do campo jurídico, que procura funcionar como fosse um *a priori* neutro e universal, mediante três efeitos: o de *apriorização*, o de *neutralização* e o de *universalização*. O efeito de *apriorização* combina elementos diretamente retirados da língua comum e elementos estranhos ao sistema, produzindo uma retórica da impersonalidade e da neutralidade, conferindo a aparência de fundamento

transcendental às formas históricas da razão jurídica. É como se a lei sempre tivesse existido e não “pertencesse” a ninguém, a nenhum grupo social. O efeito de *neutralização* tem sentido próximo: constituir, mediante a formulação de construções passivas e frases impessoais, o enunciador em sujeito universal, aparentemente imparcial e normativo. O último efeito, o de *universalização*, também se obtém através da linguagem, por meio de vários processos convergentes:

[...] o recurso sistemático ao indicativo para enunciar normas, o emprego, próprio da retórica da atestação oficial e do auto, de verbos atestivos na terceira pessoa do singular do presente ou do passado composto que exprimem o aspecto realizado (“aceita”, “confessa”, “compromete-se”, “declarou” etc.); o uso de indefinidos (“todo o condenado”) e do presente do intemporal – ou do futuro jurídico – próprios para exprimirem a generalidade e a omnitemporalidade da regra do direito: a referência a valores transsubjectivos que pressupõem a existência de um consenso ético (por exemplo, “como bom pai de família”); o recurso a fórmulas lapidares e a formas fixas, deixando pouco lugar às variações individuais (BOURDIEU, 1989, p. 215-216).

A despeito dessa postura universalizante, para Bourdieu (1989), a lei não tira o seu poder dela mesma, mas de uma série de dispositivos que, além de garantirem seu poder, dão a impressão de que esse poder emana apenas dela, isto é, faz com que ela pareça “necessária”. Dessa forma, a lei é o resultado de um conjunto de relações de força que contribuem para sua construção e consolidação, bem como de dispositivos vão desde a linguagem - como vimos nos três efeitos da escrita da lei - até suas práticas interpretativas: professores, juízes etc.

As reflexões de Foucault e Bourdieu forçam-nos a reconhecermos que tanto o Direito quanto as leis (como “fontes do Direito”) não são isentos de relações de dominação ou de força e, dessa forma, por detrás de uma suposta neutralidade jurídica, o Direito e, principalmente as leis, são fruto de circunstancialidades políticas. Nesse sentido, o processo a partir do qual a lei se constituiu e reconstituiu continuamente, o “processo legislativo”, deriva de relações de força e de luta entre diversos atores sociais pelo monopólio do processo de formulação das leis. Conforme pondera Silva (1964):

O processo legislativo é formal em dois sentidos. Primeiro, porque está subordinado a formalidades previstas na Constituição e nos regimentos internos das Câmaras Legislativas. Segundo, porque é representação (ou deve ser) do que, efetivamente, se dá no entrechoque dos interesses sociais. Por isso, quanto mais divergentes são os interesses das classes sociais, quanto mais são aguçadas as contradições do sistema social vigente, tanto mais acirrados são os debates e as lutas no processo de formação das leis, já

que estas vão estabelecer os limites dos interesses em jogo, tutelando uns e coibindo outros. Daí também a luta prévia relativa a composição dos órgãos incumbidos da função legislativa, pois que, no regime de representação popular e decisão por maioria, os titulares dos interesses que conseguirem maior representação têm a possibilidade de domínio. Essa luta prévia se traduz no procurar evitar-se que os interesses dominados, ou que se quer dominar, venham a participar da legislação (SILVA, 1964, p. 27-28).

Assim, no que tange especificamente à esfera legislativa, há a necessidade de refletirmos sobre os efeitos dos jogos de força política e das relações de poder exercidos na construção e desenvolvimento das leis. A melhor maneira de realizarmos tal proposição é desvelarmos as circunstancialidades ocultas na letra da lei, refletindo sobre o contexto político, econômico e social em meio ao qual a legislação se constitui e reconstitui continuamente. Com base nessa reflexão, podemos melhor compreender a trajetória de uma lei. Para tanto, tomemos como objeto de análise o Código Florestal brasileiro. Cabe dizer, antes de mais nada, que não pretendemos aqui esgotar as várias possibilidades de análise da trajetória dessa lei, de modo que focaremos em alguns de seus aspectos com vistas a demonstrarmos os efeitos dos jogos de força política por detrás de sua criação e das sucessivas alterações e revogações de seu texto.

Foi no governo Getúlio Vargas que, em 23 de janeiro de 1934, mediante o Decreto nº 23.793, se criou o Código Florestal, junto com os códigos de Água, Minas, Caça e Pesca, tornando não privadas todas as fontes de minério e de energia que se podiam vislumbrar na época. Tal legislação surge num período de mudança de um sistema agrário-comercial para o industrial, que trouxe profundas alterações sociais, principalmente com a crescente urbanização, conduzindo a mudança de um estilo de vida rural para um urbano-industrial. Foi um período de crescimento numérico da classe trabalhadora, extensamente explorada, mas em processo de organização visando melhores condições de vida e de trabalho. Contudo, tal organização, quando adquiria a forma de manifestações, protestos e greves, era frequentemente vista como forma de desorganização social e moral. Isto porque o governo negava a ideia de uma sociedade fundada no dissenso, postulando a tendência à unidade em todos os aspectos, fossem econômicos, sociais, políticos ou morais, onde organismos coercivos e repressivos estatais ganharam substância nova.

No governo Vargas, o planejamento econômico tomou corpo a partir de uma série de instituições e da presença do Estado como motor e regulador da economia e da própria sociedade. Comissões de estudo e planejamento em todos os setores da economia nacional foram responsáveis por um conjunto de leis e medidas econômicas que norteou investimentos

nos setores industriais do país e relações de trabalho na indústria brasileira. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, de 1930, e a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, são exemplos desse processo em que o Estado passava a intervir na economia e na sociedade. Por meio da constituição de políticas sindicais, trabalhistas e previdenciárias, Vargas trouxe para si o povo, o que lhe permitiu impor seus ideais de ordem e progresso e de construção do nacionalismo. Este era basicamente o seu conceito positivista de paz social para o pleno desenvolvimento do país, mediante a construção de um novo homem nacional sob a tutela do trabalho.

Discursando em 1938, em São Paulo, para trabalhadores, Vargas define com clareza seu regime político: “o Estado não quer, não reconhece a luta de classes. As leis trabalhistas são leis de harmonia social”⁶¹. Dessa forma, as leis trabalhistas escondem, sob o manto de um discurso voltado para a paz e a harmonia social, uma orientação político-ideológica que tinha por objetivo a defesa de um Estado forte, capaz de controlar as massas e, com isso, preservar os interesses das classes dominantes.

O Código Florestal surge nesse regime varguista, em uma época em que a matriz energética nacional era à base de carvão e lenha. Em 1934, ano de sua edição, a maior parte do país utilizava lampiões de querosene, lenha, carvão e geradores particulares para iluminar as residências e movimentar as indústrias. A Região Sudeste, onde se concentrava boa parte da população, vivia uma expansão das lavouras de café, o que resultou em um intenso processo de derrubada de florestas para viabilização de seu cultivo. À medida que o café se expandia, afastavam-se dos centros urbanos as fontes de lenha e carvão, que precisavam ser transportados por distâncias maiores para atender ao consumo da população. Dessa forma, foi tendo como mote principal a busca pela garantia do suprimento da lenha que o governo instituiu o Código Florestal, de maneira a regular o uso das matas dentro dos imóveis rurais privados, obrigando seus proprietários a manterem com a cobertura de mata original um quarto (25%) da área de seus imóveis, chamada de “quarta parte”. Assim, tal lei nasce prioritariamente da necessidade de controlar o mercado de lenha em um contexto onde não existiam reservas públicas de floresta.

No final da década de 1950, o Código Florestal começou a ser revisto, dando origem a uma nova redação, instituída em 15 de setembro de 1965. Surge então, no governo militar do General Castelo Branco, o “Novo” Código Florestal (Lei nº 4.771/65⁶²). O novo código nasce dentro de um discurso nacionalista, em que os militares pregavam a ocupação do país,

⁶¹ WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e sindicato no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p.213.

⁶² A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, institui o novo Código Florestal.

retratado no célebre lema “Integrar para não Entregar”, que apregoava, dentre outras propostas, a necessidade de proteção das florestas, principalmente da floresta amazônica, contra a “internacionalização”. Com a lei, institui-se a Reserva Legal, que era a parte de cada bioma que deveria ser preservado em toda propriedade privada, sendo estabelecida em 50% na Amazônia e 20% no restante do país. Com a imposição de uma Reserva Legal de 50% na região amazônica, cada colono transplantado para a região seria dono de uma fração de terra igual ao dobro daquela em que ele desmatasse e colocasse em produção (pasto ou agricultura). Assim, um determinado número de colonos poderia ocupar de fato uma determinada área enquanto ocuparia de direito o dobro dela. O governo militar “integraria”, dessa maneira, o dobro da área amazônica com o mesmo número de pessoas.

Vale lembrar que no mesmo ano de 1965 criava-se o Crédito Rural (Lei nº 4.829/65⁶³), que tinha como objetivo tornar a agropecuária mais produtiva, por meio do investimento na comercialização, armazenamento e industrialização dos produtos agropecuários e pela redução nos custos dos empréstimos rurais, mediante o estabelecimento de taxas de juros abaixo das praticadas no mercado (IGARI e PIVELLO, 2011). Tal lei contribui para a transformação da agropecuária nacional, financiando a infraestrutura e a mecanização necessária aos cultivos de variedades agrícolas destinadas ao mercado externo, como a soja (KAIMOWITZ e SMITH, 2001). Dentro desse processo, a expansão da agropecuária viria a ser também um elemento, na visão do governo, de promoção da desejada ocupação e integração do território brasileiro.

A Lei nº 4.771 recebeu pequenas alterações (acréscimos e revogações de seu texto) em 1966, 1972, 1973, 1978, 1986 e 1989. Em 1996, tendo o Brasil sido alvo de críticas internacionais sobre o avanço do desflorestamento da Amazônia, e preocupado com a imagem do país no exterior, o então presidente Fernando Henrique Cardoso cria a Medida Provisória nº. 1.511⁶⁴, destinada a efetuar determinadas alterações no Código Florestal, com vistas a estabelecer uma proteção legal mais rigorosa daquele bioma. Como ressaltam Figueiredo e Leuzinger (s.d.), o motivo da edição dessa MP como sendo fruto de uma preocupação com a imagem externa do país (e não de outra justificativa de compromisso do governo com qualquer tipo de causa ambiental) pode ser observado pelo fato de quem foram os órgãos

⁶³ A Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965, institucionaliza o crédito rural.

⁶⁴ A Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996, dá nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências.

responsáveis por sua elaboração: os ministérios do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores.

Em seu texto original, a Lei nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965, determinava no parágrafo 1º de seu art. 3º que “a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”. A quinquagésima reedição da Medida Provisória nº. 1.511, a Medida Provisória nº 1956-50, de 20 de maio de 2000⁶⁵, acrescentou uma série de dispositivos à Lei nº 4.771, principalmente no que tange à questão da possibilidade de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente como condição para a viabilização da execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. Por meio dessa MP, acrescentou-se o inciso IV ao art. 1º da Lei nº 4.771, que passou a definir o que vem a ser obras, planos, atividades ou projetos de “utilidade pública”: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Tal MP acrescenta ainda o inciso V ao mesmo art. 1º da Lei nº 4.771, que estabelece que são obras, planos, atividades ou projetos de “interesse social”: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.

Ao longo dos dois governos FHC, especificamente entre os anos 1996 e 2001, a Medida Provisória nº. 1.511 foi reeditada 67 vezes, sendo posteriormente revogada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Tal medida provisória é fruto de um intenso processo, por parte do Governo Federal, de edição de uma série de medidas provisórias com o objetivo de ancorar legalmente reformas políticas e econômicas neoliberais voltadas para o atendimento de exigências do mercado. Suas sucessivas reedições acompanham as inúmeras privatizações

⁶⁵ A Medida Provisória nº 1956-50, de 20 de maio de 2000, altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural, e dá outras providências.

promovidas nos dois governos FHC em setores como telecomunicações, distribuição de energia elétrica, mineração etc. Além disso, sua trajetória encontra inclusive o momento de crise energética ocorrida em 2001, com o episódio que ficou conhecido como “apagão”, que levou o governo federal a propor medidas de racionamento, as quais reduziram consideravelmente o nível de atividade econômica. Dessa forma, essa medida insere-se dentro do projeto Reforma do Setor Elétrico Brasileiro, que visava o gerenciamento da citada crise energética e sua superação. Conforme observam Goldenberg e Prado (2003), no governo FHC, dentro da proposta de reforma elétrica e de privatizações elaborada pelos técnicos ligados ao setor elétrico, havia os seguintes pontos:

- Viabilizar a futura expansão do setor elétrico, em taxas compatíveis com a necessidade nacional, por meio de recursos oriundos de financiamento e aumento de tarifas.
- Democratizar, gradativamente, o capital das empresas estatais do setor elétrico, permanecendo o controle, ao menos durante algum tempo, nas mãos do Estado.
- Propiciar sinais claros e efetivos de competitividade e eficiência empresarial, intervindo em concessionárias com problemas administrativos.
- Abrir para a iniciativa privada para a competição na geração, por meio de produção independente (hidro e termelétrica), de consórcios, compra de excedentes de cogeração etc.
- Permitir o livre acesso dos geradores em geral e grandes indústrias ao sistema de transmissão nacional.
- *Rever a legislação e a regulamentação do setor, para permitir que os pontos acima sejam viabilizados* (GOLDENBERG e PRADO, 2003, p.227, grifos nossos).

Como podemos observar, dentro da proposta de reforma estabelecia-se como diretriz a revisão da legislação pertinente ao setor elétrico. Assim, não é sem razão que na alínea b do inciso IV do Art. 1º da Lei nº 4.771 determinar-se-á como sendo de utilidade pública as obras de infraestrutura destinadas aos “serviços públicos de energia”. Essa mesma alínea, em 05 de maio de 2009, sofre ainda alteração pela Lei nº 11.934⁶⁶, que a redige da seguinte forma: “b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão”. Com isso, a Lei nº 11.934 acrescenta ao conjunto de obras de utilidade pública as obras de infraestrutura destinadas aos “serviços de telecomunicações e de radiodifusão”.

Dessa vez, a edição da Lei nº 11.934, que altera a Lei nº 4.771, associa-se às iniciativas do governo Lula direcionadas à expansão das áreas de tecnologia da informação e

⁶⁶ A Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, a Lei da Mata Atlântica, dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências.

comunicação e de telecomunicações no período de 2003 a 2010. Exemplos dessas iniciativas são: a ampliação do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998) pelo novo PGMU (Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003), que estendeu ainda mais o escopo do acesso ao serviço individual e incluiu o acesso público à Internet nas novas obrigações de universalização, criando metas a serem cumpridas pelas concessionárias a partir de 2006; e a criação do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL (Decreto nº 7.175, de 12 de Maio de 2010), que, no Inciso III de seu art. 4º, estabeleceu como meta “prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos”.

Em 25 de maio de 2012, a mesma alínea b do inciso IV do art. 1º da Lei nº 4.771 (que já fora alterada pela Lei nº 11.934) é substituída pela alínea b do inciso VIII do art. 3º da Lei nº 12.651⁶⁷, que inclui como obras de “utilidade pública”: “b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho”. Assim, é acrescido ao conjunto de obras consideradas de utilidade pública as “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho”.

A Lei nº 12.651, o mais recente Código Florestal, que substitui o antigo Código (Lei nº 4.771/65), surge no governo Dilma, em um momento em que o Brasil passa a ser palco de diversos projetos visando sua preparação para megaeventos como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, compromissos estes assumidos ainda no governo Lula, em 2007 e 2009, respectivamente. Tais projetos incluem um conjunto de obras de instalações esportivas, reformas de estádios, infraestrutura no campo da mobilidade urbana (modernização e expansão de linhas de metrô, construção de corredores de ônibus, obras viárias de acesso à área urbana e reformas em aeroportos) e projetos de reestruturação urbana. No que concerne à mineração, podemos destacar todo esforço do governo Dilma de

⁶⁷ A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

elaboração do seu 20º pacote de medidas de estímulo à economia envolvendo a criação do novo Código de Mineração. Em um discurso durante a cerimônia de lançamento do Marco Regulatório da Mineração, a Presidente apresenta a proposta do governo de impulsionar os investimentos das mineradoras no Brasil:

O Brasil tem algumas das maiores reservas e potencialidades minerais do mundo. Somos um grande país produtor e um grande exportador de minério. Apesar dessa relevância, o setor mineral convive ainda hoje com uma regulamentação frágil e burocrática. Problemas que começam agora a serem enfrentados com transparência e determinação. Com esse novo Marco da Mineração estamos criando as condições para que a pesquisa, a exploração e a comercialização dos recursos minerais se transformem numa atividade mais eficiente, mais rentável e mais competitiva [...] A nova legislação para o setor mineral será enviada ao Congresso na forma de projeto de lei com urgência constitucional, como muito bem explicou o nosso ministro Lobão. Estou certa que essa urgência será considerada pelo Congresso diante da necessidade de maiores investimentos na mineração, na busca de compensação mais justa entre os entes federados que abrigam esta atividade⁶⁸.

O resultado, na prática, desse longo processo de alteração do Código Florestal, no que tange à questão da possibilidade de supressão de vegetação nativa como condição para a viabilização da execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, é a concessão de autorizações de supressão de vegetação nativa (parte dela em área de preservação permanente), por parte de órgãos ambientais, de forma a garantir a progressão dos projetos de desenvolvimento.

Lemos (2013), por exemplo, ao examinar as compensações ambientais (especificamente reposições florestais) decorrentes de Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV) emitidas entre os anos 2007 e 2010 pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA), órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro, concluiu, a partir dos 55 processos analisados, que houve autorização para a supressão total de 2656,51 ha (cerca de 26.5 km²) de vegetação nativa no Estado do Rio de Janeiro nesse período. Desse total, a região Metropolitana foi a região administrativa com maior número de autorizações (no total de 25), e obteve a maior extensão autorizada a ser suprimida: 1862,01 ha (cerca de 18.6 km²). Dentre os municípios dessa região, o Rio de Janeiro foi aquele com o maior número de autorizações emitidas. O autor associa essa concentração de autorizações nessa área aos vários projetos

⁶⁸ Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia lançamento do Marco Regulatório da Mineração - Brasília/DF, 18 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/Novo_Marco_Minerao/Discurso_Presidenta_Republica_Dilma_Rousseff.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal brasileiro e às obras de infraestrutura para a viabilização de competições esportivas (Copa do Mundo e Olimpíadas). Dentre os projetos de desenvolvimento que obtiveram autorizações para a supressão de vegetação nativa em seus processos de instalação, destacam-se os projetos do arco metropolitano, com 158,12 ha suprimidos, e o PETROBRAS-COMPERJ, que obteve a maior área de supressão autorizada pelo Estado do Rio de Janeiro, com 1405,9 ha.

Com base em um estudo semelhante ao de Lemos (2013), Rezende (2011) constatou que o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) autorizou, entre os anos 2007 e 2010, a supressão de 1120,47 ha de supressão de vegetação especificamente em Área de Preservação Permanente (APP).

Como o Rio de Janeiro não possui uma lei específica para a supressão e reposição florestal, o Estado segue a legislação Federal. Nesse sentido, ainda que Lemos (2013) não tenha especificado qual legislação serviu de base para a autorização de cada supressão de vegetação, deduzimos que a legislação utilizada como base para as autorizações foi o Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica⁶⁹ ou Resolução CONAMA n° 369⁷⁰, uma vez que são estas as leis federais que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação nativa. Temos ciência, como veremos mais adiante, com base no estudo de Guimarães (2011) e do processo INEA n° E-07/512941/2012, que as obras para a construção do Complexo siderúrgico da TKCSA, situado bairro de Santa Cruz, município do Rio de Janeiro, foram enquadradas na categoria de “utilidade pública”, para fins de atendimento ao artigo 4° do Código Florestal (Lei Federal n° 4.771/1965). Por meio desse enquadramento, o extinto Instituto Estadual de Florestas - IEF (atualmente incorporado ao INEA), em 2006, emitiu a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) n° 017/2006, autorizando a supressão de 2 ha de área de preservação permanente (mangue) para a construção do terminal portuário da empresa. Tais obras, entretanto, suprimiram 3,5 ha dessa área, ou seja, 1,5 ha a mais do que a área previamente autorizada.

A partir da análise da trajetória do Código Florestal, suas alterações e revogações no transcurso de vários governos federais, bem como pelos exemplos do uso dessa lei para a

⁶⁹ A Lei n° 11.428, de 22 de dezembro de 2006, a Lei da Mata Atlântica, em seus arts 14, 20, 21, 22, 23 e 24 dispõe sobre as formas com que a vegetação do Bioma Mata Atlântica poderá ser suprimida nos casos de execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas.

⁷⁰ A Resolução CONAMA n° 369, de 28 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

viabilização de projetos de desenvolvimento no Rio de Janeiro, podemos enxergar como as leis são frequentemente alteradas de forma a viabilizar e reproduzir agendas políticas das mais diversas. O texto legislativo, dessa forma, oculta as forças políticas e as relações de poder que operam decisivamente em sua construção e reconstrução contínua, de maneira a atender às expectativas políticas e econômicas de cada conjuntura. O exemplo da trajetória do Decreto nº 23.793, que criou o Código Florestal, principalmente nos últimos três governos federais, nos permite observar então como a legislação ambiental é alterada de forma a garantir a progressão dos projetos de desenvolvimento e todos os interesses políticos e econômicos a eles atrelados.

É somente ao analisarmos as forças políticas e as relações de poder ocultas e inerentes ao que chamaremos de *reforma extrajudicial legislativa* que compreenderemos apropriadamente o processo de expansão da legislação ambiental no Brasil e em boa parte dos países da América Latina a partir dos anos 1980, mediante a alteração (via complementação ou revogação) de leis já existentes e a criação de leis voltadas para disciplinar métodos e instrumentos de tratamento dos conflitos no âmbito extrajudicial. Tal reforma se dá na esteira de amplas mudanças na legislação de tais países, o que pode ser atribuído a diversas razões, que incluem desde processos de redemocratização após ditaduras militares até reformas macroeconômicas, fruto de diretrizes impostas por agendas políticas neoliberais inseridas dentro de um discurso de modernização e racionalização do Estado, que preconizará novas formas de gestão da máquina estatal, bem como a busca pela reconfiguração do que se considera o papel "pacificador social" do Estado (ao rever sua função tradicional de Estado-juiz no objetivo de tratar os conflitos). A partir de então surge uma série de propostas do que consideraremos por busca por "novas formas de pacificação social", mediante o uso de meios extrajudiciais para o tratamento de conflitos.

Em um exercício semelhante ao que fizemos ao analisarmos os contextos políticos, econômicos e sociais em meio aos quais o Código Florestal se constituiu e reconstituiu continuamente, autores como Yáñez (1993), Romero (2012) e Lozano (2005) analisaram as sucessivas reformas empreendidas no artigo 27 da Constituição mexicana, que trata da propriedade das terras e das águas compreendidas dentro dos limites do território do país. Nessa análise, os autores demonstraram como uma conquista social, fruto da Revolução Mexicana, e que foi formalizada no artigo 27 da Constituição - garantindo aos camponeses e indígenas o direito de possuírem a terra e organizarem-se coletivamente para a produção em terras comuns e pequenas propriedades -, sofreu 16 reformas ao longo de 82 anos, de modo a

atender aos interesses específicos de cada conjuntura política do país. Para Yáñez (1993), as reformas do artigo 27 da Constituição buscaram: suspender a reforma agrária; privatizar terras comunais; permitir que as empresas pudessem adquirir terras para a propriedade agrícola ou pecuária e para a exploração da pesca; criar novas parcerias no campo (sociedades comerciais) para permitir a participação de corporações nas terras comuns (tanto para financiar a produção quanto para se apropriar da terra); reconhecer a pequena propriedade florestal com um limite de 800 hectares, que podem ser vendidos, alugados etc. As reformas efetuadas no artigo 27 da Constituição a partir de 1982 visariam, sobretudo, conforme aponta Romero (2012), adaptar a legislação aos modelos de desenvolvimento neoliberais adotados pelos governos federais. Tal reforma neoliberal seria viabilizada por decretos do poder executivo em 3 de fevereiro de 1983, em 27 de abril de 1987 e em 6 de janeiro de 1992 - as duas primeiras no governo de Miguel de la Madrid Hurtado e a terceira no governo de Carlos Salinas de Gortari.

De acordo com Mumme (2007), o projeto de reforma ambiental mexicana ocorreu em conjunção com as políticas neoliberais do governo de Miguel de la Madrid Hurtado e de Carlos Salinas de Gortari. Segundo o autor, tal projeto de reforma foi reconhecido como uma prioridade nacional na reestruturação administrativa promovida por Miguel de La Madrid, em 1982, que era cativo desde o início de uma lógica neoliberal de redução do Estado, de aversão à regulação e de outros traços essenciais das reformas macroeconômicas neoliberais. Essa tendência continuaria na administração de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que promoveu uma política de reforma ambiental “preventiva”, visando cooptar forças sociais que emergiam com valores ambientais (MUMME, 1992).

Vários elementos de reforma neoliberal são evidentes nos primeiros contornos políticos da administração Salinas. Primeiro, houve uma clara busca pela privatização e outras medidas de mercado em matéria de meio ambiente e recursos naturais. Durante sua campanha presidencial, em 1988, Salinas declarou sua intenção de "modernizar" a lei existente no México para atrair o investimento privado e estimular as forças do mercado. A partir de então, realizou uma série de revisões nas leis mexicanas que regiam o meio ambiente. A reestruturação da legislação modificou direitos estatais e comunais, de modo a permitir a propriedade individual de bens coletivos e criar incentivos para o investimento privado em setores ligados aos recursos naturais. Acompanhando uma descentralização da administração do meio ambiente, por meio de um intenso processo de transferência de responsabilidade pela gestão dos recursos e prestação de serviços para o setor privado, elaborou-se um conjunto de

incentivos de mercado para o desempenho e cumprimento de metas ambientais do governo, que compreendeu desde taxas pela utilização dos recursos até licenças para parcerias público-privadas de prestação de serviços estabelecidos nos vários setores. Vale frisar que é no governo Salinas que certas leis são reformadas visando à regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito. Dentre elas, destacamos a primeira reforma do Código de Comércio mexicano, em 1989, e a segunda reforma do mesmo Código, em 1993, que incluem toda uma legislação em matéria de arbitragem comercial (vide Quadro II).

Tecklin *et. al.* (2011), ao analisarem o surgimento de leis ambientais no Chile, especificamente a Lei Geral do Meio Ambiente, de 1994, evidenciaram como tais leis tiveram sua formulação impulsionada para atender a uma governança ambiental pró-mercado, ligada à globalização econômica e não a um padrão de mudanças sociais e políticas internas comumente identificadas na literatura comparativa sobre regulação ambiental como condutoras de uma política e legislação ambiental. A legislação ambiental que surgiu nesse contexto se afasta da convencional imagem das leis ambientais como fundamentalmente reguladoras e se aproxima de uma legislação concebida para permitir à expansão dos mercados de recursos naturais e se insere dentro de plataformas políticas neoliberais do governo chileno. Assim, surge uma legislação ambiental com fortes características neoliberais, construídas dentro de um processo político movido pelo interesse de facilitar o crescimento do mercado de recursos naturais, especialmente para exportação. Em geral, segundo os autores, a Lei Geral do Meio Ambiente chilena tem servido para garantir o aumento do fluxo de investimentos estrangeiros diretos e indiretamente tem facilitado ativamente a política comercial do país.

Bridge (2002) e Bury (2005) analisaram as correlações entre a implementação de políticas neoliberais, as atividades mineradoras e o meio ambiente na Guiana e no Peru, enfatizando o papel das mudanças institucionais nos direitos de terra e de propriedade nas condições ambientais desses países. Bridge (2002), a partir de seu estudo sobre a Guiana, evidencia uma série de processos de neoliberalização econômica que foram comuns a vários países latino-americanos, tais como: pressões internacionais com o objetivo de fazerem os países adotarem políticas de liberalização econômica - especialmente para a promoção de exportações, atração de investimentos estrangeiros, reduções nos gastos do Estado e para a privatização de setores-chave da economia voltados para o uso de recursos naturais; e esforços incompletos e por vezes contraditórios no sentido de tais países elaborarem reformas legislativas (principalmente na esfera ambiental) direcionadas a viabilizar tais reformas

econômicas. O autor demonstrou como a reforma estrutural na Guiana na década de 1990, resultado da busca por um regime de mineração "internacionalmente competitivo", possibilitou o aumento de exportações e de investimento estrangeiro direto na indústria de ouro, viabilizada por mudanças nas leis que direcionaram a taxa e a extensão do investimento em mineração no país. Como afirma o autor:

Na medida em que a versão da Guiana de liberalização econômica trabalha para aumentar a parcela do investimento global em mineração de ouro, fá-lo através da maneira pela qual a lei de mineração é implementada. Além disso, uma vez que a lei da mineração determina - ou tem o potencial de determinar - quando (proibições sazonais? regulação da intensidade da mineração ao longo do tempo?), onde (em terras indígenas? mineração nos leitos dos rios e em suas margens? perto de reservas?) e como (a especificação de práticas de mineração? requisitos para a administração do uso de mercúrio? aterramento de poços?) a mineração pode ocorrer, a lei de mineração e as práticas que as cercam definem os impactos sobre as pessoas e o meio ambiente em meio às tentativas da Guiana de liberalizar a economia e atrair investimentos. Em resumo, como uma instituição que media a maneira pela qual o investimento conduz a mudança ambiental local, a lei da mineração não é só uma *diferenciação feita por* – como um produto historicamente e geograficamente específico de processos sociais, mas também ela *faz a diferença*, uma vez que define ativamente os resultados ambientais do investimento (BRIDGE, 2002, p. 378, grifos no original).

Bury (2005), em seu estudo de caso sobre a mineração em Cajamarca, Peru, examinou as políticas neoliberais do governo Fujimori na década de 1990, que abriu o país para o investimento estrangeiro direto e suspendeu restrições sobre remessas de lucros, dividendos, *royalties*, acesso ao crédito nacional e aquisição de materiais e tecnologia no exterior. A fim de atrair o investimento estrangeiro, o governo ofereceu pacotes de estabilidade fiscal por períodos de dez a quinze anos e lançou diversos programas de privatização. Em 1992, Fujimori reagiu à crescente oposição à sua política neoliberal promovendo um “auto-golpe”, que dissolveu o Congresso e interviu no Poder Judiciário. Em seguida, revisou a constituição do país e, a partir dela, reforçou o destaque do papel dos investidores estrangeiros em suas metas de progresso econômico, preparando o terreno para a promoção de reformas legislativas direcionadas a possibilitar suas reformas econômicas, mediante a revisão dos direitos de posse da terra com o objetivo de facilitar a nova propriedade privada e individual. Em 1996, por exemplo, sancionou a Lei nº 26.615, a “Ley del Catastro Minero Nacional”, que revisou os direitos de posse da terra em todo o país. Essa nova lei eliminou também vários procedimentos anteriores para a concessão do direito de lavra e centralizou e unificou as concessões em um novo sistema de referência geográfica que garantiu um controle exclusivo

de grandes empresas de mineração nacionais e transnacionais sobre os recursos necessários para implementarem suas operações. A privatização e a transnacionalização transformaram assim a distribuição geográfica e organizacional do setor mineiro, de modo que, entre os anos 1990 e 2000, os produtos de mineração foram responsáveis por uma média de 45,3% das exportações nacionais e o volume de operações privadas no setor cresceu de 55% para 95% da produção total entre 1990 e 1999. Cabe ressaltar que é no governo Fujimori (1990-2000) que a legislação sofre reformas visando à regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito, tais como a arbitragem e a conciliação: *Ley General de Arbitraje n° 26572*, de 1996, a *Ley de Conciliación Extrajudicial n° 26872*, de 1997, o *Decreto Supremo N° 001-98-JUS* que aprova o *Reglamento de la Ley de Conciliación*, de 1997, e a *Ley n° 27218* que prorroga a obrigatoriedade da *Ley n° 26872 de Conciliación Extrajudicial*, de 1999 (vide Quadro II).

Liverman e Vilas (2006) examinaram como a governança ambiental na América Latina sofreu diversas transformações nas últimas décadas, principalmente em função de políticas neoliberais adotadas pelos governos que deram rumos à privatização de recursos naturais como recursos hídricos, florestais, minerais e de pesca, produzindo maiores impactos socioambientais na região. Segundo os autores, embora o meio ambiente não tivesse sido contemplado nas concepções originais de teóricos proponentes do neoliberalismo como Friedman⁷¹ e Hayek⁷², ele está intimamente ligado às políticas neoliberais, uma vez que muitos setores da economia são diretamente dependentes do ambiente natural, bem como em razão das propostas neoliberais de redução da intervenção do Estado na economia poderem significar menos regulamentação ambiental. Além disso, a natureza e o meio ambiente complementam a agenda neoliberal de mercado, visto que fornecem novas oportunidades para a mercantilização e privatização e, portanto, para a acumulação de capital. A própria ideia dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) pode ser associada à agenda neoliberal, pois tais serviços estão intimamente ligados à concessão de direitos de propriedade sobre a natureza, de modo a poderem ser usados como base para venda ou compensação.

Para Liverman e Vilas (2006), o tempo e a natureza das reformas políticas neoliberais experimentadas pelos países latino-americanos variaram consideravelmente de um país para o outro e coincidiram com movimentos de mudança política de regimes autoritários para regimes democráticos. Não obstante tais variações, houve semelhanças nesses processos de

⁷¹ Para maiores informações, ver: FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1963.

⁷² Para maiores informações, ver: HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

reforma, como, por exemplo, o fato de que grande parte desses países teve seu processo de privatização conduzido sob a gestão técnica e financeira de organizações financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Nesse tocante, McNeish (2006) reforça a argumentação de Liverman e Vilas (2006), ao demonstrar como os processos de busca por participação popular e de descentralização administrativa dos governos latino-americanos durante os anos 1980 e início de 1990 pareceram originar-se domesticamente na maioria dos países, mas que, na verdade, tiveram intensa influência de organizações internacionais como a ONU, o FMI e o Banco Mundial. O resultado de sua análise foi organizado no quadro abaixo:

Quadro IV – Tabela Comparativa sobre Participação Popular e Descentralização em países latino-americanos.

| | Países Latino-Americanos | | | | | |
|--------------------|----------------------------|--|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------|---|
| | Peru | Equador | Colômbia | Venezuela | México | Bolívia |
| Data adoção | 1984 | 1978 1983 | 1982 (1986) | 1978 | 1983 | 1994 |
| Governo | Belaúnde T. Alán García | J.Roldos F.Cordero | Birigilio del Barco | Herrera Campins | Miguel de la Madrid | G. Sánchez de Losada |
| Orgs. Int. | INEP-PNUD | PNUD | CINEP/PNUD | OAS | ONU | PNUD |
| Novas Org. | Diálogo Rimanacuy | Comités Participat. | PEZ,TZ,JAZ, CAPACA, CIPACU | Assoc. Territoriais | Deleg. de Conselhos Moradores | OTBs, CVs, SNPP |
| Objetivos | Des. Reg. Descentr. | Desenv. Treinam. Bem-estar social | Desenv. Descentr | Planej. Des. Soc | Plan. Des. Probl. Urb. | Des. local Descentr. Saúde, Educação |
| Recursos | Rec. Munic. % PIB | 2% PIB | 50% PIB | Inv. em Planos | Transf. Rec. p/ Municip. | Finanças Munic. 20% PIB |
| Localiz. | Municip | Min. Trab., AME CONADE | Munic. | Munic. | Munic. Empr. Públicas | Municip. |

Fonte: McNEISH (2006, p.267).

Além dos já citados México, Chile e Peru, Liverman e Vilas (2006) analisaram o contexto de reforma neoliberal da Argentina, Bolívia e Costa Rica. No caso Argentino, por exemplo, os autores destacam a privatização dos serviços de água urbanos, em 1993, operados na época pela agência do Estado *Obras Sanitarias de la Nación - OSN*. A privatização de tal companhia se deu no contexto de uma série de privatizações empreendidas durante o governo de Carlos Saúl Menem (1989-1999) na área de serviços de utilidade pública (companhias petrolíferas, correios, telefone, gás e eletricidade). É nesse governo argentino, com fortes tendências neoliberais, que foram realizadas diversas reformas na legislação visando à regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito, tal como a mediação: *Decreto n° 1.480*, de 1992, que declara de interesse nacional a institucionalização da mediação e a Lei n° 24.573, de 1995, que institui com caráter obrigatório a mediação prévia em todo julgamento. (vide Quadro II).

Segundo Corrales (1996), o governo Menem, para viabilizar tais reformas, ofereceu compensações ao legislativo argentino, cooptando-o, o que resultou em uma série de escândalos sobre a compra e venda de leis no Senado. Além disso, durante o governo Menem o Poder Executivo avançou sobre o Poder Legislativo, através dos mecanismos de decretos e vetos, e sobre o poder judiciário, através do aumento do número de juízes favoráveis às decisões de Menem (VIANINI, 2012).

No caso da Bolívia, Kohl (2006) enxerga sua reestruturação neoliberal como o mais radical na América Latina depois do Chile, ao promover a liberalização do mercado ao mesmo tempo em que a democratização política aumentou consideravelmente as tensões sociais internas. Para o autor, uma característica notável da Bolívia deve-se ao fato de que a política neoliberal introduzida pelo presidente Gonzalo Sánchez de Lozada em seu primeiro governo (1993-1997) foi uma das mais inovadoras, ao introduzir programas e projetos neoliberais que seriam mais tarde adotados em outros países.

Kohl (2006) concebe o processo de reestruturação neoliberal boliviano em três períodos distintos, começando em 1985, com o que chamou de “invasão” neoliberal, que tomou forma mediante a implantação do Programa de Ajuste Estrutural (PAE) com vistas a travar a hiperinflação do país, na época entre as mais elevadas do mundo. O segundo período contempla a etapa de consolidação do neoliberalismo, que começa com a adoção do “Plano para Todos” durante o primeiro governo de Sánchez de Lozada, que procurou “reinventar” o país por meio da privatização de empresas estatais, da revisão da Constituição e da

descentralização de 20% das receitas nacionais para os governos municipais⁷³. Nesse período, o país passa por uma série de reformas em sua legislação, criando leis como a Lei Florestal, em 12 de julho de 1996, bem como leis visando à regulamentação de métodos de resolução negociada de conflito, como a *Ley nº 1770 de Arbitraje y Conciliación*, de 10 de março de 1997. (vide Quadro II).

O terceiro e último período inicia-se em 2000, um momento decisivo que pôs à prova a capacidade do governo de controlar a rejeição pública ao neoliberalismo. Grande parte dessa rejeição e a série de protestos ocorridos na cidade de Cochabamba, entre janeiro e abril de 2000, que ficou conhecido popularmente como “A Guerra da água em Cochabamba”, aconteceram em razão da edição da polêmica Lei de Água Potável e Saneamento, aprovada em 20 de outubro de 1999, durante o segundo governo do general Hugo Bánzer Suárez (1997-2001). A edição de tal lei foi a medida encontrada pelo governo Suárez para dar legalidade à privatização do serviço de abastecimento de água potável do país, mediante um regime de concessões privadas que deu prioridade à eficiência econômica e financeira em detrimento de aspectos sociais e ambientais. (LIVERMAN e VILAS, 2006). Com isso, o governo levou adiante a privatização do Serviço Municipal de Abastecimento de Água Potável e Esgoto (SEMAPA) para o consórcio transnacional *Aguas Del Tunari*, sob forte pressão do Banco Mundial (PFRIMER, 2009).

No caso da Costa Rica, especial destaque deram Liverman e Vilas (2006) à aplicação de políticas neoliberais no setor florestal do país, marcado por um padrão de promoção de investimento privado e de liberalização comercial combinado com uma forte intervenção do governo central. Segundo os autores, de acordo com o *Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal de Costa Rica*, 54% do orçamento consagrado ao setor florestal na Costa Rica, entre 1987 e 2003, tem focado no financiamento de plantações de florestas e da indústria florestal. O governo promove plantações florestais por meio de projetos como o REFORESTA, que é parcialmente financiado pelo governo japonês, através do Banco Mundial. Tal projeto pretende plantar cerca de 500 mil ha de plantações de monocultura - o equivalente a um terço do total de áreas florestais do país - em um período de 10 anos.

⁷³ De acordo com Oxhorn (2010), “através de uma descentralização radical do Estado boliviano, em 1994, o cenário político da Bolívia foi completamente reorganizado em torno de 311 prefeituras; na maior parte, prefeituras novas erigidas precisamente onde o Estado antes se fazia o mais ausente. Os governos municipais agora seriam responsáveis pela administração da saúde, da educação e dos serviços de infraestrutura, entre outras áreas de investimento social. Sob um novo regime de partilha de receitas, o da co-participação, o Estado teria o dobro da porcentagem das suas receitas, que seriam compartilhadas com os governos municipais em 20%” (p. 26-27).

Segundo Liverman e Vilas (2006), a Lei Florestal n° 7575, de 13 de fevereiro de 1996 (financiada através de um imposto sobre as vendas de combustíveis fósseis, de empresas privadas e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo previsto no Protocolo de Quioto), introduziu pagamentos por serviços ambientais aos proprietários de florestas e plantações florestais que mantiveram florestas para a mitigação de carbono, recursos hídricos e biodiversidade. Entretanto, somente aqueles que possuem o título de terra registrado podem se beneficiar com tais pagamentos, o que exclui os pequenos fazendeiros e camponeses que possuem títulos de propriedade comunal, posse etc.

A Lei Florestal n° 7575 surge no governo de José María Figueres Olsen (1994-1998) e revoga a Lei Florestal n° 7174, de 28 de junho de 1990, que, por sua vez, havia revogado a Lei Florestal, n° 4465 de 25 de novembro de 1969. Ela nasce em uma conjuntura política e econômica marcada por uma grave crise financeira costarriquenha, que levou o presidente Figueres (que antes defendia um discurso antineoliberal em sua campanha para a presidência) a adotar uma série de medidas de ajuste estrutural com vistas a garantir empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para superá-la.

Em razão dessa crise financeira e da imposição de ajustes estruturais para a concessão de empréstimos por parte desses órgãos de financiamento multilaterais, o governo Figueres decidiu aprovar o terceiro Programa de Ajuste Estrutural (PAE III), que estabeleceu uma série de medidas de política econômica voltadas para a reforma do Estado, característica esta que marcou uma clara diferença dos PAEs anteriores, que foram orientados para à liberalização do comércio.

Segundo Cruz *et. al.* (1995) o núcleo base dessa reforma do Estado pelo PAE III esteve ancorado em dois documentos principais: na Carta de Política de Desenvolvimento para o terceiro empréstimo de ajuste estrutural, dirigida ao Banco Mundial com o objetivo de formalizar um empréstimo de US\$ 100 milhões; e na Carta Política do Setorial para o programa de Reforma do Setor Público, dirigida ao BID para formalizar um empréstimo de US\$ 80 milhões. Entre as medidas desse programa, destacam-se: a formalização de políticas de privatização de empresas públicas, como a *Cementos del Pacifico S.A* (CEMPASA), a FERTICA e a Fanal; a realização de um estudo para reformar o setor de petróleo (RECOPE); a aprovação da Lei de Democratização do Setor Econômico Público e da Lei de Concessão de Obras Públicas; a ampliação da participação de investimento estrangeiro em setores como os de energia elétrica e telecomunicações; as regulamentações do emprego público e de pensões, mediante a implementação de programas de mobilidade laboral para os funcionários públicos

(aposentadoria voluntária e aposentadoria antecipada), a reforma do Fundo da Costa Rica de Segurança Social (CCSS) e a adoção e implementação de Leis de Previdência. (CAPITÁN, 2000).

É nesse contexto de reforma do Estado e de criação de medidas econômicas e de leis direcionadas a regulamentar às transformações necessárias para a implementação de modelos de desenvolvimento neoliberais exigidos pelos órgãos de financiamento multilaterais que nasce a Lei Florestal n° 7575 e a normalização de métodos de resolução negociada de conflito do país, como a arbitragem e a conciliação: a *Ley n° 7.727, Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social*, em 9 de dezembro de 1997; o *Reglamento de Arbitraje*, aprobado en sesión 8 de Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica, em 1 de abril de 1998; o *Reglamento de Conciliación*, aprobado en sesión 11 de Consejo Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Costa Rica, em 29 de abril de 1998; e o Decreto n° 27.166-J, *Reglamento al Capítulo IV de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social*, em 3 de julho de 1998. (vide Quadro II).

A partir do estudo de Brockett (2002) sobre o setor florestal costarriquenho, podemos ter dimensão da influência dos órgãos de financiamento multilaterais (como o Banco Mundial) e de agências internacionais (como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - USAID) durante o governo Figueres em seu processo de reforma econômica e legal do referido setor.

O pressuposto fundamental da coalizão orientada para o mercado é que a preservação de florestas em terras privadas deve ser reformulada de maneira a atender aos interesses dos proprietários de terra, tornando a madeira mais valiosa. Os produtores florestais e intelectuais costarriquenhos foram os atores-chave dessa coalizão. Por exemplo, grande parte da força intelectual por trás da crítica ao regime intervencionista e correspondente às propostas de reforma veio da equipe altamente respeitada montada no Centro Científico Tropical (CCT), em San José. A participação de atores internacionais também tem sido fundamental. Funcionários da USAID reconheceram espontaneamente sua influência na liberalização da Costa Rica, atuando de maneira geral e especificamente no setor florestal. Os Estados Unidos tem gasto consideráveis fundos nos últimos anos em projetos florestais no país. Esses projetos de financiamento contínuo vêm dando aos Estados Unidos uma margem de manobra considerável. Tanto a USAID quanto a CCT desempenharam um papel importante na construção de consensos, assim como o Banco Mundial. Um dos objetivos da USAID foi para ajudar a organizar o historicamente fraco setor florestal privado. A esperança era que uma melhor organização pudesse aumentar as chances de políticas públicas de apoio à gestão florestal sustentável em sua competição inevitável com outros interesses, como a agricultura e conservação. Para este fim, a USAID desempenhou um papel importante na criação de um conselho nacional florestal, a *Cámara Costarricense Forestal* (CCF). A agência

financiou viagens para líderes do setor para visitar colegas nos Estados Unidos e no Chile e, posteriormente, para os legisladores para visitar o Chile e a Venezuela. Os funcionários da USAID também trabalharam em estreita colaboração com a administração Figueres na elaboração de um projeto de reforma. O estudo do Banco Mundial serviu como um documento de discussão para uma série de reuniões realizadas no verão de 1993 com líderes de todo o setor florestal. Este processo foi conduzido pelo relatório da CCT, "Política Florestal para a Costa Rica", que foi lançado em setembro de 1992. Elaborado a pedido do governo da Costa Rica e financiado pela USAID, o relatório foi visto como um documento de construção de consenso. Ele tem sido orientado por um comitê consultivo formado pelos principais líderes do setor (BROCKETT, 2002, p. 11-12).

De modo geral, o caso costarriquenho reflete um processo mais amplo ocorrido em vários países da América Latina, principalmente nos anos 1980 e 1990, dos governos nacionais empreenderem reformas para reestruturar o papel dos Estados, abrirem suas economias e aumentarem os fluxos de investimento estrangeiro como resultado de pressões de órgãos multilaterais e agências internacionais (financiadores dessas políticas de reformas) (DINIZ, 2003; DRAIBE, 1993), bem como de incorporarem a dimensão ambiental como forma de garantir a segurança legal para os investidores, fruto das políticas institucionais de tais órgãos e agências de não apoiar processos de mudança se a questão ambiental não fosse considerada. (ACUÑA, 1999). Tal processo não foi diferente no caso brasileiro.

No Brasil, assistiu-se à criação e alteração de leis visando promover a regulamentação de métodos de resolução negociada e de instrumentos extrajudiciais na forma de títulos executivos extrajudiciais a partir da década de 1990, momento conturbado da economia país, que enfrentava a crise de um padrão de acumulação capitalista centrado no Estado desenvolvimentista e baseado numa aliança político-social que tinha nas frações estatal, privada nacional e estrangeira do capital monopolista seu eixo de sustentação.

Ainda que essa legislação tenha sido sancionada na década de 1990, parte dela teve sua gênese na década de 1980, sob a forma de anteprojetos de Lei, como é o caso da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) e da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), que introduzem o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no direito brasileiro. Ambas as leis são o resultado de intensas discussões empreendidas no decurso do governo do Presidente José Sarney (1985-1990).

A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), por exemplo, é fruto da atuação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), criado

em 1985, por Sarney, mediante o Decreto nº 91.469⁷⁴. Tal conselho, composto por Ministros de Estado, representantes de órgãos estaduais de defesa do consumidor, dirigentes de entidades privadas, membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, trouxe a defesa do consumidor para a pauta nacional, apoiando a criação de PROCONs nos Estados e publicando resoluções e anteprojetos sobre temas de interesse do consumidor. Ele influenciou na inclusão do tema do consumidor na Constituição de 1988 e promoveu a formação da Comissão de Juristas⁷⁵ responsável pela elaboração do anteprojeto que serviu de alicerce ao projeto de lei convertido na Lei nº 8.078/90. Seja pela a ótica dos projetos apresentados na Câmara dos Deputados ou pela ótica dos projetos apresentados no Senado Federal, os trabalhos dessa Comissão nortearam a elaboração do CDC⁷⁶.

A formulação do Código de Defesa do Consumidor sofreu bastante influência do debate realizado, à época, no plano internacional sobre os direitos do consumidor e sua tutela jurídica. Nesse tocante, especial destaque cabe à influência da Resolução nº 39/248, aprovada em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1985, que instituía uma política de proteção ao consumidor, destinadas aos estados filiados, particularmente aos “países em desenvolvimento”, notadamente os países da América Latina⁷⁷. No Anteprojeto deste Código, consta no item que trata das exposições dos motivos para a criação do CDC, a menção direta a essa regra supraestatal. Na resolução, vale sublinhar um item que preconiza a resolução negociada de conflitos, que pode ter servido de influência na formalização do caráter célere, informal e voluntarioso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Código de Defesa do Consumidor:

⁷⁴ O Decreto nº 91.469, de 24 de Julho de 1985, cria o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e dá outras providências.

⁷⁵ A comissão, constituída por Flávio Flores da Cunha Bierrenbach (presidente do CNDC), tinha a seguinte composição: Ada Pellegrini Grinover (coordenadora), Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe e Zelmo Denari. Além desses, contribuíram para os estudos os seguintes juristas: Eliana Cáceres, Marcelo Gomes Sodré, Mariângela Sarrubo, Nelson Nery Júnior e Régis Rodrigues Bonvicino e os promotores de Justiça de São Paulo, Marco Antônio Zanellato, Roberto Durço, Walter Antônio Dias Duarte e Renato Martins Consta. Houve ainda auxílio de estudos precedentes realizados por Fábio Konder Comparato, Waldemar Mariz de Oliveira e Cândido Dinamarco.

⁷⁶ O Relatório nº 01, de 1989, da Comissão Mista (publicado em 04 de dezembro de 1989) traz os Projetos de Lei da Câmara (PLC) que haviam sido apresentados e, posteriormente, foram consolidados na formação do texto do CDC. São onze, no total, entre projetos de código e projetos sobre matéria específica. A saber: PL nº 1149/88 (Dep. Geraldo Alckmin Filho); PL nº 1330/88 (Dep. Rachel Cândido); PL nº 1449/88 (Dep. José Nunes); PL nº 1955/89 (Dep. Michel Temer); PL nº 1659/89 (Dep. José Camargo); PL nº 1856/89 (Dep. Adhemar de Barros Filho); PL nº 2043/89 (Dep. Fausto Rocha); PL nº 2064/89 (Dep. Antônio Salim Curiati); PL nº 2387/89 (Dep. Uldurico Pinto); PL nº 2637/89 (Dep. Valdir Colatto); PL nº 3273/89 (Dep. Valdir Colatto). Há, também, aqueles apresentados no Senado Federal, sob os números 97/89 (Sen. Jutahy Magalhães) e 01/89 (Sen. Ronan Tito).

⁷⁷ Os chamados “direitos do consumidor”, ou formas de proteção, são assim elencados na referida Resolução da ONU e repassados para os países da América Latina e Caribe pela representação regional da International Organisation of Consumers Unions (IOCU), com assento na ONU.

29 - Os governos devem incentivar todas as empresas para resolver litígios de consumo de uma *forma justa, célere e informal, e estabelecer mecanismos voluntários*, incluindo serviços de consultoria e procedimentos informais reclamações, que podem prestar assistência aos consumidores. (ONU, 1985, p.8, grifos nossos).

Assim, foi no governo Sarney, em uma configuração política, econômica e social onde confluíam um projeto democratizante e um projeto que buscava romper com as bases do antigo modelo nacional-desenvolvimentista e que já possuía apelos neoliberais que se deu a efetivação da norma constitucional que determinava a feitura de um Código de Defesa do Consumidor⁷⁸.

As Leis nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e prevê a possibilidade de compromisso de cessação de atividades (um título executivo extrajudicial), e nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem, surgem no governo Fernando Henrique Cardoso⁷⁹, que, como vimos no capítulo

⁷⁸ No Senado Federal, em particular, teve maior importância o projeto de lei apresentado pelo Senador do PMDB Jutahy Magalhães (PLS nº 97/89). O marco inicial dos trabalhos sobre tal projeto foi a reunião de instalação da Comissão Temporária – CT, no dia 9 de maio de 1989, que contou o próprio Senador Jutahy Magalhães como presidente e o Senador João Menezes como vice-presidente. O projeto de lei recebeu mais de 60 emendas, apresentadas por seis senadores. Passadas todas essas emendas, a redação final do PLS nº 97, de 1989, foi levada à discussão e votação, em turno único, tendo sido aprovada pelos parlamentares em agosto de 1989. Remetido à Câmara dos Deputados, o PLS nº 97, de 1989, passou a tramitar como PL nº 3.683, de 1989, e foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e de Finanças e Tributação (CF). Posteriormente, foi aprovado requerimento de remessa da matéria a uma Comissão Mista do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que havia sido criada especialmente para tratar do Código de Defesa do Consumidor. Após a apresentação do Relatório nº 1, em 4 de dezembro de 1989, a Comissão Mista recebeu 267 emendas, apresentadas entre 4 e 11 de dezembro de 1989, que versaram sobre mais de 80 dos 123 artigos do projeto. No dia 26 de junho de 1990, aprovou-se a redação final do Projeto, que foi remetido no dia seguinte ao Senado Federal. No Senado, o Senador Dirceu Carneiro foi designado relator e, em 7 de agosto, foi aprovado requerimento de urgência na tramitação da matéria, apresentado pelos líderes Senadores Fernando Henrique Cardoso (futuro Presidente da República), Marco Maciel (futuro Vice-Presidente da República), Mauro Benevides e Mauricio Correa. O substitutivo da Câmara havia alterado 187 dos 306 dispositivos da redação do Senado – entre artigos, incisos, alíneas e parágrafos –, dos quais o Senador Dirceu Carneiro acolheu apenas 83 em seu Parecer, portanto a menor parte das modificações propostas pela Câmara dos Deputados. No mesmo dia da aprovação do PLS nº 97, de 1989, no Senado, houve o despacho à sanção do Presidente da República, ao qual a matéria foi remetida em 21 de agosto, por meio da Mensagem SM nº 147, de 1990. Dentre os vetos presidenciais, cabe ressaltar o veto ao § 3º do art. 82, que dava competência aos órgãos de defesa do consumidor para tomar compromisso de ajustamento dos fornecedores, com eficácia de título executivo extrajudicial. Nele, argumentou-se que, nesse caso, seria imprópria a constituição de título executivo extrajudicial, pois o objetivo do compromisso é a cessação de uma prática e não o pagamento de valor ou entrega de coisa. Os vetos foram apreciados pelo Congresso Nacional, após Parecer da Comissão Mista, que se resumiu a repetir as razões enumeradas na Mensagem Presidencial. Com essas alterações dadas pelo veto presidencial, o Código de Defesa do Consumidor foi publicado como Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

⁷⁹ Vale frisar que um conjunto de leis ambientais é criado durante o governo FHC, tais como: a Lei nº 9433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; a Lei nº 9605/1998 - Lei dos Crimes Ambientais, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e

anterior, levou adiante e aprofundou a política neoliberal iniciada por seu antecessor, Fernando Collor de Mello, adensando processos de privatização, desregulamentação e abertura econômica.

Para promover a reforma do Estado, o governo FHC articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica de seu papel, sob a justificativa de impulsionador o desenvolvimento e a competitividade da economia. Em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em sua reunião de 21 de setembro de 1995, o governo já anunciava sua pretensão de empreender uma reforma legislativa: “acompanhando a reforma constitucional será necessário aprovar no Congresso toda uma nova legislação infraconstitucional” (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p.50).

A Lei nº 9.307/96, a Lei da arbitragem, por exemplo, é o resultado de um esforço empreendido pelo então senador Marco Maciel que, em 3 de junho de 1992, em solenidade no Senado Federal, formulou e encaminhou à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 78/92. Tal projeto surge um ano após e sob influência da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 26 de março de 1991, que unia Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em um mesmo bloco econômico. O Mercosul previa, em seu art. 3 e no Anexo III, a adoção de um sistema de solução de controvérsias, regulamentado pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991. Nesse sistema, estipula-se que os Estados-partes, numa controvérsia, procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas (art. 2). Não se alcançando um acordo ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, os Estados-partes podem submetê-la à consideração do Grupo Mercado Comum (GMC), que avaliará a situação, propiciando oportunidades às partes para que exponham suas respectivas posições e requerendo, quando necessário, o assessoramento de especialistas. Caso não seja

atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências; a Lei nº 9795/1999 - Lei de Educação Ambiental, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências; a Lei Nº 10165/2000 - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, que altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências; a Lei nº 9966/2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências; Lei nº 9984/2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências; a Lei nº 9985/2000, que Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências e a Lei nº 10410/2002, que cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente.

solucionada a controvérsia, qualquer um dos Estados-partes pode comunicar à Secretaria Administrativa sua intenção de recorrer ao procedimento arbitral, constante no capítulo IV (intitulado “Procedimento Arbitral”) do Protocolo de Brasília.

A Lei da arbitragem, que levou a alcunha de “Lei Maciel”, é considerada pelos doutrinadores do Direito como um sistema monista, vez que não faz distinção entre a arbitragem estrangeira e a arbitragem internacional⁸⁰, servindo tanto para dirimir questões de foro nacional quanto internacional. Sancionada durante o governo FHC, no qual Marco Maciel assume o posto de vice-presidente da República, a Lei da Arbitragem insere-se na plataforma da política neoliberal do governo, que postulava uma modernização e racionalização do Estado na busca de superar de formas “burocráticas” de administrá-lo, bem como no intuito de delimitar sua intervenção no funcionamento do mercado. Marco Maciel apresenta suas pretensões de criar, com a edição da referida Lei da arbitragem, um mecanismo que liberasse do Estado às questões comerciais que envolvessem interesses e recursos econômicos, ao afirmar que:

A Lei 9.307, sancionada no ano passado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, originária de projeto de minha autoria, aprovado à unanimidade pelo Senado Federal e por ampla maioria na Câmara dos Deputados, significa, por consequência, um avanço considerável nos caminhos de emancipação da sociedade, além de contribuir significativamente para amenizar a carga de trabalho, crescente em progressão geométrica, que ameaça inviabilizar o funcionamento da Justiça dos Tribunais Superiores, se medidas adequadas não forem prontamente adotadas. *A grande parte dos processos na área civil e a quase totalidade das questões comerciais que envolvem interesses e recursos econômicos relevantes podem encontrar, nessa via, o caminho de uma solução natural, consensuada e de enorme praticidade, desde que, como já está começando a ocorrer, sejam criados, sem interferência do Estado, mecanismos e instituições capazes de agilizar conflitos que, na área judiciária, podem levar anos para ser solucionados* (MACIEL, 1997, p. 3-4, grifos nossos).

Além das pretensões notadamente de caráter econômico, busca-se igualmente a adequação das instituições de intermediação de interesses à nova configuração política e econômica que despontava no mundo. Para tanto, apela-se para a criação de mecanismos “inovadores” que trouxessem soluções “pacíficas” e “consensuadas” para os conflitos. Nas palavras de Maciel:

⁸⁰ Para maiores informações, ver: LEE, João Bosco. O Problema do Direito Aplicável ao Mérito do Litígio na Arbitragem Comercial Internacional. Estudos do Direito do Seguro. São Paulo: Max Limonad, 2001; e LOBO, Carlos Augusto da Silveira. Uma Introdução à Arbitragem Comercial Internacional. In: ALMEIDA, Ricardo (Coord.). Arbitragem Interna e Internacional: questões de doutrina e prática. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

*Os mecanismos institucionais decorrentes de todas essas inovações têm por finalidade normatizar as práticas usuais da política, valorizando a conciliação, a busca do consenso e a solução pacífica dos conflitos, garantidoras de um lado da coesão social e da legitimidade, e de outro, da própria governabilidade. Com a evolução natural da experiência que vai sendo, metodicamente, acumulada, novos e inéditos canais de articulação entre as instituições públicas cada vez mais mobilizadas pelo imperativo da eficácia [...]. Inclui-se, nessa linha de atuação, o instituto jurídico da arbitragem, que não é novo em nosso direito positivo legislado, uma vez que era já previsto no Código Civil, em vigor desde 1917, mas que permaneceu como letra morta nas práticas jurídicas brasileiras (*Ibidem*, p. 2, grifos nossos).*

A partir de então, por questões econômicas, por uma série de fatores ligados à inflação de demandas judiciais e pela intenção de estabelecer uma nova forma de tratamento de conflitos, cria-se uma expectativa de que os métodos e instrumentos extrajudiciais venham a trazer "novas formas de pacificação social". Por "novas", não queremos denotar uma ideia de que tais métodos e instrumentos sejam novos no âmbito do direito ou na história da sociedade. De fato, como afirmam certos estudiosos do Direito, antes mesmo de o Estado conquistar para si o poder de declarar qual o direito no caso concreto e promover a realização de sua prática mediante a jurisdição, métodos como a arbitragem já existiam⁸¹. O que consideramos como novo é o processo de ressignificação da busca pela "pacificação social" baseado na reconfiguração da função tradicional de Estado-juiz no objetivo de tratar os conflitos (ou mesmo na expectativa do tratamento dos conflitos por entidades e instâncias outras, sem a interferência estatal), que envolve todo um discurso de justificação de tais meios extrajudiciais no intuito de legitimar a via extrajudicial como a maneira de tornar mais "eficiente" e "efetivo" o tratamento dos conflitos. Cria-se agora a expectativa de que a "desjudicialização" dos conflitos mediante o uso de métodos e instrumentos extrajudiciais contribua para a obtenção de uma nova forma de pacificação da sociedade, ao identificar a via extrajudicial como uma solução harmônica que se dá em contraposição ao uso do Direito como "forma regulamentada de fazer a guerra" (FOUCAULT, 2011[1973], p.56-57). Trata-se, como sustenta Sadek (2004), de uma busca por uma nova mentalidade nos profissionais do Direito, mais aberta e menos formalista, principalmente nos juízes, serventuários da justiça, advogados, procuradores e promotores, substituindo a postura de árbitro, em um jogo de soma zero, por uma de pacificação, em uma arena de composições e acertos. No bojo dessa

⁸¹ Cintra *et. al.* (1998) afirmam que antes do Estado deter o poder de impor a forma de Direito que lhe aprouvesse e o realizasse mediante a jurisdição, houve três fases distintas: a autotutela, a arbitragem facultativa e a arbitragem obrigatória.

dinâmica, há todo um esforço no sentido de se criar novas arenas de tratamento de conflito, como é o caso dos Juizados Especiais, bem como há toda uma busca por recharacterizar ou reconfigurar instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflito, como, por exemplo, o Ministério Público. Enxerga-se, nessa dinâmica, a própria evolução do Direito e do Estado em sua função privilegiada de “manutenção da paz e ordem social”:

Promover os Juizados Especiais faz parte desta evolução. Implementar em seu seio práticas processuais inovadoras e participativas torna a caminhada frutífera. Etapas do procedimento são queimadas. Enxerga-se a problemática por trás da causa. As partes se sentem mais honradas. Tornam-se mais cientes de suas ações. Gera-se comprometimento e aceitação. Há menos inconformismo. Têm-se uma visão clara dos interesses em julgamento. Crer em novas formas de pacificação social traz, em verdade, a certeza de que não estamos paralisados. Criatividade é a palavra. Ativistas sim, atávicos nunca (VIDAL, 2008, p. 3).

Ao se criar um apelo e expectativa de tal avanço “evolutivo” mediante o uso de métodos de tratamento de conflito que remontam a períodos que antecedem o surgimento do Estado (ou ainda para o uso de métodos que, como afirma Maciel (1997), permaneceram como letra morta nas práticas jurídicas brasileiras), parte-se da ideia de que “função estatal pacificadora” mediante a jurisdição não foi suficiente para dar conta, em número e grau, da totalidade dos conflitos provenientes da vida em sociedade. Diante disso, espera-se uma reforma que constitua esforços no enfrentamento de tal insuficiência, por meio da criação de instituições e mecanismos - extrajudiciais em grande parte - como forma de melhor processar as demandas judiciais ou mesmo preveni-las. É dessa reforma que trata o capítulo que segue.

1.5. As reformas do sistema de justiça e o “enfoque de acesso à justiça”

Cappelletti e Garth (1988) afirmam que o despertar do interesse ao acesso efetivo à Justiça levou a três tipos de "ondas" de reforma que emergiram, a partir do ano de 1965, em sequência cronológica nos países do mundo Ocidental. A primeira "onda" desse movimento foi a assistência judiciária, que focou em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. Essa primeira "onda" foi seguida por uma segunda, referente às reformas realizadas com vistas a garantir representação jurídica para os interesses "difusos", especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor. A terceira e mais recente "onda", denominada pelos autores de "enfoque de acesso à justiça", representa uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso à justiça de modo mais articulado e compreensivo. Essa terceira "onda", ainda que incluindo as soluções e posicionamentos das “ondas” anteriores, centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Ela parte da ideia de que a representação judicial - tanto de indivíduos quanto de interesses difusos - não se mostrou suficiente em tornar os novos direitos efetivos para os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias que, durante muito tempo, estiveram privados dos benefícios de uma justiça igualitária. Diante disso, tal reforma constitui-se em esforços no enfrentamento da inflação de demandas judiciais, através da criação de instituições e mecanismos - extrajudiciais em grande parte - como forma de melhor processar as demandas ou mesmo preveni-las.

Para Cappelletti e Garth (1988), o movimento de acesso à justiça exige uma abordagem mais compreensiva de reforma; e a demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos força uma nova meditação sobre o sistema de suprimento - o sistema judiciário. Nesse sentido,

[...] esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 26).

A partir do novo enfoque adotado pela terceira "onda", reclama-se da justiça soluções mais harmônicas para os problemas e conflitos, de forma que o processo civil adapte-se aos

diferentes tipos de litígio, que podem variar de acordo com suas "complexidades", com o "montante de suas controvérsias" e com o tipo de "repercussão" (coletiva e/ou individual) encontrada (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 26-27). Para a realização de tal proposta, espera-se que seja desenvolvido um conjunto mais variado e dinâmico de serviços que se estabeleçam para além das decisões produzidas pelos juízes tradicionais, dos quais se constituem exemplos a mediação ou outros mecanismos de interferência apaziguadora. Entretanto, segundo Cappelletti e Garth (1988), "a pressão sobre o sistema judiciário, no sentido de reduzir a sua carga e encontrar procedimentos *ainda mais baratos*, cresce dramaticamente" e, com isso, corre-se o risco de se "subverter os fundamentos de um procedimento justo" e obscurecer o foco do acesso à justiça em detrimento desses outros aspectos (p. 164).

Para Werneck Vianna *et. al.* (1999), o Brasil teria atingido essa terceira onda sem que fosse plenamente efetivada a intervenção estatal para garantir a eficácia na assistência judiciária e sem que a proteção de interesses difusos atingisse grandes avanços, exceto no que concerne aos consumidores. Seguindo essa percepção, ponderam os autores que:

Nessa terceira onda, na verdade um movimento mundial para o estabelecimento de uma justiça 'coexistencial', baseada na conciliação, em critérios de igualdade social distributiva e na participação de membros da comunidade diretamente interessada na controvérsia em questão, a singularidade da experiência brasileira deriva do fato de ter sido concebida no âmbito de um movimento de auto-reforma do Poder Judiciário, sem qualquer mobilização da sociedade, mesmo de seus setores organizados na luta pela redemocratização do país, e em um contexto em que as organizações populares, notadamente as dos centros urbanos, já haviam sofrido os efeitos desestruturadores do longo período de vigência do regime militar. Isto talvez explique as dificuldades enfrentadas por essa justiça no que se refere ao estabelecimento de laços efetivos com a comunidade a que ela se destina (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999, p. 159).

Para melhor compreendermos a dinâmica da recente onda de reforma do sistema de justiça e sua busca por formas alternativas de solução de conflitos, devemos, em primeiro lugar, retomar o debate acerca das mudanças atuais no papel político e social dos tribunais e evidenciar o processo de "judicialização da política", que, em parte, clarificam as razões de tais reformas.

Há duas vertentes principais de explicação para as mudanças atuais no papel político e social dos tribunais. De um lado, temos autores como Sousa Santos *et. al.* (1996) e Faria (2001), para os quais as mudanças nos Judiciários têm origem na mudança do Estado,

principalmente após a crise do Estado de bem-estar social nos países centrais, mas que varia, nos países periféricos, de Estado para Estado, consoante à posição da sociedade nacional no sistema da economia-mundo. De outro, veremos autores como Sadek (2004) e Werneck Vianna *et. al.* (1999), que procuram identificar tais mudanças mais como resultado da constituição de novas institucionalidades, fruto de transformações constitucionais pós-1988, que permitiram a emancipação de forças sociais que passam a ser atores na construção de novas formas de ação política e jurídica. Esse seria o caso, por exemplo, da ação de grupos de magistrados e de promotores para reinventar suas funções tradicionais.

Sousa Santos *et. al.* (1996) desenvolvem uma periodização da postura sócio-política dos tribunais baseada em três grandes períodos: o período do Estado liberal, o período do Estado-providência e o período atual, designado por período da crise do Estado-providência. Ainda que tal periodização refira-se ao contexto das mudanças nos Judiciários dos países centrais do sistema mundial, de forma que, como veremos mais adiante, o cenário brasileiro comportará aspectos distintos e específicos, consideramos válida a exposição da proposta dos autores de situar historicamente o âmbito e a natureza da judicialização da conflitualidade interindividual e social nesses países.

Segundo Sousa Santos *et. al.* (1996), o período do Estado liberal, que cobre todo o século XIX e prolonga-se até a Primeira Guerra Mundial, é marcado pela predominância do Poder Legislativo sobre os demais poderes, bem como pela neutralização política do poder judicial. Tal neutralização decorre do princípio de legalidade, que faz com que os tribunais atuem dentro de um quadro jurídico-político pré-constituído e de maneira retroativa, ou seja, com o objetivo de reconstituir uma realidade normativa plenamente constituída. Nesse contexto, os tribunais ocupam-se de litígios individualizados, buscando, na resolução destes, dar prioridade à segurança jurídica, assentada na generalidade e na universalidade da lei. Assim, cabia aos tribunais estarem exclusivamente submetidos ao império da lei. Em razão dessa configuração do poder judicial, ainda que esse período tenha testemunhado o desenvolvimento vertiginoso da economia capitalista no seguimento da Revolução Industrial, os tribunais ficaram às margens dos debates e das grandes lutas políticas sobre o modelo ou o padrão de justiça distributiva que se buscava adotar à época em sociedade.

A partir do final do século XIX, especificamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, consolidava-se o chamado período do Estado-providência. Nesse período, o Poder Executivo predominava sobre os demais e a governamentalização da produção do Direito criava um novo instrumentalismo jurídico. O significado sociopolítico dos tribunais

passou a ser muito diferente do que detinham no primeiro período, uma vez que a juridificação do bem-estar social fortalecia o pensamento de que o Poder Judiciário devia atuar no sentido de ajudar a promover a consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos, tais como o direito ao trabalho e ao salário justo, à segurança no emprego, à saúde, à educação, à habitação e à segurança social. A independência dos tribunais tornava-se uma verdadeira e importante questão quando o sistema judicial assumiu a responsabilidade política na atuação promocional do Estado através de uma vinculação mais estreita do direito ordinário à Constituição, de modo a garantir uma tutela mais eficaz dos direitos de cidadania. Há ainda uma dicotomia entre os chamados direitos liberais e os direitos sociais, de modo que os primeiros se identificariam com o estabelecimento de um sistema econômico dirigido pelo mercado, ao passo que os últimos seriam garantidos pelo regime burocrático do Estado de bem-estar social. Com isso, há um aumento exponencial da procura judiciária e uma consequente explosão da litigiosidade. As respostas que foram dadas a esse fenômeno são variadas, mas incluíam ao menos algumas das subsequentes reformas:

[...] informalização da justiça; reapetrechamento dos tribunais em recursos humanos e infraestruturas, incluindo a informatização e a automatização da justiça; criação de tribunais especiais para a pequena litigação de massas, tanto em matéria civil como criminal; proliferação de mecanismos alternativos de resolução de litígios (mediação, negociação, arbitragem); reformas processuais várias (ações populares, tutela de interesses difusos, etc.) (SOUSA SANTOS *et. al.*, 1996, p. 5).

O último e atual período, estabelecido a partir do final da década de 1970 e princípio da década de 1980, concerne ao período da crise do Estado-providência. Nele, destacam-se os enfrentamentos, por parte dos tribunais, das diversas alterações nos sistemas produtivos e na regulação do trabalho propiciadas por sucessivas revoluções tecnológicas (que culminou no enfraquecimento dos movimentos sociais, que no período anterior tinham sustentado politicamente a judicialização dos direitos sociais). Caracteriza-se também pela difusão do modelo neoliberal e sua agenda política da desvinculação do Estado como regulador da economia (que fez com que as medidas para incrementar o acesso das classes mais baixas fossem eliminadas por razões políticas ou orçamentais) e pela globalização da economia (que implica na emergência de um novo direito transnacional, o direito dos contratos internacionais, a chamada nova *lex mercatoria*). O novo pluralismo que se estabelece nesse período passa a ser simultaneamente causa e consequência da erosão da soberania do Estado nacional, o que implica na erosão do protagonismo do poder judicial na garantia do controle

da legalidade. Nesse cenário, o enfoque privilegiado nos efeitos extrajudiciais da decisão em detrimento da correção lógico-formal contribuiu para dar uma maior visibilidade social e mediática aos tribunais, potencializada também pela coletivização da litigiosidade. Com a transferência da dirimção de litígios para instâncias extrajudiciais, como é o caso da aplicação da *lex mercatoria* (a arbitragem internacional) nos litígios provenientes das transações econômicas internacionais, há uma estabilização nos países centrais do aumento da litigação ocorrida no período. Todo esse processo se deu a partir de uma propensão para a avaliação do desempenho dos tribunais em termos de produtividade quantitativa, o que de alguma maneira contribuiu para a erosão da legitimidade dos tribunais como mecanismos de resolução de litígios (SOUSA SANTOS *et. al.*, 1996).

Faria (2008) insere, assim como Sousa Santos *et. al.* (1996), a discussão sobre a mudança no papel dos tribunais num contexto em que o Estado tende a perder a posição de poder exclusivo na coordenação das ações coletivas, em razão do avanço do policentrismo decisório característico da atual economia globalizada, com suas hierarquias flexíveis, entidades nacionais ou supranacionais híbridas e estruturas de comando cada vez mais diferenciadas e diversificadas. Para o autor, dentro desse cenário,

[...] quanto mais o direito positivo e os tribunais se revelam incapazes de superar seus déficits de rendimento ou desempenho funcional, em matéria de estabilização das expectativas normativas e de resolução de litígios, mais tendem a ser atravessados no seu papel de garantidores de controle da legalidade por justiças paralelas e normatividades justapostas, de nível infranacional e supranacional, de caráter não-estatal, infra-estatal ou supra-estatal (FARIA, 2008, p. 37).

Para Faria (2008), em razão do seu “formalismo excessivo” e de seu “caráter rigidamente escalonado”, o sistema jurídico não dá conta da atual complexidade socioeconômica da sociedade e da crescente singularidade dos conflitos nela existentes. Isto faz com que determinados setores sociais e econômicos, cujos interesses não encontram acolhida nas instituições jurídico-judiciais tradicionais, forjem, em espaços infranacionais e infraestatais, novas justiças e normatividades.

Seguindo essa linha de argumentação, Faria (2008) evidencia novas ordens normativas e práticas judiciais que despontam paralelamente às concernentes ao “Direito positivo”. A primeira ordem, denominada “*Lex Mercatoria* e direito da produção”, expressa uma série de regras, códigos de ética ou conduta, memorandos de entendimento, cláusulas contratuais, termos padronizados e princípios mercantis forjados por empresas com o objetivo de regular o

acesso a mercados, de balizar e disciplinar transações comerciais ou financeiras e de propiciar critérios, métodos e procedimentos para a resolução de conflitos – via mecanismos de arbitragem, por exemplo. A segunda ordem, o “Direito inoficial”, refere-se aos mais variados procedimentos negociais, mecanismos regulatórios informais e órgãos paraestatais de resolução de conflitos. Tal ordem vem sob a forma de técnicas de mediação, conciliação, arbitragem e auto-resolução de divergências. Já a terceira, o “Direito Marginal”, envolve a trama da imposição da lei do mais forte nas áreas periféricas sob o controle do crime organizado. Os tipos de ordem e suas características presentificam-se no seguinte quadro:

Quadro V – Tipos de ordens normativas e suas práticas judiciais

| Tipos de ordem Características | <i>Lex Mercatoria e</i> direito da produção | Direito inoficial | Direito positivo | Direito Marginal |
|---|--|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| O que está em jogo | Tensões não declaradas publicamente | Conflitos materiais | Litígios jurídico-processuais | Agressões |
| Objetivos | Relações continuadas | Soluções substantivas | Soluções formais | Contestação |
| Tipos de norma | Pragmático e casuísta | Soluções <i>ad hoc</i> | Direito codificado | Lei do mais forte |
| Racionalidade | Procedimental | Material | Formal | Irracional |
| Modo de formalização | Contratual | Negociação | Aplicação | Ausência de formalização |
| Tipo de procedimento | Transação e mediação | Conciliação e arbitragem | Decisão | Punição e repressão |
| Grau de institucionalização | Organização flexível e sistemas | Campo social semiautônomo | Campo normativo estatal | Marginalidade social e criminal |

| | | | | |
|------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| | autorregulados | | | |
| Efetividade do Direito | Por aceitação e por inclusão | Por adaptação ao contexto | Pretensão de aplicabilidade universal | Desafio contínuo da ordem |

Fonte: Quadro de Faria (2008, p.44) adaptado de Rouland (1988, p. 447).

Sadek (2004), por sua vez, enfatiza as reformas do sistema de justiça dentro do contexto das transformações constitucionais brasileiras pós-1988. Para a autora, a Constituição de 1988 redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Tal redefinição dá-se em função do modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição, que confere ao Judiciário e aos seus integrantes a possibilidade de agirem politicamente, questionando ou paralisando políticas e atos administrativos aprovados pelo Executivo e o Legislativo, bem como determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar. Esse modelo estimula mais o conflito entre os diferentes poderes do que a cooperação, pois ao mesmo tempo que fortalece o Legislativo, ampliando sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, faculta ao Executivo a possibilidade de legislar por meio de Medidas Provisórias. Essa estrutura de separação e independência entre os poderes e sua dimensão conflitiva aumenta a responsabilidade do Judiciário de exercer a mediação política entre os outros dois poderes mediante o controle constitucional dos atos legislativos e de governo. Tal dimensão política do Judiciário, que possui estreita relação com o presidencialismo, envolve um processo denominado “judicialização da política”.⁸²

Werneck Vianna *et al.* (1999), tal como Sadek (2004), concebem o tema da judicialização da política de forma a descrever as transformações constitucionais brasileiras pós-1988. Para os autores, essas transformações aumentam o protagonismo dos tribunais em razão da ampliação dos instrumentos de proteção judicial, que teriam sido descobertos por

⁸² Maciel e Koerner (2002) evidenciam os diversos sentidos empregados à expressão “judicialização da política”. De acordo com os autores, para os juristas, a expressão assume um caráter da obrigação legal de que um determinado tema seja apreciado judicialmente. Além disso, refere-se a decisões particulares de tribunais, cujo conteúdo o analista consideraria político, ou referente a decisões privadas dos cidadãos. Outro sentido dado à expressão refere-se ao processo social e político de expansão do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial, tomado como um processo objetivo utilizado para defender propostas de mudança na organização do Judiciário ou na cultura jurídica, considerada defasada face às novas necessidades sociais. Em termos constitucionais, o sentido da expressão diz respeito ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo da separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política.

parlamentares, governos estaduais, associações civis e profissionais etc. Tais grupos passariam a fazer parte de um conjunto de “intérpretes da Constituição” que convocariam o Poder Judiciário ao desempenho do papel de um terceiro - capaz de exercer funções de freio e contrapeso no interior do sistema político. Esse processo se daria mediante a iniciativa de tais intérpretes de utilizarem-se do recurso às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) perante o Supremo Tribunal Federal,⁸³ que conduziria esta instituição a ocupar o papel de coadjuvante na produção legislativa do poder soberano, ao decidir em questões envolvendo aspectos de efetivação de princípios constitucionais. Dessarte, o processo de judicialização da política no Brasil é tido pelos autores como resultado de uma progressiva apropriação das inovações da Carta de 1988 por parte da sociedade e de agentes institucionais e é explicada em termos de revolução procedimental ou procedimentalização do Direito, na medida em que indica a convivência, ao mesmo tempo, conflituosa e cooperativa entre as instâncias políticas e judiciais.

No presente estudo, reconhecemos os dois processos apresentados pelas vertentes de explicação das mudanças atuais no papel político e social dos tribunais de maneira confluyente, isto é, reconhecemos o processo descrito pela vertente de Sousa Santos *et. al.* (1996) e Faria (2001) (que tendem a sobrelevar as mudanças nos Judiciários como fruto de mudanças do Estado para atender às exigências do neoliberalismo) de maneira confluyente com o processo apresentado pela vertente de Sadek (2004) e Werneck Vianna *et. al.* (1999) (que tendem a ver tais mudanças como o resultado da constituição de novas institucionalidades, fruto de transformações constitucionais pós-1988). Na verdade, colocamo-nos ao lado de autores como Rosa (2008) e Rebouças e Santos (2012), que enxergam as reformas do sistema de justiça como o produto do avanço de um “modelo neoliberal de justiça”, que busca a eficiência (manipulando seu sentido como se fosse o da eficácia) e a modernização da jurisdição estatal, dando ênfase para o julgamento quantitativo de demandas e celeridade processual. Nesse modelo, conforme afirmam Rebouças e Santos (2012), confluem dois projetos: de um lado, o neoliberalismo, que preconiza um enxugamento do Estado, no sentido de um Estado mínimo e, de outro, o incremento do Estado democrático, marcado pelo

⁸³ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) está prevista pelo art.102, I, da CF/1988, com vistas à declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual perante a CF. Trata-se de uma ação de competência originária do STF, com procedimento próprio, estabelecido na Lei nº 9.868/99. São legitimados para propor essa ação, segundo o art. 103 da CF/1988, o Presidente da República, a mesa do Senado Federal, a mesa da Câmara dos Deputados, a mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o governador do estado ou do Distrito Federal, o Procurador-geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, assim como qualquer confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

reconhecimento de novos direitos aos cidadãos, que exige a ampliação do acesso à justiça e implica em um maior número de demandas ao Judiciário.

No curso do avanço desse “modelo neoliberal de justiça”, interessa-nos particularmente o sentido dado à judicialização como um processo social e político de expansão do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial. Para alguns autores, como é o caso de Sousa Santos *et. al.* (1996), no momento em que os tribunais assumem maior protagonismo social e político, inicia-se um processo de questionamento aos mesmos em termos de “legitimidade” (questiona-se o conteúdo democrático do intervencionismo judiciário em função da representação política dos magistrados não ser obtida eleitoralmente); de “capacidade” (questiona-se a capacidade de recursos de que os tribunais dispõem para levar a cabo eficazmente a política judiciária) e de “independência” (questiona-se - e isso parte do próprio judiciário - a legitimidade do Legislativo ou do Executivo de tomar medidas que o Judiciário entende serem mitigadoras da sua independência, bem como questiona-se, no contexto da capacidade, a dependência do Judiciário para com os outros poderes, que envolve a busca por recursos que considera adequados para o bom desempenho das suas funções). Para outros, como é o caso de Werneck Vianna *et. al.* (1999), esse protagonismo representa seu fortalecimento quando corresponde ao fato do Judiciário ter a possibilidade de controlar a vontade do soberano. Como sublinham os autores:

O judiciário, assim, não substituiria à política, mas preencheria um vazio, que, nas sociedades de massa com intensa mobilização social (como a brasileira), poderia vir a conceder ‘consistência democrática a um excedente de soberania popular que escapa à expressão do sufrágio’ (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999, p. 258).

Independentemente da discussão acerca de um fortalecimento ou não do Judiciário como protagonista social e político, importa-nos compreender a repercussão dessa dimensão política do Judiciário nas recentes buscas por reforma do sistema de justiça. Vale ressaltar que os elementos que contribuem para o recente movimento de reforma do sistema de justiça não se resumem somente à questão da judicialização da política e sua repercussão no âmbito dos poderes republicanos e na esfera propriamente política. Elementos outros como a “judicialização das relações sociais” (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999), expressa pelo avanço do direito na esfera de regulação da sociabilidade e das práticas sociais, também contribuem para tal movimento. Entretanto, ao colocarmos em destaque a esfera política, concordamos com Sadek (2004), ao elencá-la como sujeita a mais ingredientes de reformas:

[...] a dimensão política do Judiciário provoca reações, sobretudo por parte do governo e dos partidos de sustentação do Executivo – independentemente do partido ou dos partidos que ocupem esta posição. Não por acaso, o tema da reforma do sistema de justiça tem voltado ao debate obedecendo aos ciclos de decisões que alteram o *status quo*, quer por autoria do Executivo, do Legislativo ou do próprio Judiciário. Do ponto de vista do jogo político, pode-se mesmo afirmar que esta dimensão é apontada como a mais problemática e, portanto, sujeita a alterações radicais em um projeto de reforma (SADEK, 2004, p. 85).

Sadek (2004) reconhece a importância da dimensão política no contexto de reforma ao ressaltar o fato de que o capítulo referente ao sistema de justiça da Constituição de 1988 foi o que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993. Ao todo, foram 3.917 emendas. Não obstante esse número significativo, nenhuma alteração foi realizada.

No ano de 1992, foi apresentada a proposta de Emenda Constitucional para a reforma do Poder Judiciário pelo então deputado Hélio Bicudo. A ideia era combater a lentidão, a ineficiência e dificuldade de acesso à justiça. Tal projeto sofreu modificações diversas que acenderam debates inflamados entre magistrados, congressistas e sociedade civil até ser votado na Câmara dos Deputados, em 2000. De lá para cá, uma série de propostas e projetos de reformas do Judiciário ganharam novos e decisivos contornos com a criação, em 2003, da Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, que tinha como objetivo “promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário”;⁸⁴ com a aprovação, em 2004, da Emenda Constitucional nº 45/2004, que altera dispositivos constitucionais referentes ao Judiciário; e com a instauração, em 2005, do Conselho Nacional de Justiça,⁸⁵ órgão que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário

⁸⁴ Segundo o Ministério da Justiça, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça foi criada com o objetivo de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário. Tem como papel principal ser um órgão de articulação entre o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário. Esta articulação acontece em relação a propostas de modernização da gestão do Judiciário e em relação à reforma constitucional e outras alterações legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Fonte: Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>>. Acesso em: 6 de maio de 2013.

⁸⁵ O CNJ possui formação híbrida (embora majoritariamente integrado por membros do Judiciário) e poderes para zelar pela autonomia da instituição e seu estatuto, podendo expedir atos regulamentares ou recomendar providências, exercer controle administrativo de seus atos, apreciando a legalidade das ações administrativas praticadas por membros ou órgãos do Judiciário, com competência para desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Compete ainda ao CNJ receber reclamações contra os membros ou órgãos do Judiciário, sem prejuízo da competência disciplinar ou correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, disponibilidade ou aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, assim como rever os processos disciplinares. Portanto, o CNJ é um órgão que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual (MARONA, 2013).

brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.⁸⁶

Sadek (2004) agrupa as propostas de reforma em dois grupos: as judiciais e as extrajudiciais. As propostas de reforma judiciais procuram dar maior eficiência interna ao Poder Judiciário como instituição. Dentre elas, destacam-se: a transformação do STF em uma Corte de Justiça; a introdução da súmula de efeito vinculante; a introdução da súmula impeditiva de recurso; a introdução do incidente de constitucionalidade; a eliminação de juízes classistas na Justiça do Trabalho; a extinção da Justiça Militar; o fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; a criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário; a alteração das relações entre o Poder Judiciário e os poderes propriamente políticos; e a expansão dos Juizados Especiais quanto às suas competências e à participação de membros externos à instituição. Já as propostas de reformas extrajudiciais estão associadas à expansão da substituição do princípio da tutela governamental pelo da livre negociação, processada pelos mecanismos da descentralização, desformalização, deslegalização e desconstitucionalização. As soluções extrajudiciais contemplam iniciativas que vão da esfera legislativa propriamente dita até a criação de novos espaços para a solução de disputas, advogando-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos.

Nos contornos dessa reforma, os juizados despontam não só com o objetivo de resolver a crise do Judiciário, mas também democratizar o acesso à justiça e desenvolver uma nova mentalidade para o tratamento processual, através da informalidade, simplicidade e celeridade processuais. Desse modo,

[...] a adoção de meios alternativos de solução de conflitos (principalmente a conciliação e o arbitramento) e ainda as tendências a maior informalidade e a menor legalismo constituem a grande inovação desses juizados. Trata-se, fundamentalmente, de uma experiência que depende e gera uma nova mentalidade nos operadores do Direito, mais aberta e menos formalista, principalmente nos juízes, serventários da justiça, advogados, procuradores e promotores, substituindo a postura de árbitro, em um jogo de soma zero, por uma de pacificação, em uma arena de composições e acertos (SADEK, 2004, p. 95-96).

⁸⁶ Cabe ressaltar que há quem questione, em função dos moldes do processo de composição dos membros do CNJ, via indicação pelos tribunais superiores dos representantes dos órgãos locais do Judiciário e pela indicação dos dois representantes da sociedade civil pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que a possibilidade de participação social no âmbito do Judiciário seja reduzida e tímida. Assim, ampliam-se as vozes que apontam o isolamento institucional e o caráter contramajoritário de tal órgão (MARONA, 2013).

No que se refere ao tema da expansão dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para compreendermos a inspiração e as expectativas para com os mesmos, faz-se mister destacar suas bases constitutivas: a experiência pioneira dos Conselhos de Conciliação e Arbitragem, criados no Rio Grande do Sul, em 1982; a aprovação da Lei 7.244, em 1984, que criou o Juizado de Pequenas Causas; a menção ao Juizado de Pequenas Causas no artigo 24, inciso X, da Constituição de 1988, e a determinação de criação de Juizados Especiais no artigo 98, inciso I, da mesma Carta; a aprovação da Lei Federal 9.099, em 1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e revogou, em seu artigo 97, a Lei 7.244/84; e, por fim, a introdução do sistema de juizados nos estados.

De acordo com Werneck Vianna *et. al.* (1999), a Lei dos Juizados de Pequenas Causas define como princípios a simplicidade, a celeridade, a economia e a ampliação dos poderes dos juízes. A esses últimos, foi reservada a atribuição de dirigir o processo com ampla liberdade, determinando as provas a serem produzidas e dando valor às regras de experiência comum, de forma a fornecer a cada caso uma solução que lhes repete mais justa e equânime. No seio dos juizados, há uma ênfase no aspecto da conciliação, talvez em tributo à tradição legal, identificada na Constituição de 1824, que atribuía aos Juízes da Paz a função de conciliação prévia obrigatória para o início de qualquer processo. Na Justiça do Trabalho, a conciliação é obrigatória; assim ela também o é para causas que versem sobre patrimônios de caráter privado e para os fins em que a lei consente a transação, como instituiu o Código do Processo Civil. Dentro dessa estrutura, destaca-se a figura do conciliador que, desprovido de poderes para julgar, atua como um animador do ato de composição entre as partes e como um filtro do acesso das partes com o juiz.

Segundo Diniz (1998), a conciliação, no âmbito do direito processual trabalhista, é tomada como o “ato de harmonizar, formalmente, mediante a proposta de juiz, as partes litigantes, solucionando dissídio entre empregado e empregador” (p. 731). Na esfera do Direito Processual Civil e Penal, como o “encerramento da lide feito pelas partes, no processo, por meio da autocomposição e heterocomposição daquela; é o método de composição em que um especialista em conflitos faz sugestões para sua solução entre as partes” (p. 731). No seio do Direito Civil, é o “acordo feito extra-autos, entre partes desavindas, sem assistência do magistrado” (p. 731). E no domínio do Direito Internacional Público, como o “modo de solucionar uma contenda internacional, confiando-a a um órgão

designado para tal fim, que, após esclarecer as questões litigiosas, procura conciliar as partes, propondo uma solução” (p. 731).

Para autores como Rodrigues (2000), a utilização da conciliação assume ampla abrangência, de maneira a ser concebida como a forma mais adequada para de solução de casos em que as partes devam manter, não obstante o conflito, um relacionamento de maior duração, bem como nos casos em que existam vários fatores extrajudiciais que devam ser levados em conta, como é o caso dos dissídios envolvendo direitos transindividuais. Por outro lado, autores como Azevedo (2000) chamam a atenção para seu caráter por certas vezes hostil ao objetivo de tornar direitos efetivos, ressaltando a defesa, por parte de alguns profissionais do Direito, de que a conciliação somente é viável para certos casos bastante específicos, voltados para a relação entre indivíduos (pequenos delitos ou quase delitos, disputas entre vizinhos ou certos conflitos intrafamiliares).

Chasin (2012) destaca as inúmeras propostas e investidas em prol da expansão dos Juizados Especiais realizadas por órgãos como a Secretaria de Reforma do Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça, como fruto da crença de que o modelo dos juizados é o exemplo de justiça que deve ser seguido pela celeridade e simplicidade de seus procedimentos. Segundo a autora, em 2006, o Conselho Nacional de Justiça foi responsável pelo lançamento do “movimento *Conciliar é Legal*”, cujo objetivo consiste em “[...] promover, através da cultura da conciliação, a mudança de comportamento dos agentes da Justiça, de todos os seus usuários, dos operadores de Direito e da sociedade”. (STF, 2006 *apud* CHASIN, 2012, p. 108). O investimento nesse tipo de iniciativa tem levado a uma série de pesquisas e diagnósticos sobre tais juizados como forma de avaliar seus desempenhos e montar “bancos de iniciativas” de projetos considerados bem-sucedidos. Além disso, é fomentada a implementação de métodos de resolução negociada de conflitos, inserida no processo de informalização da justiça em que surgem os juizados (Slakmon, De Vitto e Pinto, 2005 *apud* CHASIN, 2012). Vale destacar que tais juizados, ainda que fomentados pela implementação de métodos de resolução negociada de conflitos, comportam formas mistas de solução de litígios, que combinam procedimentos extrajudiciais e judiciais, diluindo a fronteira - antes rígida entre os dois domínios (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999, p. 175).

Um dos elementos importantes trazidos por Chasin (2012), à luz das reflexões de autores como Pedroso, Trincão e Dias (2001), refere-se à possibilidade das reformas criarem uma maior assimetria judicial entre as diversas instâncias do sistema, assimetria essa nominada de “dupla institucionalização” do Judiciário. A lógica dessa assimetria ancorar-se-ia

na posição marginal a que são postos os juizados dentro do sistema de justiça em sua dupla função de aliviar a sobrecarga do Judiciário, mediante o trato de procedimentos de “menor conteúdo” ou de causas de menor importância (de menor complexidade jurídica e de baixo valor econômico), para que seja liberado espaço para que o núcleo central do Judiciário possa se dedicar aos conflitos importantes para a economia do país. Isso repercutiria num entendimento difundido entre os profissionais do Direito de que os juizados seriam uma justiça inferior ou mais simples do que a justiça comum, criando assim uma hierarquização de importância. Parte da construção dessa percepção se dá porque:

Sua estrutura [do juizado] é mais precária, o procedimento mais simplificado, o rito mais rápido e uma parte dos casos é resolvida por meio de acordo firmado na audiência de conciliação etc. Além disso, e acima de tudo, pode-se citar também a diminuição do número de magistrados alocados, considerando que a maior parte do trabalho é realizada por conciliadores, via de regra voluntários (CHASIN, 2012, p. 112).

Para Chasin (2012), a estrutura de posições hierarquizadas no interior do sistema de justiça, fruto da concorrência de distintas instituições com funcionamentos e lógicas próprias no interior do sistema judiciário, confere aos juizados um lugar periférico dentro do campo jurídico em razão de sua baixa capacidade de formalização e, por conseguinte, de sua baixa competência de conferir singularidade ao campo. Assim, sua posição marginal encontraria suas raízes em sua maior informalidade, no menor compartilhamento de sua linguagem e na maior exigência da presença de especialistas, ou seja, na posição marginal de seus funcionamentos e lógicas frente a outros funcionamentos e lógicas dominantes no sistema de justiça.

Werneck Vianna *et. al.* (1999), ao analisarem a figura dos conciliadores e compreenderem suas atuações e expectativas dentro do sistema dos juizados especiais, acentuaram a tendência de tais agentes de aplicarem diretamente multas sem a presença de um representante do Ministério Público e sem sequer ouvir os relatos das partes, argumentando que a agilidade era o fator primordial do sucesso do juizado. O fator agilidade é ainda ressaltado na percepção que tais agentes têm de seu papel, ao criticarem aquilo que consideram “intervenções exageradas” dos juízes na regulação de suas rotinas, qualificando-os, por vezes, como “burocráticos”, “formalistas” e “rígidos”. Ademais, os conciliadores se veem como:

[...] “psicólogos de pulso forte”, que precisam ter uma postura firme e ao mesmo tempo um jogo de cintura para não deixar que eles [as partes] percam o respeito pela gente, o que é pronunciado num misto de orgulho e de recusa a esse papel (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999, p. 224).

Ao exporem seus interesses pelo trabalho nos juizados, os conciliadores elencaram o ganho de experiência com o contato direto com os processos, a flexibilidade da carga horária e a obtenção de um título para futuros concursos como principais justificativas. Ao apresentarem as falhas observadas nos juizados, atribuíram-nas à ausência de motivação em razão de uma remuneração insatisfatória (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999, p. 224).

A justificativa dos conciliadores de ganho de experiência e obtenção de título para o trabalho nos juizados apresentada por Werneck Vianna *et. al.* (1999) de certa forma reflete a percepção de tais agentes da assimetria judicial da qual fala Chasin (2012), que relega aos juizados uma posição marginal dentro do sistema de justiça e os situa num patamar baixo na hierarquia de importância dentro do sistema de justiça.

Mesmo diante da informalidade e da variedade de procedimentos a que dispõem os conciliadores, constatou-se certa homogeneização de algumas práticas diante de determinados casos recorrentes, como os relacionados ao jogo do bicho, às ameaças entre vizinhos e às brigas conjugais. Um exemplo deste último caso, apresentado por Werneck Vianna *et. al.* (1999), retrata bem a postura com a qual tais agentes se imbuem para atuar, bem como a importância dada por eles à agilidade:

Em uma dessas situações, diante da indagação da vítima sobre o que deveria ser feito no caso de seu ex-marido continuar a agredi-la, a conciliadora respondeu: ‘Não revide; quando um não quer, dois não brigam’. E continuou discursando em favor da união da família e solicitando à mulher que considerasse a situação dos filhos, que afinal, ‘são sempre produtos do meio’. Ao homem apelou para que convidasse a sua ex-esposa ‘para jantar em um lugar bem bonito, onde pudessem resolver os seus problemas sozinhos, longe dos advogados’, aplicando-lhe a multa de R\$ 150,00 (WERNECK VIANNA *et. al.*, 1999, p. 224).

O relevo dado à busca por agilidade pode ser encontrado igualmente no exemplo trazido por Azevedo (2000) sobre as adaptações que são feitas à dinâmica proposta pela Lei 9.909/95 em função de carências estruturais dos Juizados Especiais, o que faz com que juízes procurem alternativas extraleais para o encaminhamento das audiências. Em entrevista ao autor, um dos juízes afirma:

O que tem ocorrido é que o volume de trabalho é muito grande, os recursos humanos e materiais são pequenos. Então os juízes estão fazendo o que eu chamo quase que programas de auditório, eles juntam em uma sala do júri, em um auditório, às vezes quase duzentas pessoas, numa manhã, numa tarde, e separam em filas quem quer transação, quem vai representar e quem vai fazer acordo civil. Isto é muito perigoso porque tira a essência da Lei 9.909/95, que é a oralidade, explicar e ouvir as partes. Eu acho muito perigoso isso, mas se compreende que alguns juízes façam na ânsia de dar conta dos processos. (AZEVEDO, 2000, p. 172).⁸⁷

A identificação e a análise de Werneck Vianna *et. al.* (1999) e Azevedo (2000) da dinâmica de tratamento de conflitos pelos juizados e sua tendência à homogeneização de práticas, bem como sua ênfase no fator agilidade, acende o debate acerca da advertência de Cappelletti e Garth (1988) sobre os riscos que a pressão sobre o sistema judiciário por reduzir sua carga e encontrar procedimentos menos onerosos e mais céleres pode acarretar nos critérios de justiça, ao “subverter os fundamentos de um procedimento justo” e obscurecer o foco do acesso à justiça em detrimento desses outros aspectos (p. 164). Os exemplos trazidos por Werneck Vianna *et. al.* (1999) e Azevedo (2000) parecem deixar claro o momento em que o aspecto da agilidade subverte e obscurece o foco da busca pela garantia de proteção dos interesses e direitos dos cidadãos. Tal debate põe em evidência a análise de Sousa Santos *et. al.* (1996) sobre a morosidade processual. Segundo os autores, há dois aspectos principais da morosidade. De um lado, espera-se da justiça uma rapidez que assegure que não haja a erosão da prova, o que traria graves consequências para a justa reparação do direito violado. Por outro lado, a celeridade no andamento processual não pode comprometer a segurança jurídica e o direito dos cidadãos. Necessita-se, pois, de um tempo ideal de duração de processo que concilie rapidez e eficiência com proteção de direitos. A esse tempo ideal, intitulou-se “morosidade necessária”, isto é, o cumprimento dos prazos legais visto sob a ótica das práticas judiciais. Entretanto, pesquisas empíricas vêm demonstrando que estamos distantes dessa realidade.⁸⁸

⁸⁷ Para um melhor entendimento do conteúdo da fala do juiz entrevistado, destacamos alguns elementos constitutivos da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Segundo o art. 62, o processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade. Seguindo tais diretrizes, na audiência preliminar, presente o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se possível, o responsável civil, acompanhados por seus advogados, o Juiz esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade (art. 72).

⁸⁸ Ribeiro *et. al.* (2009), em sua pesquisa sobre os determinantes do tempo de processamento dos casos de homicídios dolosos, demonstraram que muitas vezes as características dos envolvidos no crime (sexo, raça, escolaridade, idade, acesso à representação judicial por advogado particular etc.) se sobrepõem às características processuais e legais do caso, fazendo com que o tempo do processo se distancie da ideia de morosidade necessária para processamento do fato e se aproxime da ideia de impunidade.

No que concerne o ritual informal nos juizados, vemos outros aspectos que contribuem para subverter e obscurecer o foco da busca pela garantia de proteção dos interesses e direitos dos cidadãos. Sinhoretto (2007), em sua análise dos rituais de tratamento de conflitos observados nos serviços de justiça dos postos dos Centros de Integração da Cidadania (CIC) marcados pelo privilégio de formas de resolução negociada de conflitos, observa o desempenho de rituais diferenciados para conflitos envolvendo relações interpessoais ou entre indivíduos e empresas. Segundo a autora, o desempenho informal dos juizados não assegura o equilíbrio entre as partes em cenas judiciais desequilibradas em razão de desigualdades de condição de litigação entre as partes (desigualdade na representação profissional, desigualdade de conhecimento, desigualdade de capital simbólico e produção de provas válidas) ou pela desigualdade entre a parte e o profissional que dirige o ritual (quando este força uma solução, assume a tutela da parte e argumenta pela limitação do acesso à justiça). Assim, o ritual informal, ao reconhecer a desigualdade entre as partes e não garantir o equilíbrio entre as mesmas, acaba por reforçar suas diferenças. Conforme salienta a autora:

Nos conflitos opondo indivíduos e empresas, não é incomum haver na audiência um cidadão que se confronta com um preposto especializado e dois ou mais advogados a assisti-lo. Não é raro ver nesses casos o juiz ou o conciliador propor à parte mais fraca a desistência da litigação em razão da desigualdade entre os indivíduos pobres e as grandes empresas; por meio da denúncia da desigualdade, abertamente forçam os indivíduos desassistidos de advogados à aceitação de acordos, utilizando argumentos de que a justiça é lenta, cara e suscetível à influência do poder econômico. O reconhecimento da desigualdade, assim, não leva a instância judicial a compensar as diferenças entre as partes, mas a reforçá-la (SINHORETTO, 2007, p. 171).

Além disso, de acordo com Sinhoretto (2007), o ritual cível tende a privilegiar o tratamento de questões econômicas nos conflitos interpessoais, de forma a replicar a lógica patrimonial das grandes corporações, quando a negociação é orientada para o ressarcimento do valor monetário com baixo custo judicial. Agindo dessa forma, o ritual:

[...] silencia a porção moral do conflito e da aplicação da justiça. Reduz a litigação à discussão de uma quantia, silenciando as questões éticas e valorativas. A cena restringe-se a dois indivíduos deliberando pela escolha racional. Daí limitar-se a efetivação da hipótese ético-pedagógica, ligada à transmissão de valores da lei, da moralidade cívica embutida no primado do direito, do balizamento da resolução de conflitos, por uma ética pública e democrática. A ética predominante é a da racionalidade econômica, transmitida também pela disciplina do consumo. Ao individualizar demandas, o ritual informal judiciário interdita a discussão de regras de

regulação social da economia, fazendo recair exclusivamente sobre o indivíduo a responsabilidade pelo consumo, mesmo de serviços essenciais. Ao vedar a discussão dos méritos, isto é, das motivações morais da inadimplência de contas de consumo, impede-se o reconhecimento da desigualdade expressa no desemprego ou na pobreza (SINHORETTO, 2007, p. 172).

Por todos os elementos apresentados sobre ritual judiciário informal, suas dificuldades para assegurar o equilíbrio, a igualdade e o primado do direito na resolução de conflitos, principalmente quando há desigualdade entre as partes, bem como pelo privilégio dado à resolução de questões econômicas nos conflitos em detrimento aos aspectos morais do mesmo e da aplicação da justiça, assevera Sinhoretto (2007) que:

Dessa forma, apenas recusar o ritual judicial clássico em razão dos vieses que produz e das desigualdades que pode perpetuar não é suficiente para assegurar a democratização do acesso à justiça e a efetivação da igualdade jurídica. Os rituais informais, disseminados num campo de gestão de conflitos fragmentado, no qual circulam ordens jurídicas diferentes, disputadas entre culturas político-jurídicas contraditórias (o que chamamos de pluralismo jurídico), facilmente convertem-se em espaços de reprodução da desigualdade, afastando-se da referência universal e igualitária contida na construção da cidadania e em seus corolários legais (SINHORETTO, 2007, p. 171).

As soluções extrajudiciais não se restringem aos juizados e se estendem a uma série de instituições que seguem a nova mentalidade de tratamento de conflitos pautada na informalidade, simplicidade e celeridade processuais. É nesse contexto de reforma do sistema de justiça, ancorado na busca por descentralização, desformalização, deslegalização e desconstitucionalização que surge o instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento extrajudicial dos conflitos. Desse modo, o instrumento do TAC - assim como a conciliação nos juizados - integra a terceira onda de acesso à justiça comentada por Cappelletti e Garth (1988). Entretanto, como veremos mais adiante, o TAC, mais do que um simples instrumento que busca dar maior “eficiência” e “eficácia” às instituições, provoca efeitos sociais mais amplos e interfere no jogo político em meio ao qual os conflitos sociais se estabelecem. Em sua proposta de abranger os interesses das partes em litígio e promover ambientes consensuais e participativos, ao menos no campo ambiental (escopo de nosso estudo), o TAC pode impor uma política excludente, que desconsidera a participação popular efetiva na construção das soluções propostas ao envolver somente alguns atores em específico na sua proposição, que encobre os contextos dos efeitos de poder que

culminam no acordo e que funciona como “garantidor” de irregularidades e injustiças. Assim, ao interferir no jogo político, interfere igualmente nas maneiras de se conceber o jogo democrático.

Para sustentarmos tais asserções, faz-se necessário o exame das bases teóricas e os fundamentos legais dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), de forma a compreendermos como os mesmos são desenvolvidos na prática: suas especificidades e diferentes formas de serem propostos e levados a cabo. É com essa finalidade que se estrutura a segunda parte deste trabalho, que se apresenta a seguir.

PARTE II

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO FORMA DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

2.1. Termo de Ajustamento de Conduta: um instrumento extrajudicial de tratamento de conflitos

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi introduzido no direito brasileiro em 1990, por meio do art. 211 da Lei Federal nº 8.069/90⁸⁹ - o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No mesmo ano, o art. 113 da Lei Federal nº 8.078/90⁹⁰ - o Código de Defesa do Consumidor (CDC) - modificou a Lei Federal nº 7.347/85 (a Lei da Ação Civil Pública), acrescentando que os órgãos públicos legitimados poderiam tomar dos interessados Termo de Ajustamento de Conduta às exigências legais. Segundo Abelha (2004), a ideia de se “legitimar” órgãos públicos à propositura de compromissos de ajustamento deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica⁹¹ (como o IBAMA, o PROCON, o Ministério Público etc.) “são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial” (p. 92). O TAC foi ainda inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais⁹² através da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001, que acrescentou o artigo 79-A a esta lei, disciplinando a celebração de termos de compromisso pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).⁹³

⁸⁹ O art. 211 da Lei Federal nº 8.069/90 estabelece que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

⁹⁰ O art. 113 da Lei Federal nº 8.078/90 acrescenta os § 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dentre eles, cabe especial destaque ao § 6º, que estabelece que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

⁹¹ Personalidade jurídica é a qualidade das pessoas de direito privado (associações, sociedades, fundações) e de direito público (União, Estados, Municípios, autarquias, fundações públicas) que as torna capazes para a prática de atos jurídicos, uma vez que são reconhecidas pela lei, tendo direitos e deveres próprios, que não se confundem com os das pessoas naturais que nelas atuam (DINIZ, 1998, p. 592). É a qualidade das pessoas reconhecidas pelo direito e que não são pessoas físicas. (Magalhães e Magalhães, 2011).

⁹² Vale ressaltar que não há consenso na literatura do Direito sobre a caracterização desse termo de compromisso como um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Autores como Saroldi (2005) chamam de TAC o instrumento inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais. Já autores como Fink (2002) apontam para uma “nova modalidade de termo de ajustamento de conduta, que, se é o mesmo na sua natureza jurídica transacional, guarda muita dessemelhança em outros aspectos.” (FINK, 2002, p. 129). Na prática, a partir de nossas entrevistas, veremos ainda que alguns profissionais do Direito entendem serem diferentes o Termo de Compromisso inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) inserido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). A problematização dessa diferenciação será realizada com mais clareza na última parte do trabalho, referente à análise dos casos estudados.

⁹³ Segundo o art. 79-A da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de Agosto de 2001, para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou

Certos autores, como Rodrigues (2004a) e Souza e Fontes (2007), enxergam na Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994, a existência de um instrumento análogo ao Termo de Ajustamento de Conduta, o Compromisso de Cessação da Prática ou Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), que prevê a possibilidade de compromisso de cessação de atividades de empresa investigada por infração à ordem econômica.⁹⁴ Rodrigues (2004a) inclui também nesse rol legal a Medida Provisória n° 131, de 25 de setembro de 2003, convertida na Lei n° 10.814, de 15 de Dezembro de 2003, que condicionou a comercialização da safra de soja transgênica de 2004 no Brasil à celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelos agricultores. No âmbito estadual, no Rio de Janeiro, podemos citar ainda a Lei n° 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe, em seu capítulo IV, sobre o termo de compromisso ou de ajuste ambiental.⁹⁵

De modo geral, segundo Rodrigues (2002), pode-se definir o Termo de Ajustamento de Conduta como:

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (RODRIGUES, 2002, p. 297).

potencialmente poluidores. Conforme o art. 6 da Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, os órgãos que compõem o SISNAMA são: o Conselho de Governo; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades nas suas respectivas jurisdições.

⁹⁴ A semelhança do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) reside no fato de que ambos tratam da tutela extrajudicial de direitos transindividuais, constituindo-se como instrumentos de tratamento de conflitos envolvendo direitos transindividuais. Contudo, conforme elucida Rodrigues (2005), o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) se distingue do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelas seguintes razões: “a) o compromisso de cessação versa sobre responsabilidade administrativa, enquanto o ajustamento de conduta sobre responsabilidade civil; b) o compromisso de cessação só pode ser celebrado pelo CADE, ao passo que o ajustamento de conduta pelo Ministério Público e por outros órgãos públicos; c) o compromisso de cessação só pode versar sobre obrigações previstas na lei, mas o ajustamento de conduta pode conter vários tipos de obrigações; e d) o compromisso de ajustamento de conduta pode ser celebrado mesmo que tenha ocorrido dano a direitos transindividuais, desde que haja a previsão de uma completa reparação, o que não pode ocorrer no compromisso de cessação” (p. 132).

⁹⁵ O art. 101 da Lei Estadual n° 3.467/00 dispõe que as multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes. A Lei Estadual n° 3.467/00 dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Para maiores informações sobre essa lei, ver MASCARENHAS (2004).

Rodrigues (2000) reconhece que a efetiva compreensão da gênese de uma norma jurídica envolve a análise do contexto econômico, político e social em que a mesma foi gestada. Ainda que não se proponha a um estudo de tal contexto, a autora situa o surgimento do Termo de Ajustamento de Conduta na mesma ambiência social que gerou a Constituição Federal de 1988, marcada pela adaptação do ordenamento jurídico aos móveis políticos conformados pela nova ordem vigente. Vale ressaltar que grande parte dos estudos recentes sobre os Termos de Ajustamento de Conduta replicam essa postura de reconhecer o contexto em meio ao qual o mesmo se principia, mas se detêm tão somente ao exame de suas estruturas e princípios como instrumento jurídico, o que acaba por inscrever a discussão em uma literatura bastante específica do Direito.⁹⁶ Mesmo que reconheçamos o esforço de tais autores, entendemos a discussão jurídica em torno do TAC como apenas uma parte da busca pelo seu entendimento, de forma que perseguimos, acima de tudo, identificar e analisar os efeitos do uso de tal instrumento na realidade social, desvelando os impactos, na prática, de sua aplicação. Antes de chegarmos a tal ponto na pesquisa, porém, consideramos relevante trazermos para o debate a compreensão jurídica em torno do TAC.

Uma análise da literatura jurídica sobre o TAC nos permite observar diferentes entendimentos acerca de tal instrumento, de modo que não há, entre os estudiosos do Direito, uma leitura consensual de sua composição.

Saroldi (2005), por exemplo, destaca a terminologia utilizada nos TAC como motivo de controvérsia. Segundo ela, autores como Mazzilli (2000) defendem a ideia de que o compromissário⁹⁷ no TAC é o órgão público legitimado para tomar o compromisso, ao passo que o comprometente⁹⁸ é aquele que promete adequar sua conduta. Para autores como Rodrigues (2002), entretanto, a terminologia é invertida. Desse modo, segundo Saroldi (2005), consideram-se ambas as formas corretas, cabendo somente especificar no início do termo o papel de cada um e discriminar todos os dados relevantes à qualificação daquele que assume o compromisso de fazer ou deixar de fazer algo.

No que se refere à legitimidade para a propositura do TAC, ou seja, quem pode ou não propor um TAC, há também controvérsia. Em termos de legislação, vemos que o art. 113 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) acrescenta o § 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), estabelecendo que:

⁹⁶ Exemplos de tal afirmação podem ser encontrados em MAZZILLI (2006), SAROLDI (2005), CARVALHO (2005), GAVRONSKI (2005), ABELHA (2004), RODRIGUES (2002), CAPPELLI (2002).

⁹⁷ Segundo Diniz (1998), compromissário é o árbitro escolhido em razão de um compromisso extrajudicial (p. 710).

⁹⁸ Aquele que assume um compromisso (DINIZ, 1998, p. 712).

Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.⁹⁹

Nesse mesmo art. 5º da Lei nº 7.347/85, afirma-se que têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que concomitantemente esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil ou que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Por sua vez, o art. 82 da Lei nº 8.078/90 admite que são legitimados concorrentemente: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; as entidades e órgãos da Administração Pública (direta ou indireta), ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. Entretanto, ao examinarem o rol dos legitimados ativos contidos no art. 5º da Lei da Ação Civil Pública e do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, os estudiosos do Direito formulam diferentes entendimentos acerca da questão da legitimidade para a propositura do Termo de Ajustamento de Conduta. Para alguns, os legitimados a propor o TAC são todos os legitimados à ação civil pública. Para outros, discute-se muito a referência a “órgãos públicos” contida nessas leis, pois parte-se da ideia de que não são todos os legitimados à ação civil pública ou coletiva que podem tomar compromisso de ajustamento, mas somente aqueles que somam à sua condição de legitimados ativos a condição de órgãos públicos.

Autores como Milaré (2011) seguem a crítica segundo a qual a referência a “órgãos públicos” contida no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85 é fruto de má técnica legislativa, pois à

⁹⁹ Conforme o art. 585 do Código de Processo Civil (CDC), são títulos executivos extrajudiciais: a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque (a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor); o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores; os contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese e caução, bem como os de seguro de vida; o crédito decorrente de foro e laudêmio; crédito (documentalmente comprovado) decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio; o crédito de serventuário de justiça, de perito, de intérprete, ou de tradutor, quando as custas, emolumentos ou honorários forem aprovados por decisão judicial; a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

exceção do Ministério Público e da Defensoria Pública, os demais legitimados não são “órgãos públicos”, mas sim pessoas jurídicas. Desse modo, afirma-se que o legislador disse menos do que queria, pois ao aludir a “órgãos públicos” pretendeu excluir as associações e incluir os demais co-legitimados. É assim que, para o autor, a melhor interpretação é a que encontra na expressão “órgãos públicos” a:

[...] indicação de todas as entidades que compõem a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, e que, independentemente da personalidade jurídica de cada uma, permite incluir as sociedades de economia mista e as empresas públicas como detentoras da prerrogativa de firmar compromisso de ajustamento de conduta (MILARÉ, 2011, p. 1384).

Há também autores como Mazzilli (2006), para quem o compromisso não pode ser tomado por qualquer legitimado à ação civil pública ou coletiva, mas apenas por órgãos públicos legitimados como o Ministério Público, a União, Estados, Municípios, o Distrito Federal, bem como por órgãos governamentais sem personalidade jurídica, mas que tenham legitimidade para promover a ação civil pública: órgãos estatais de defesa do consumidor, meio ambiente etc. Assim posto, associações civis, sindicatos ou fundações privadas não podem firmar TACs, ainda que também sejam co-legitimados para propor as ações civis públicas ou coletivas. A mesma restrição impõe-se aos órgãos em que o Estado participa quando concorre na atividade econômica em condições empresariais, agindo como empresa de mercado, como é o caso das sociedades de economia mista ou das empresas públicas.

Encontram-se ainda autores como Vieira (2002), que reconhece a legitimidade para a propositura do Termo de Ajustamento de Conduta inclusive nas associações, contanto que a questão abordada no TAC lhe seja pertinente:

A associação terá legitimidade se a questão lhe for pertinente. Não é possível que uma entidade associativa que tenha por finalidade, segundo seus estatutos, por exemplo, a proteção do meio ambiente ponha-se a tutelar interesse atinente à esfera do consumidor, de deficientes, etc. Da mesma forma, a pertinência e os limites da ofensa é que nortearão a legitimidade das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, em cada caso, diante do que dispuser seus atos constitutivos quanto à finalidade institucional ou objeto social (VIEIRA, 2002, p. 271).

Oliveira (2011), Carvalho (2005) e Rodrigues (2002) apontam para a discordância doutrinária entre diversos autores no que diz respeito à natureza jurídica do TAC. Para Carvalho (2005), tal discordância ocorre em função de os doutrinadores que se dedicam à

investigação da natureza jurídica do TAC partirem de uma perspectiva civilista, que procura enquadrar o TAC em categorias do direito civil. Assim, discute-se “se o ‘compromisso’ através do qual o interessado se obriga a ‘ajustar sua conduta às exigências legais’ seria um ‘ato jurídico unilateral’ ou um ‘negócio jurídico’; e, em se admitindo que seja um negócio jurídico, se o mesmo teria ou não natureza de ‘transação’” (p. 48).

De acordo com Rodrigues (2002), os autores que tratam da natureza jurídica do TAC podem ser inseridos em três correntes doutrinárias:¹⁰⁰ a corrente que afirma que o TAC possui natureza de ato jurídico unilateral; a corrente que alega que o TAC tem natureza de transação; e a corrente que sustenta que o TAC conserva natureza de negócio jurídico, diverso de transação.

É seguindo esse entendimento diverso que, para autores como Carvalho Filho (2009), o TAC representa uma manifestação de vontade unilateral do obrigado de adequar-se às exigências legais. Segundo essa corrente, o TAC é o reconhecimento implícito, por parte do violador ou ameaçador dos direitos, da ilegalidade de sua conduta e a promessa de que este se adequará à lei. Nesse aspecto, o TAC consiste em um:

[...] ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais. A natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente (CARVALHO FILHO, 2009, p. 222).

Por outro lado, para autores como Milaré (2011), o TAC é uma figura peculiar de transação, que supõe a existência de “concessões mútuas” em face do termo possuir natureza consensual. Assim, para tal corrente, admite-se pactuar apenas quanto aos aspectos acessórios do cumprimento das obrigações, ou seja, abre-se a possibilidade de serem negociadas as obrigações acessórias do Termo de Ajustamento de Conduta (como tempo, modo e lugar do

¹⁰⁰ A dificuldade em tipificar os autores segundo sua inscrição em determinadas correntes aumenta à medida que, com o passar dos anos, alguns autores mudam de opinião quanto ao seu entendimento acerca da natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta. Isto ocorre, por exemplo, no caso da própria Geisa de Assis Rodrigues que, na obra “Juizados Especiais Cíveis e ações coletivas”, de 1997, assume o TAC como um ato jurídico de reconhecimento da necessidade de adequar a conduta do obrigado à lei; ao passo que em suas obras seguintes, como é o caso de “Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta - Teoria e Prática”, de 2002, passa a entender o TAC como negócio jurídico declaratório. O mesmo tipo de comportamento encontramos em Hugo Nigro Mazzilli que, antes partidário da natureza jurídica de “transação” do TAC, passou a concebê-lo, posteriormente, como vemos na obra “A defesa dos interesses difusos em juízo”, de 2009, como um “ato administrativo negocial”.

cumprimento da obrigação assumida pelo agressor do direito). Dessa forma, alega Milaré (2011) sobre o TAC que:

[...] lembramos ter sempre sustentado tratar-se de mecanismo de solução de conflitos, com natureza jurídica de transação, já que preordenado à adoção de medidas acauteladoras do direito ameaçado ou violado, destinadas a prevenir litígio ou pôr-lhe fim, dotando os legitimados ativos de título extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação reparatória (MILARÉ, 2011, p. 1382).

Já para autores como Rodrigues (2002), o termo de ajustamento não se caracteriza nem como ato jurídico unilateral e nem como transação, pois inexistem concessões recíprocas. Trata-se de negócio jurídico, uma vez que é produto de uma manifestação bilateral de vontade, e seu objetivo é comum, ou seja, proteger o direito transindividual, ainda que as partes tenham motivações diversas. O TAC, dessa forma, não se destina à criação de novas obrigações nem à extinção ou modificação de direitos, mas sim à fixação de uma norma de conduta já antes delineada na norma jurídica. Seguindo tal posicionamento, afirma Rodrigues (2002) que:

Chegamos assim à conclusão de que o ajustamento de conduta é um negócio jurídico bilateral. A bilateralidade é fundamental, já que devem existir pelo menos duas pessoas na celebração do ajuste. Por isso que os órgãos públicos legitimados não podem firmar um ‘auto-ajustamento’ de conduta, quando sejam eles os autores da ameaça ou do dano ao direito transindividual [...] Seria, então, o ajustamento de conduta um contrato? A resposta é negativa. Já demonstramos que a noção de contrato não se compatibiliza com o objeto do ajustamento de conduta, principalmente quando se trata de um direito difuso. Nem se diga que todo negócio jurídico bilateral é um contrato, embora por sua importância a doutrina tenha emprestado a esse instituto ‘a significação ampla de negócio bilateral, confundindo-o com outros negócios em cuja formação também participaram duas ou mais partes’ (RODRIGUES, 2002, p. 150).

Igualmente não há concordância doutrinária entre diversos autores no que concerne às origens do TAC. Rodrigues (2000) e Abelha (2004) indicam como antecedente do ajuste de conduta o parágrafo único do art. 55 da Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, a Lei de Juizados de Pequenas Causas.¹⁰¹ Para Rodrigues (2000), o surgimento do ajuste de conduta no cenário jurídico brasileiro se deu principalmente em razão da necessidade de ampliação da

¹⁰¹ De acordo com o art. 55 da Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, o acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial.

tutela civil dos direitos transindividuais (consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico artístico e paisagístico etc.). Já autores como Mazzilli, entretanto, entendem que os primórdios do TAC se estendem para além da Lei nº 7.244, compreendendo também a Lei Federal nº 5.562/1968 que atribuiu ao Ministério Público a possibilidade de homologar as rescisões de contratos de trabalho e a Lei Complementar Estadual nº 304/82 (que possibilitou ao Ministério Público a possibilidade de homologar acordos extrajudiciais), considerada inconstitucional (MAZZILLI, 2006 *apud* OLIVEIRA, 2011).

Há também diferentes entendimentos acerca de possíveis influências exógenas de instrumentos análogos do direito estrangeiro na criação do TAC. Para autores como Oliveira (2011), o TAC é um instrumento que importou os modelos de negociação ambiental surgidos na década de 1970, nos Estados Unidos, através do movimento de mediação ambiental. Outros autores, ao contrário, sustentam a ideia de que, nas considerações dos formuladores do TAC, não há qualquer menção a uma influência exógena. Para eles, a proteção dos direitos transindividuais no ordenamento brasileiro é original, sendo estabelecida a partir da cultura social e jurídica brasileira, sem que houvesse rompimento com a tradição de tutela de direitos em um sistema filiado à cultura romano-germânica, apropriando-se somente de algumas lições das ações coletivas norte-americanas (INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, s.d., p. 12).

Outro motivo de discordância refere-se à participação do Ministério Público no TAC como interveniente. Conforme destaca Walcacer *et. al.* (2002), certos autores, como é o caso de Leite (2000) e Carneiro (1993), defendem a participação do Ministério Público em todo TAC celebrado, pautando-se na justificativa de que este órgão possui a incumbência de defender os interesses sociais indisponíveis.

[...] o compromisso de ajustamento de conduta deve-se submeter à apreciação do Ministério Público, quando não efetivado pelo próprio *parquet*, considerando que este é constitucionalmente o *custus legis* dos interesses difusos e indisponíveis da sociedade (LEITE, 2000, p.267 *apud* WALCACER *et. al.*, 2002, p. 5).

[...] por órgão público legitimado que não o Ministério Público, este último deverá, em qualquer hipótese, participar do mesmo, como interveniente, sob a pena de se o ter como absolutamente ineficaz (CARNEIRO, 1993, p.267 *apud* WALCACER *et. al.*, 2002, p. 5).

De acordo com Walcacer *et. al.* (2002), outro fundamento para a defesa da necessidade de intervenção do Ministério Público em todo TAC diz respeito à

obrigatoriedade, nos termos do parágrafo 1º do artigo 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), de sua participação em toda Ação Civil Pública, mesmo quando este não for autor, quando atuará como fiscal da lei.

Na contramão dessa linha de argumentação, autores como Carvalho Filho (2001) reconhecem que a participação do Ministério Público na condição de fiscal da lei somente é obrigatória quando se tratar de TAC celebrado no curso da Ação Civil Pública ou quando este compromisso, mesmo que celebrado extrajudicialmente, ascenda à esfera judicial mediante sua homologação por órgão judicial (WALCACER *et. al.*, 2002).

Outra posição contrária à participação do Ministério Público envolve autores como Pereira (1995), que entendem ser absolutamente dispensável a interveniência deste órgão, uma vez que, face à sua função de fiscal da lei, pode intervir em assuntos relacionados a direitos difusos a qualquer momento, firmando um novo TAC ou ajuizando uma Ação Civil Pública (WALCACER *et. al.*, 2002). Seguindo esse ponto de vista, argumenta-se que:

A legitimidade para a ação civil pública é concorrente e disjuntiva entre as pessoas capituladas no art. 5º, ‘caput’, da lei. Assim, nada impede que qualquer dos legitimados possam tomar referido compromisso, posto que sempre um dos titulares da ação poderá ingressar em juízo para satisfação do interesse difuso ou coletivo. Sequer há necessidade de o Ministério Público participar ou anuir no compromisso de ajustamento já que a qualquer momento poderá fazer valer sua legitimidade concorrente ou, se já em curso de discussão acerca do acordo extrajudicial, sempre atuará como fiscal da lei (PEREIRA, 1995, p. 125-126 *apud* WALCACER *et. al.*, 2002, p. 6).

A diversidade de entendimentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta reside no fato de que toda a normatividade concernente a tal termo resume-se a poucas e genéricas linhas formuladas pelo legislador, o que abre um campo de interpretação que recai, por vezes, numa disputa semântica pelo sentido da lei.¹⁰² Bobbio (1999) enfatiza essa discussão ao

¹⁰² Vale ressaltar que há no texto legislativo, na esfera ambiental, a Lei Estadual nº 3.467/00 que, em seu art. 101, busca ampliar um pouco mais o conteúdo do compromisso de ajustamento. Em seu §1º, dispõe-se que o termo de compromisso ou de ajuste ambiental, com força de título executivo extrajudicial, disporá, obrigatoriamente, sobre: I – o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais; II – o prazo de vigência do compromisso que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, devendo, em caso de prorrogação – que não poderá ser superior a um ano – prever a aplicação de multa específica para cada cláusula descumprida; III – a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas; IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada, cujo valor não poderá ser superior ao valor do investimento previsto, e os casos de extinção do compromisso, em decorrência do não cumprimento das obrigações nele pactuadas, sem prejuízo da possibilidade de o órgão ambiental exigir garantias reais ou fidejussórias para assegurar o cumprimento de obrigação; V - o foro competente para dirimir litígios entre as partes. Entretanto, Walcacer *et. al.* (2002) afirmam que a previsão do caput do citado art. 101 restringe a

referir-se às “lacunas” do ordenamento jurídico. Para o autor, todo o ordenamento jurídico positivo é imperfeito, visto que comporta sempre “lacunas ideológicas”. Tais lacunas existem em razão da falta de norma jurídica satisfatória ou justa, isto é, adequada à solução do litígio. Diferentemente da lacuna real, que é a falta de norma jurídica expressa ou de norma jurídica tácita, as lacunas ideológicas apresentam-se ao jurista quando o mesmo compara o ordenamento jurídico positivado ao ordenamento desejável, ideal. Há ainda uma diferenciação com respeito aos motivos que provocam tais lacunas, o que permite uma classificação entre lacunas subjetivas e lacunas objetivas. As lacunas objetivas são aquelas que dependem de todas as causas que provocam um envelhecimento do texto legislativo. Nesse sentido, elas dizem respeito ao desenvolvimento das relações sociais e são independentes da vontade do legislador. As lacunas subjetivas, por sua vez, dependem de algum motivo imputável ao legislador, dividindo-se em “voluntárias” e “involuntárias”. As lacunas involuntárias dependem de um descuido do legislador. Nesse caso, o legislador, ao elaborar as leis, não percebe que deixa lacunas no ordenamento. Como a lei é linguagem, o legislador acha que diz tudo com a redação da lei, mas não abrange todas as situações previstas em que a lei pode ser aplicada. Por outro lado, as lacunas voluntárias são aquelas que o legislador deixa de propósito, ou seja, quando a matéria é muito complexa e não pode ser regulada com regras detalhadas, sendo melhor confiá-la, caso a caso, à interpretação do juiz. Dessa forma, o legislador que as formulou não ignorava que elas eram lacunosas, uma vez que seu intuito era o de justamente criar uma diretriz geral que fosse integrada ou preenchida por órgãos mais aptos para esse fim. É assim que, “aqui, de fato, a integração do vazio, deixado de propósito, é confiada ao poder criativo do órgão hierarquicamente inferior” (BOBBIO, 1999, p. 145).

A legislação do Termo de Ajustamento de Conduta expressa uma lacuna do ordenamento jurídico, pois nela são apresentados, de maneira geral, *o que se pode fazer* (tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial) e *quem* pode fazê-lo (os órgãos legitimados), não entrando no mérito de delinear *como se fazer*. Vale ressaltar que, como vimos anteriormente, até mesmo os elementos de *o que fazer* e *quem faz* são motivo de controvérsia e passíveis de uma miríade de interpretações. Assim, o TAC tende a representar a flexibilidade que se quer obter com um instrumento, de maneira a possibilitar formas alternativas às formas de tratamento de conflito consideradas mais rígidas e formais, como é o

celebração de compromissos aos casos em que tenha havido prévia imposição de penalidade pecuniária. Dessa forma, limita-se muito a utilização deste instrumento, uma vez que se torna imprestável para as situações em que outras sanções administrativas (que não a multa) tenham sido impostas ao infrator.

caso da Ação Civil Pública. Criado num contexto de reforma econômica, política e do sistema de justiça que caracteriza o Brasil dos anos 1990, o TAC reflete o espírito da crítica de certos empreendedores institucionais à época a todo tipo de burocracia, rigidez e formalismo, conferindo, desse modo, mediante as lacunas de seu texto legislativo, a flexibilidade almejada para se tratar os conflitos. Esse tipo de flexibilidade e o processo de escolha a que se submete o órgão legitimado no momento em que opta pela forma *como* fazer o TAC é ressaltado por Rodrigues (2002), quando proclama que:

Ao permitir que o órgão legitimado considere as condições do caso concreto, o legislador enseja uma flexibilidade de sua aplicação, que nada mais é do que uma forma criativa de aplicar a norma. Esse processo pressupõe, em uma determinada escala, a tomada de decisões políticas [...]. Portanto, a tutela judicial ou extrajudicial dos interesses transindividuais quase sempre implica realizações de ‘escolhas políticas’, ante a conflituosidade peculiar a estes direitos (RODRIGUES, 2002, p. 135).

Na literatura do Direito, as formas de se proceder com as escolhas de *como* fazer o TAC envolvem as escolhas feitas pelo órgão legitimado que o propõe no sentido de selecionar, dentre os interesses transindividuais em confronto diante de uma situação de fato, quais são os interesses legítimos a serem protegidos, o que restringe o conflito aos interesses considerados relevantes por esse legitimado. Após a escolha dos interesses a serem protegidos, exige-se do legitimado a escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais amparados pelo ordenamento jurídico (CARVALHO, 2005). Todo esse critério de escolha dos legitimados deve ser realizado, de acordo com Rodrigues (2002), a partir de “regras de ponderação”.¹⁰³ Entretanto, como assevera Carvalho (2005):

É certo que os princípios e as regras contidas no ordenamento jurídico oferecem parâmetros para que os co-legitimados identifiquem quais seriam os interesses que ‘mereceriam’ ser tutelados, e em que medida os mesmos haveriam de estar satisfeitos; todavia, nem sempre a controvérsia jurídica encontra uma solução ‘unívoca’, apta a gerar um consenso universal entre os

¹⁰³ Segundo Carneiro e Lemos (2012), “a ponderação é o método utilizado para a solução de conflitos entre princípios, sendo também denominada, por alguns autores, por racionalidade, proporcionalidade ou interdição da arbitrariedade” (p. 114). Para os autores, “o uso da ponderação se justifica nessa nova realidade social na qual nos encontramos inseridos, por desprestigiar os fatores irracionais do discurso jurídico, já que o jurista, sob o manto da proporcionalidade, haverá de ponderar os princípios colidentes, para que, sem ignorá-los do ordenamento, possa distinguir aquele que ostenta maior peso no empenho de concatenar uma solução passível de ser tomada como racional e justa” (p. 121). De maneira simplificada, a ponderação pode ser considerada como “a ação de considerar imparcialmente os aspectos contrapostos de uma dada questão, impondo-lhe equilíbrio” (Sanchis, 2007, p. 116, *apud* Carneiro e Lemos, 2012).

operadores do direito. Pelo contrário, a identificação da solução mais conforme ao ordenamento jurídico, em determinado caso concreto, é frequentemente objeto de vivas controvérsias, mesmo entre os mais sábios e experientes juristas, especialmente quando envolve, em algum grau, uma operação de ponderação de princípios (CARVALHO, 2005, p. 67).

A flexibilidade ensejada pelo legislador possibilita então que cada órgão legitimado à propositura do TAC faça suas escolhas no sentido de selecionar os interesses legítimos a serem protegidos, bem como que escolha as pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais. Isto resulta, na prática, numa ampla variedade de formas de aplicação desse instrumento, pois tais legitimados fazem suas escolhas de interesses e pretensões de acordo com suas interpretações da legislação e/ou de acordo com suas filiações a uma ou outra corrente doutrinária, bem como de acordo com sua posição política assumida diante do conflito. Ademais, a lógica de aplicação do TAC não só difere de órgão legitimado para órgão legitimado, como difere até mesmo dentro de um mesmo órgão legitimado, ainda que este possua princípios e atribuições específicos. Isto ocorre, por exemplo, no Ministério Público, onde teremos diferentes formas de aplicação do TAC em razão das diferentes interpretações que cada profissional do Direito (no caso, procuradores e promotores) faz da legislação, bem como de acordo com sua filiação doutrinária, ou ainda, se levarmos em conta a concepção de não neutralidade jurídica de Dromi (*apud* DALLARI, 1996), conforme sua orientação política.¹⁰⁴ Dessa forma, o TAC, ainda que possua certos padrões, tende a seguir uma lógica diversificada, que caminha em consonância com todos os aspectos acima elencados.

¹⁰⁴ Ao sustentarmos a ideia de que as orientações políticas dos profissionais do Direito igualmente influem nas formas de aplicação do TAC, aproximamo-nos da concepção de não neutralidade jurídica de Dromi, segundo a qual: “a *neutralidade jurídica* é uma quimera. Todo Direito, por sua própria condição, está inspirado numa ideologia política, à qual serve como ferramenta jurídica do sistema. Mesmo os intentos jurídicos ‘puristas’ teorizados em abstrato se inserem num contexto estatal determinado, onde a racionalidade normativa fica à mercê da circunstancialidade política.” (DROMI *apud* DALLARI, 1996, p. 94). A variação nas formas de atuação dos promotores e procuradores do Ministério Público pode ser explicada igualmente pela independência funcional que tais membros possuem no cumprimento de suas atribuições constitucionais. Assim, os promotores e procuradores de justiça não são considerados “funcionários públicos hierarquizados”, não dependendo de portarias, instruções e ordens de órgãos superiores do Ministério Público para agir (C. SILVA, 2001). Essa independência funcional permite que tais promotores e procuradores estejam subordinados apenas à lei e sua consciência, como fundamenta Rojas (2013): “Contraoendo a esse plasma generalizado, no momento de atuar se encontra, além da ausência de unidade interna e de uma política institucional, uma ação atomizada por cada promotor de justiça que, tendo como bíblia a sua subordinação apenas à lei e à sua consciência, se escora na garantia constitucional da independência funcional para se negar a se vincular a qualquer outro elemento valorativo, mesmo que advindo de construção no corpo social. Isto gera, muitas vezes, o completo descompasso entre os diversos promotores de justiça pertencentes à mesma instituição quanto à maneira de atuar e, também, algumas vezes, um sentimento de frustração social quanto ao caminho adotado e às soluções apresentadas” (ROJAS, 2013, p. 531-532).

Na tentativa de preencher as lacunas da legislação sobre o TAC e de normatizar as formas de aplicação de tal instrumento, certos autores elaboram manuais para a atuação extrajudicial, como é o caso de Gavronski (2005), desenvolvem técnicas de celebração de TAC, a exemplo do Instituto O Direito por um Planeta Verde (s.d.), ou ainda propõem a substituição/complementação do texto legislativo referente ao termo, mediante a criação de um projeto de lei, caso de Walcacer *et. al.* (2002). Em geral, tais estudos, ao analisar o uso do Termo de Ajustamento de Conduta, possuem a intenção de aprimorá-lo.

O que se deve refletir sobre todo esse esforço por um aprimoramento do TAC através da elaboração de manuais, técnicas e propostas de substituição e/ou complementação de seu texto legislativo é até que ponto o empenho por se delinear *como* fazer o TAC implica em uma contradição em termos, pois, ao se buscar conferir a esse instrumento um plano maior de diretrizes e regras de *como* fazê-lo, abre-se a possibilidade do TAC, em termos procedimentais, aproximar-se de outros instrumentos do ordenamento jurídico frequentemente criticados por sua formalidade, rigidez e morosidade (como é o caso da Ação Civil Pública). Nesse sentido, deve-se refletir igualmente acerca da possibilidade de que propostas voltadas para uma maior formalização do TAC possam não obter a anuência de certos órgãos legitimados - que podem enxergar na flexibilidade desse instrumento a autonomia funcional almejada para tratarem os conflitos segundo suas lógicas particulares de tratamento dos mesmos. Desse modo, a possibilidade de consolidação das propostas de aprimoramento do TAC dependerá menos de razões de direito do que de razões de fato, ou seja, será menos o resultado de manualizações e tecnificações no âmbito do Direito do que de escolhas políticas feitas pelos órgãos legitimados no sentido de modificarem ou não suas lógicas particulares de tratamento dos conflitos por meio do TAC.

Outro elemento que deve ser problematizado é a convicção de que o TAC é um instrumento eficiente e eficaz de proteção dos interesses transindividuais. Um exemplo dessa convicção pode ser encontrado na afirmação de que:

[...] apesar do pouco tempo de aplicação desse instrumento, é certo que o mesmo já se traduz em um dos mais eficientes na prevenção e reparação a interesses e direitos difusos e coletivos, notadamente o meio ambiente (AKAOUI, 2003, p. 9 *apud* TURATTI *et. al.*, 2005, p. 127).

Ou ainda na afirmação de Marques (s. d.) de que o TAC:

Trata-se do mais eficiente instrumento que visa à reparação e prevenção de danos ambientais, pois seus resultados são obtidos com maior celeridade do que aqueles alcançados por decisão judicial transitada em julgado (MARQUES, s/ d, n. p.).

Tais afirmações chamam a atenção para a necessidade de refletirmos sobre qual entendimento de eficiência está sendo colocado em jogo para qualificar a prevenção e reparação a interesses e direitos transindividuais, bem como que parâmetros e métodos são utilizados para medir essa suposta eficiência.

No âmbito jurídico, de maneira semelhante ao que encontramos com relação ao TAC, há diferentes entendimentos sobre o princípio da eficiência, princípio este expresso na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou o caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, incluindo o dever de eficiência como princípio que subordina as atividades dos administradores.¹⁰⁵ A dificuldade, no campo do Direito, de definição de tal princípio torna-se explícita nas palavras de Maffini (2008), quando o autor afirma que “trata-se de princípio de difícil definição e, talvez, nem se possa defini-lo sem o auxílio de parâmetros objetivos previamente estabelecidos” (p. 47). Nesse tocante, por se tratar de um termo com uma interpretação muito subjetiva e indefinida, fica difícil determinar qual atividade exercida pela administração pública estaria munida de eficiência ou não.

Para Figueiredo (2004), o princípio da eficiência, ao ser trazido para o sistema jurídico pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, veio a ratificar o que na verdade sempre se esperou da Administração Pública. De acordo com a autora:

Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é que sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores. (FIGUEIREDO, 2004, p. 64).

De acordo com Medauar (2009), a palavra eficiência, quando relacionada à Administração Pública, tem o significado de que a Administração possui o dever de realizar suas tarefas de forma rápida e atender aos anseios da sociedade:

Agora a eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação para produzir resultados de modo

¹⁰⁵ Segundo o art. 37, da Constituição Federal de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir de modo rápido e preciso para produzir resultados que satisfaçam às necessidades da população. Eficiência contrapõe-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções (MEDAUAR, 2009, p. 152).

O que pretendemos sustentar ao trazermos para debate o entendimento jurídico do princípio da eficiência é o risco de uma assemelhação da eficiência com celeridade em instrumentos operacionalizados na tentativa de garantir interesses e direitos transindividuais, como é o caso do TAC. Nesse aspecto, concordamos com Alemão e Barroso (2011), quando afirmam que:

Em tempos democráticos, as vias extrajudiciais podem aparecer como meios mais ‘eficientes’, como prevalecem nos tempos atuais, com o discurso com forte conotação neoliberal e privatizante, de afastamento das decisões do centro do Estado. Hoje o discurso da eficiência está aliado ao da celeridade. Não só porque o mundo é mais dinâmico, os espaços e tempos se misturam, mas porque é a forma mais simples de se medir a referida eficiência por meio de números (ALEMÃO e BARROSO, 2011, p. 5).

A sobrevalorização do aspecto da celeridade na aplicação de instrumentos extrajudiciais usados com o propósito de proteger interesses e direitos transindividuais corre o risco de “subverter os fundamentos de um procedimento justo” e obscurecer o foco do acesso à justiça, conforme advertem Cappelletti e Garth (1988), colocando em jogo, dessa forma, a “morosidade necessária” (SOUSA SANTOS *et. al.*, 1996) para a obtenção de um resultado socialmente tido por justo. Um exemplo de sobrevalorização do aspecto da celeridade na aplicação de instrumentos extrajudiciais fica expresso na afirmação de Cappelli (2002) sobre o Termo de Ajustamento de Conduta: “tal solução extrajudicial, *além de mais célere e, portanto, mais eficaz*, põe a lume a importância político-institucional do Ministério Público e propicia, diretamente, o conhecimento dos problemas, sua investigação e deslinde”. (CAPPELLI, 2002, n. p, grifos nossos). Nessa afirmação, equipara-se celeridade com outro princípio em específico: o da eficácia.

O entendimento da eficácia de um Termo de Ajustamento de Conduta sob a ótica do Direito consiste em examinar a capacidade desse instrumento de produzir efeitos jurídicos e sociais. Sobre o entendimento jurídico da eficácia, encontramos em J. Silva (2004) a ideia de que a:

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como meta. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos. [...] nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade da norma, como possibilidade da sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado se consubstancia no controle social que ele pretende [...]. Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar efeitos jurídicos, como, por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social (J. SILVA, 2004, p. 66).

Reale (2002) ressalta o caráter experimental da eficácia, ao referi-la aos efeitos sociais de uma regra jurídica. Ao focar nesses efeitos, põe em relevo o reconhecimento efetivo do Direito no plano social:

Validade formal ou *vigência* é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito no *plano normativo*. A *eficácia*, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade, no *plano social*, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através do seu cumprimento (REALE, 2002, p. 114, grifos no original).

A partir do entendimento de J. Silva (2004) de que a eficácia da norma consiste na capacidade de atingir os ditames jurídicos objetivados pelo legislador, podemos dizer analogamente que, no caso do TAC, em razão das lacunas de seu texto legislativo, sua eficácia pode ser traduzida como a capacidade de se atingir a interpretação dos ditames jurídicos do legislador feita pelo órgão legitimado. Entretanto, se o TAC restringir-se somente à sua aplicação jurídica, ele pode ter somente eficácia jurídica, sem ser socialmente eficaz. Com base em Reale (2002), vemos que a possibilidade de que haja eficácia social depende do reconhecimento da regra jurídica no plano social. Parte da garantia dessa eficácia, contudo, depende da maneira como é aplicada essa regra. Krell (2002), em sua interpretação do dispositivo da aplicação imediata dos direitos e garantias expressos na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, §1º), sustenta que tal dispositivo “impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais e criar condições materiais para sua concretização” (p. 38). Tendo como inspiração a interpretação de Krell, podemos admitir que

a capacidade de garantia de maximização da eficácia dos direitos transindividuais depende da maneira como o órgão legitimado (órgão público) concebe e operacionaliza o TAC. Nesse aspecto, para que o TAC tenha eficácia social, é preciso que o órgão legitimado realize uma análise da real produção dos efeitos sociais de sua escolha dos interesses e direitos transindividuais a serem protegidos e de sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação desses interesses e direitos. Assim, o que está em jogo é a validade social das escolhas empreendidas pelos órgãos legitimados. É a validade social dessas escolhas e a maneira com que são aplicadas o que determina se um TAC pode ou não obter um resultado socialmente tido por justo de defesa dos interesses e direitos transindividuais e assegurar o foco do acesso à justiça.

No que se refere à problematização referente aos parâmetros e métodos para afirmar a suposta eficiência e eficácia dos TACs, consideramos que estudos quantitativos voltados para avaliar a eficiência de tal instrumento por meio de análises focadas na celeridade (tempo médio de duração dos processos) e eficácia a partir do exame do cumprimento de suas pretensões ou exigências (recuperação ou prevenção da área degradada etc.), como é o caso de Turatti *et. al.* (2005) e de Trevisan e Colombo (2009), desconsideram em sua análise o que seria o aspecto primordial de um instrumento frequentemente considerado eficiente na prevenção e reparação a interesses e direitos transindividuais: sua capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo e de garantir o acesso à justiça. Dessa forma, para que haja um real entendimento de sua eficácia social, devem ser examinados, antes de mais nada, o processo de tomada de decisão que estabeleceu as pretensões ou exigências contidas no TAC. Sob esse aspecto, consentimos com Alemão e Barroso (2011), quando os autores afirmam que:

As noções de eficiência, celeridade, de direito e de justiça, precisam ser compreendidas e consideradas de modo a não comprometer as atribuições específicas do próprio sistema judiciário. Achar uma justa e adequada medida, eis o grande desafio (ALEMÃO e BARROSO, 2011, p. 3).

Rosa (2008), ao analisar o lugar e a função que o Direito ocupa na estrutura redefinida pelo discurso neoliberal em que o mercado ocupa um papel de protagonismo e o Estado tem seu papel reduzido, demonstra como o discurso neoliberal manipula o sentido do significante *eficiência* como se fosse o da *eficácia* e defende que:

Não se pode confundir rapidez/eficiência com efetividade, porque com Direitos Fundamentais não se transige, não se negocia, se defende, ensina a vida e uma dogmática democrática de todos os tempos. O Direito, neste projeto neoliberal, possui um papel estratégico na manutenção do Sistema, eis que mediante legitimação do uso da coerção, impõe a exclusão do mundo da vida com sujeitos engajados no projeto sociojurídico naturalizado, sem que se dêem conta de seus verdadeiros papéis sociais (ROSA, 2008, p. 37).

Na contramão dos citados estudos, que consideramos insuficientes em analisar os efeitos sociais mais amplos da aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta na área ambiental, visamos apresentar a seguir uma análise qualitativa que visa demonstrar que a intenção dos órgãos legitimados de obter eficiência e eficácia no tratamento dos conflitos através do TAC pode levar a que se desenvolva uma política excludente, que reduz a esfera de participação ao envolver somente alguns atores em específico na sua propositura. Além disso, ao não levar em conta as dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o TAC se estabelece, pode estar encobrindo os contextos dos efeitos de poder que culminam no acordo, bem como fazendo com que o mesmo funcione como “garantidor” de irregularidades no processo de licenciamento. Em razão de tais possibilidades, o TAC pode vir a interferir no jogo político e, eventualmente, subverter os fundamentos de um procedimento socialmente tido por justo de garantia de interesses e direitos transindividuais.

Para a realização de tal proposta, tomamos como objeto de análise os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados em meio aos casos de conflitos ambientais envolvendo a Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), de forma a compreendermos como os mesmos são desenvolvidos na prática, desvelando-se suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo segundo a lógica específica de aplicação do TAC pelo órgão legitimado que o propôs como forma de tratamento para os conflitos.

Antes de adentrarmos na análise, entretanto, apresentamos a seguir um breve histórico dos conflitos envolvendo a ampliação da Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) e a instalação e operação da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA). Vale ressaltar que os referidos históricos visam, sobretudo, apresentar a trajetória dos TACs dentro de tais conflitos.

2.2. Estudos de caso

2.2.1. Histórico dos conflitos ambientais envolvendo a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) e Refinaria Duque de Caxias da Petrobras (REDUC)

2.2.1.1. O caso da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA)

A ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) localiza-se em uma área de 9 Km², no bairro de Santa Cruz, cidade do Rio de Janeiro. Situa-se entre os canais de São Francisco e do Guandu, a Avenida João XXIII e a Baía de Sepetiba (ver Anexo A). A empresa é uma *joint-venture* entre o grupo alemão ThyssenKrupp Steel, que detém 73% das ações, e a empresa brasileira Vale, com 27%; e produz placas de aço que são posteriormente transformadas em outros tipos de produtos nas unidades do grupo ThyssenKrupp na Alemanha e nos EUA.¹⁰⁶ O complexo siderúrgico da TKCSA é formado pelas instalações principais e auxiliares, a saber, uma coqueria, uma usina de placas (composta pelas unidades de sinterização¹⁰⁷, altos-fornos, aciaria e lingotamento contínuo), uma termelétrica (com capacidade para geração de 490 MW de energia elétrica), uma fábrica de cimento, um Pátio de Preparação de Escórias, um ramal ferroviário, um porto e um píer. Este complexo siderúrgico é o maior investimento da ThyssenKrupp na América Latina, tendo custado aproximadamente R\$ 12 bilhões.

A construção do empreendimento contou com o financiamento de R\$ 1,48 bilhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com isenções fiscais do Governo Federal e Estadual. Os incentivos fiscais do Governo Estadual estavam previstos no programa de atração de investimentos estruturantes, o então chamado Rio Invest;¹⁰⁸ e a

¹⁰⁶ Segundo o *site* da empresa: “toda a produção é direcionada para unidades do Grupo no exterior, visando atender a clientes no mercado internacional de aço Premium, em especial as indústrias automotiva, de linha branca (eletrodomésticos), dutos e tubos e de máquinas do segmento *yellow line*, como tratores, guindastes e escavadeiras”. Disponível em: <<http://www.thyssenkrupp-csa.com.br>>. Acesso em: 16 de junho de 2013.

¹⁰⁷ Sinterização ou “Metalurgia em pó” é um processo de transformação de pó de metais em peças pela aplicação de pressão e calor.

¹⁰⁸ Em 2005, foi aprovada a Lei nº 4.529, de 31 de março de 2005, que prevê, em seu art. 1º, “o enquadramento das sociedades CSA COMPANHIA SIDERÚRGICA DO ATLÂNTICO, THYSSENKRUPP STAHL A. G. e COMPANHIA VALE DO RIO DOCE e das sociedades integrantes do Complexo Siderúrgico, das quais elas participem, ainda que minoritariamente, no PROGRAMA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRUTURANTES - RIOINVEST, instituído pelo Decreto nº 23.012, de 25 de março de 1997, e suas posteriores alterações, para utilizar os recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), para a construção e operação de um Complexo Siderúrgico no Estado do Rio de Janeiro”.

empresa foi isentada do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por 20 anos. Em junho de 2006, foi aprovada a Lei Municipal nº 4.372, de 13 de junho de 2006, que isentou a TKCSA do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) por cinco anos (ALERJ, 2013, p. 20). Entre os anos 2007 e 2010, foram concedidos cerca de R\$ 695 milhões em isenções fiscais para o complexo siderúrgico.¹⁰⁹ Além disso, o próprio terreno onde a empresa está localizada foi doado pelo Governo Federal (ALERJ, 2013, p. 16).

O licenciamento do complexo siderúrgico da TKCSA

O licenciamento de atividades que são efetiva ou potencialmente poluidoras é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente que se tornou obrigatório a partir da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. A Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), define o licenciamento ambiental e classifica três tipos de licenças a serem concedidas: (i) Licença Prévia (LP), que atesta a viabilidade ambiental do empreendimento e aprova a sua localização, estabelecendo condicionantes que devem ser cumpridas nas fases seguintes da implantação; (ii) Licença de Instalação (LI), que autoriza a instalação do empreendimento e também inclui medidas de controle e condicionantes e (iii) Licença de Operação (LO), que autoriza a operação do empreendimento e que é concedida após a confirmação do cumprimento das condicionantes das licenças anteriores e de outras medidas de controle ambiental.

O Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM) do Estado do Rio de Janeiro foi instituído pelo Decreto Estadual nº 42.159, de 2 de dezembro de 2009 e, além de mencionar as três licenças previstas pela Resolução CONAMA nº 237, estabelece cinco outros tipos de licenças ambientais, a saber: (i) Licença Ambiental Simplificada (LAS), para empreendimentos de “insignificante, baixo ou médio impacto ambiental” e que, em uma única fase, atesta a viabilidade e aprova a implantação e a operação do empreendimento; (ii) a Licença Prévia e de Instalação (LPI), que atesta a viabilidade ambiental e aprova sua implantação; (iii) a Licença de Instalação e de Operação (LIO), que aprova a instalação e a operação de empreendimentos; (iv) a Licença Ambiental de Recuperação (LAR), que aprova a remediação, recuperação, descontaminação ou eliminação de passivo ambiental e (v) a

¹⁰⁹ Fonte: matéria publicada no jornal O Globo, de 30 de agosto de 2012, intitulada “CSA vira elefante branco, está à venda e pode fechar alto-forno”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/csa-vira-elefante-branco-esta-venda-pode-fechar-alto-forno-5958758#ixzz2SfdONpxW>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

Licença de Operação e Recuperação (LOR), que autoriza a operação do empreendimento ao mesmo tempo em que o passivo ambiental provocado seja recuperado, com a ressalva de que “não haja risco à saúde da população e dos trabalhadores”. No caso de atrasos na execução das atividades de recuperação e melhorias ambientais previstas, a Licença Ambiental de Recuperação (LAR) e a Licença de Operação e Recuperação (LOR) podem ser renovadas. Segundo o art. 2º do Decreto nº 42.159, de 02 de dezembro de 2009, a Licença de Instalação (LI) “pode autorizar a pré-operação, por prazo especificado na licença, visando à obtenção de dados e elementos de desempenho necessários para subsidiar a concessão da Licença de Operação”.¹¹⁰

A siderúrgica e as unidades auxiliares da TKCSA receberam do órgão ambiental estadual da época, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA)¹¹¹, a Licença Prévia (FE012129) em 13 de julho de 2006. Já o terminal portuário (por onde escoo o aço fabricado pela usina) recebeu sua Licença Prévia (FE011377) em 17 de julho do mesmo ano. As respectivas Licenças de Instalação foram concedidas poucos meses depois, ainda em setembro de 2006. Em 11 de setembro de 2006, a empresa foi autorizada a implantar o Terminal Portuário¹¹² e, no dia 28 de setembro de 2006, a siderúrgica e as unidades auxiliares (LI FE011733) receberam autorização para serem implantadas no distrito industrial de Santa Cruz (INEA, 2010).

A inauguração da TKCSA se deu em 18 de junho de 2010¹¹³ e, embora já tenha iniciado o seu processo produtivo, ainda não possui a Licença de Operação (LO) responsável por autorizar o funcionamento definitivo do empreendimento. Conforme a legislação estadual, o INEA pode autorizar uma fase de pré-operação por prazo determinado, a fim de avaliar o desempenho da indústria e subsidiar a concessão da Licença de Operação (LO). No caso da TKCSA, inicialmente foi estipulado o prazo de 90 dias para a fase de pré-operação, prazo que

¹¹⁰ INEA. Portal do licenciamento. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/fma/licenciamento-apresentacao.asp>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

¹¹¹ A Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) foi o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro até 2009. Após essa data, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) unificou e ampliou a ação dos três órgãos ambientais vinculados até então à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA): a própria Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA), a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF).

¹¹² Segundo consta no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 15 de setembro de 2006, foi autorizada pelo INEA a: “Licença de Instalação LI nº FE011695, com validade até 11 de setembro de 2009, que a autoriza a realizar obras de dragagem, aterro hidráulico e implantação do Terminal Portuário Centro Atlântico, (Processo nº E-07/203031/2006)”. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Ano XXXII – nº 171 - Parte V, Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2006.

¹¹³ Informação disponível no site da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em matéria intitulada “Companhia Siderúrgica do Atlântico é inaugurada na Zona Oeste do Rio”, de 18 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=888395>>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

foi prorrogado para 210 dias por solicitação da empresa e mediante a determinação do Conselho Diretor do INEA.¹¹⁴ Todavia, esse prazo se encerrou e a empresa continuou a operação, detendo somente a Licença de Instalação. Diante dessa situação, celebrou-se um Termo de Ajustamento de Conduta entre a empresa, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA)¹¹⁵ e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) em março de 2012, cujo objetivo principal foi garantir a “prorrogação do prazo de pré-operação do complexo siderúrgico, mediante a adequação, por parte da compromissada [a TKCSA], das necessárias adequações nos equipamentos e nos processos industriais”.¹¹⁶ Por meio desse TAC, o prazo provisório de pré-operação concedido à TKCSA, que antes era de 210 dias, foi dilatado para um ano, prorrogável por igual período, ou seja, para quando termina o tempo de vigência do termo. Tendo em vista o fato de não possuir a Licença de Operação definitiva, a empresa ainda não pode operar com a sua plena capacidade de produção.¹¹⁷

A TKCSA e seus impactos sociais e ambientais

Desde a sua implantação, o complexo siderúrgico da TKCSA gerou uma série de alterações no modo de vida da população local. Na construção do píer e do porto da empresa, as obras de dragagem e a navegação de grandes navios criaram uma área de exclusão da

¹¹⁴ INEA. Relato Técnico de 29 de outubro de 2010. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

¹¹⁵ A CECA é um órgão colegiado diretamente vinculado à SEA a quem compete, entre outras atribuições: baixar as normas ambientais e outros atos complementares necessários ao funcionamento do licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro; aplicar as penalidades cabíveis aos infratores da legislação de controle ambiental, mediante apreciação dos Autos de Constatação lavrados pelos órgãos fiscalizadores; e dar solução final aos processos de licenciamento ambiental.

¹¹⁶ TAC INEA nº 02/2012. Processos nº E-07/503.583/2009 e nº E-07/503.467/2010. Cláusula Primeira - Do Objeto, fl 4.

¹¹⁷ Três anos após o início de suas operações, a ThyssenKrupp colocou à venda a CSA devido a diversos fatores, como a crise do mercado mundial de aço, questões relacionadas à poluição ambiental causada na fase de implantação e de pré-operação do complexo, problemas operacionais etc. Segundo a notícia publicada no jornal O Globo de 20 de janeiro de 2012, intitulada “ThyssenKrupp pode anunciar venda da siderúrgica CSA no Rio”, a ThyssenKrupp anunciou em sua assembleia geral em Bochum, na Alemanha, seu interesse no plano de venda das unidades de produção do Brasil, a Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), e dos Estados Unidos, a Steel America. Disponível em: <http://www.cimm.com.br/portal/noticia/exibir_noticia/8700-thyssenkrupp-pode-anunciar-venda-da-siderurgica-csa-no-rio>. Acesso em: 04 de agosto de 2013. Em uma matéria da revista Exame, de 5 de junho de 2013, intitulada “ThyssenKrupp provavelmente venderá CSA para CSN”, haveria uma intenção de venda da TKCSA para a empresa brasileira Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/aquisicoes-fusoes/noticias/thyssenkrupp-provavelmente-vendera-csa-ara-csn>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

pesca.¹¹⁸ O processo de dragagem do fundo da Baía de Sepetiba e do canal de São Francisco, feito para permitir o acesso de navios ao píer, envolveu um procedimento que revolveu a lama do fundo da baía, lama essa contaminada por metais pesados como cádmio e zinco,¹¹⁹ grande parte resultante do passivo ambiental deixado pela falida Companhia Mercantil e Industrial Ingá.¹²⁰ O processo de dragagem foi alvo de contestações por parte de pescadores da região, que afirmaram que o revolvimento da lama do fundo da baía causou a contaminação da água.¹²¹ Essa dragagem também aumentou o assoreamento da baía, formando ilhas de sedimentos localizadas próximas à foz do canal de São Francisco e do rio Guandu (ALERJ, 2013).

A empresa foi responsável pelo desmatamento de cerca de 1,5 hectares de área de mangue, considerada Área de Preservação Permanente (APP), para a construção de uma ponte de cerca de 4 km de extensão que liga a usina ao terminal portuário. Na época, a obra foi embargada pelo IBAMA e a empresa multada em R\$ 100.000,00 (ALERJ, 2013). Sobre essa questão, Guimarães (2011), ao analisar o processo de licenciamento do complexo siderúrgico da TKCSA, identificou uma situação em que a legislação (especificamente o zoneamento industrial estadual) foi alterada por meio de Decreto para permitir que a empresa se instalasse em uma Área de Preservação Permanente (APP). A justificativa para tal alteração se deu mediante o enquadramento de todo o complexo siderúrgico da TKCSA na categoria de “utilidade pública”, para fins de atendimento ao artigo 4º do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965).¹²²

¹¹⁸ A Baía de Sepetiba, com suas zonas estuarinas e de mangue, é um ecossistema de grande relevância para atividade pesqueira. De acordo com um Censo Pesqueiro, feito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) em 2004, foram contabilizados 6.256 pescadores artesanais na baía (ALERJ, 2013, p. 29).

¹¹⁹ Conforme estudo publicado pela ONG Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), “parte deste material contaminado está no canteiro de obras da empresa para o aterro do terreno onde se erguerá a usina [...] outra parte do material retirado pela empresa do fundo do mar – aproximadamente 200.000 m³ de lama - foi disposto em enormes covas, fossas enterradas no fundo da baía. O local corresponde a uma área de costumeiras manobras de navios e embarcações, o que elevaria o risco de rompimento dessas covas” (PACS, 2009, p. 52).

¹²⁰ Esta empresa se instalou na Ilha da Madeira, na Baía de Sepetiba, nos anos 1950 e beneficiava zinco para exportação. Conforme o estudo “Mapeamento dos sedimentos da Baía de Sepetiba: Contaminação por Metais Pesados”, publicado pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), em 1997, como parte do projeto de Cooperação Técnica entre Brasil e Alemanha, executado em conjunto com a GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (Projeto FEEMA/GTZ), a região está contaminada por metais pesados, notadamente cádmio e zinco (ALERJ, 2013, p. 17).

¹²¹ FIOCRUZ/FASE. Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=109>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

¹²² Vale frisar que a Lei Federal nº 4.771/1965 foi revogada pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de

A pedido de associações de moradores e pescadores da região, dois pesquisadores da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), da Fiocruz, elaboraram um parecer técnico sobre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da empresa. Este parecer destacou determinadas questões não abordadas no estudo, tais como: os riscos relacionados à emissão de efluentes líquidos, resíduos sólidos e, notadamente, emissões atmosféricas; a saturação da bacia aérea e a vulnerabilização da população que vive dos recursos naturais da Baía de Sepetiba (PORTO *et. al.*, 2011).

Outras críticas direcionadas ao licenciamento do complexo siderúrgico relacionaram-se à ausência de uma análise conjunta dos empreendimentos de acordo com o determinado na Lei Estadual nº 3.111, de 18 de novembro de 1998, que estabelece que “quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica, a FEEMA deve realizar a análise conjunta dos empreendimentos, para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízo das análises individuais dos empreendimentos”. O empreendimento também foi licenciado sem que houvesse o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Zoneamento Costeiro - determinados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (ALERJ, 2013, p. 18).

As condições de trabalho no canteiro de obras da empresa foram vistoriadas por procuradores e auditores do Trabalho em abril de 2008. Ao encontrarem inúmeras irregularidades, como a ausência de equipamentos de segurança para os trabalhadores, o canteiro foi interditado. Em agosto do mesmo ano, após denúncias, a fiscalização do Ministério do Trabalho retornou às obras da TKCSA e encontrou 120 chineses que trabalhavam nas funções de pedreiro, sem contrato de trabalho. Segundo o procurador do Trabalho responsável pelo caso, a TKCSA estava substituindo os trabalhadores brasileiros “para o barateamento da mão-de obra”.¹²³ Na Ação Civil Pública ajuizada contra a empresa, o procurador pediu, além do fim da contratação dos chineses, que fosse aplicada uma indenização no valor de R\$ 40 milhões por danos morais coletivos. Em julho de 2008, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta entre a TKCSA e o Ministério Público do

1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Em seu artigo 8º, consta que “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”.

¹²³ Fonte: Informativo da Procuradoria Regional do Trabalho (PRT-1 Região). Rio de Janeiro. Ano VII- Número 12. Fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.prt1.mpt.gov.br/imprensa/boletim/botetim12_fev2009.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2013..

Trabalho (MPT) em que a empresa se comprometeu a exigir que as empresas prestadoras de serviço cumprissem todas as normas de segurança e saúde no trabalho.

No que tange à poluição atmosférica produzida pela empresa, os problemas se iniciaram com a partida do alto-forno 1 após a inauguração da usina em 2010. Nessa ocasião, a siderúrgica foi responsável por dois casos de emissão de material particulado metálico na atmosfera, provocando problemas respiratórios e dermatológicos na população residente no entorno do empreendimento. O ocorrido se deu em razão das operações de basculamento e resfriamento do ferro-gusa em poços de emergência ao ar livre sem qualquer filtro ou outra medida de controle ambiental. Tais episódios de poluição ficaram popularmente conhecidos como “chuva de prata”.

Segundo um relatório do Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE-RJ),¹²⁴ ainda que a operação de basculamento em poços ao ar livre devesse ser efetuada somente em casos emergenciais, a empresa o fez de forma continuada¹²⁵ e não avisou ao INEA sobre o uso desses poços, dentre outras atividades realizadas e não informadas previamente ao órgão ambiental. Esta medida era necessária e constava na Licença de Instalação: “submeter previamente ao INEA para análise e parecer qualquer alteração no projeto”.¹²⁶

Em uma nota de esclarecimento da TKCSA publicada em seu *site* na *internet*,¹²⁷ afirmou-se que o material particulado metálico emitido na atmosfera era tão somente uma “poeira de grafite” - que seria “atóxica”. Entretanto, um relatório da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) trouxe a público, em 2012, a composição do material particulado emitido pela TKCSA:¹²⁸ Ferro (Fe), Zinco (Zn), Silício (Si), Sódio (Na), Manganês (Mn), Potássio (K), Cálcio (Ca), Carbono (C), Alumínio (Al) e outros elementos como Vanádio (V), Titânio

¹²⁴ GRUPO DE APOIO TÉCNICO-MPE/RJ. 2010. Análise para verificação de atendimento de condicionantes do licenciamento da TKCSA com relação ao acidente ambiental ocorrido em agosto de 2010. Inquérito Civil, nº MA 3098. Processo MPRJ 2006.00084900. Ação Penal I, volume I.

¹²⁵ Relatório Técnico nº 3.077, de 27 de outubro de 2010. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206. Ação Penal II, Volume I, fl.123.

¹²⁶ INEA. Licença de Instalação IN 00771. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I, fls. 123.

¹²⁷ Fonte: Nota de esclarecimento intitulada “A TKCSA vem a público prestar o seguinte esclarecimento” de 30 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/pt/noticias/comunicado-a-imprensa/single-view/archive/2012/10/31/article/a-tkcsa-vem-a-publico-prestar-o-seguinte-esclarecimento.html>>. Acesso em: 10 de julho de 2013.

¹²⁸ Segundo consta no relatório SEA (2012, p. 16), as amostras foram coletadas por uma técnica do INEA e enviadas ao Departamento de Química da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro para analisar a sua composição.

(Ti), Enxofre (S), Chumbo (PB), Fósforo (P), Níquel (Nem), Magnésio (Mn), Cobre (Cu), Cromo (Cr) e Cádmiio (Cd) (SEA, 2012, p. 16). No mesmo relatório, afirma-se que este material pode causar asma, câncer de pulmão, problemas cardiovasculares e defeitos congênitos.

Diante dos impactos sociais e ambientais gerados pela siderúrgica, diversas ações coletivas foram protagonizadas pela Articulação da População Atingida pela TKCSA, por associações de pescadores e aquicultores, ONGs etc. Foram realizadas barqueatas, passeatas, articulações internacionais com sindicatos e movimentos sociais da Alemanha, denúncias no parlamento alemão e na assembleia de acionistas da empresa, campanhas para a interdição da empresa etc.

Entre dezembro de 2010 e abril de 2012, foram realizadas, pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 238 entrevistas com famílias residentes na circunvizinhança da TKCSA. Nesses depoimentos, as famílias narraram problemas oftalmológicos, dermatológicos e respiratórios que teriam surgido ou se agravado após o início da operação da empresa.¹²⁹ De acordo com o relatório do grupo de trabalho criado pela Secretaria do Estado do Ambiente (SEA), que avaliou os danos à saúde de trabalhadores e moradores residentes próximos à TKCSA,¹³⁰ os principais problemas de saúde relatados pela população das proximidades da empresa e atribuídos ao material particulado foram:

[...] problemas respiratórios, conjuntivite, dermatoses e problemas alérgicos. Reclamações não pertinentes à saúde também foram levantadas, como as obras no rio paralisadas; a poluição do rio com mortalidade de peixes; a poluição sonora pelos trens que transportam minérios, inclusive à noite [...] além do incômodo causado pela fuligem dentro das residências, nos alimentos, nas plantas, nas roupas, nos móveis etc. (SEA, 2012, p. 4).

Segundo informações do relatório do GATE/MPE-RJ, houve grande aumento de ferro (Fe) no ar da região onde se localiza a siderúrgica a partir do início da pré-produção da empresa (GATE, 2010). De acordo com relatórios de qualidade do ar do Terminal de Carvão da Companhia Siderúrgica Nacional, Porto de Itaguaí – TECAR, a concentração média de

¹²⁹ Fonte: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206. Ação Penal II, volume II, fl. 157.

¹³⁰ Este grupo foi criado pela resolução SEA nº 195, no dia 28 de janeiro de 2011, em virtude da emissão de material particulado pela TKCSA. É composto por membros da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil.

ferro (Fe) no ar de Itaguaí (município vizinho ao município do Rio de Janeiro e que faz fronteira com o bairro de Santa Cruz) antes da operação da TKCSA era de 0.409 ug/m³. Após a implantação da TKCSA, a concentração média obtida nas amostragens feitas pelo INEA nos dias 19 e 23 de agosto de 2010 foi de 8,6 ug/m³ (GATE/MPE-RJ, 2010).

Em 2012, houve novo caso de emissão de material particulado na atmosfera. Segundo informações do INEA¹³¹, a emissão de tal material não partiu dos poços de emergência, que passaram a funcionar, desde maio de 2012, com um sistema fechado de exaustão. Dessa vez, a emissão ocorreu porque a TKCSA não efetuou o devido processo de umidificação das pilhas de resíduos (escória) dispostos ao ar livre para evitar que esse material particulado se dispersasse no ar.

As ações do governo do Estado do Rio de Janeiro e dos órgãos ambientais

O INEA emitiu várias notificações, autos de constatação e autos de infração¹³² em função dos casos de poluição atmosférica ocasionada pela empresa (GATE-MPE/RJ, 2010, p. 91). Desde o início das operações da siderúrgica, foram aplicadas três multas por poluição atmosférica: a primeira, em 23 de agosto de 2010, no valor de R\$ 1,8 milhão (que foi reduzida para R\$ 1,3 milhão); e, em dezembro do mesmo ano, mais duas - uma no valor de R\$ 2 milhões e outra de R\$ 800 mil. Em outubro de 2012, a empresa foi multada em mais R\$ 10,5 milhões, devido ao último episódio de emissão de material particulado na atmosfera.¹³³ Vale frisar que não encontramos informações oficiais sobre o pagamento de tais multas (ALERJ, 2013, p. 20).

A TKCSA foi autuada em agosto de 2010 por “queima de resíduos ao ar livre, por causar poluição do ar e incômodos a terceiros e por testar equipamento em desacordo com

¹³¹ Fonte: matéria veiculada do site do INEA, em 01 de novembro de 2012, intitulada “CSA é multada em R\$ 10,5 milhões por nova ‘chuva de prata’ em Santa Cruz”. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/noticias/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=1962>. Acesso em: 21 de julho de 2013.

¹³² Notificação, ato de constatação e ato de infração são atos administrativos emitidos pelo órgão ambiental cujos objetivos são, respectivamente, solicitar providências a serem adotadas pelo notificado; constatar a ocorrência e instaurar o processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental e informar sobre o valor e o prazo para o recolhimento da multa e a obrigação de recuperar a área degradada. Para maiores informações ver: Guia prático de fiscalização ambiental. Instituto Estadual do Ambiente. Rio de Janeiro, INEA, 2010. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/fiscalizacao/guia_pratico_fiscalizacao.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2013.

¹³³ Fonte: matéria veiculada do site da SEA, em 01 de novembro de 2012, intitulada “Secretaria do Ambiente multa CSA em R\$ 10,5 milhões por nova ‘chuva de prata’ em região de Santa Cruz”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1307467>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

restrição de licença”.¹³⁴ Na ocasião, foi determinada a suspensão parcial da atividade da usina, com paralisação da produção de ferro gusa (tinha sido recomendado o abafamento do alto-forno). A empresa, por sua vez, solicitou ao INEA que reconsiderasse a decisão. Quatro dias depois, numa reunião extraordinária do Conselho Diretor do INEA (CONDIR), o auto de infração foi suspenso por dez dias, pois, de acordo com os dados de monitoramento, foi constatada “melhoria da qualidade do ar”.¹³⁵ Este prazo foi prorrogado por mais dez dias, também com base nos dados de monitoramento da qualidade do ar.

Com o cronograma para entrada em operação atrasado, a partida do segundo alto-forno era uma das prioridades da TKCSA. Em uma notificação¹³⁶ à empresa, o INEA esclarece que, para autorizar a partida do alto-forno 2, a TKCSA deveria comprovar o cumprimento de diversos itens de controle ambiental, dentre eles: a implantação de um novo sistema de captação e controle de poluição do ar para a máquina de lingotamento de ferro gusa; a adequação da capacidade de produção da máquina de lingotamento de ferro gusa, comprovando a sua estabilização, evitando o uso do poço de emergência; e a implantação do sistema de controle de poluição do ar para *pit* de emergência.¹³⁷ Além disso, o órgão ambiental condicionou sua autorização à realização de uma auditoria internacional independente.¹³⁸

Mesmo sem a adoção das medidas requeridas pelo INEA, o acionamento do alto-forno 2 foi autorizado pela SEA e ratificado pelo governador do estado, no dia 15 de dezembro de 2010. É importante lembrar que o prazo de 210 dias destinado à “pré-operação” já se

¹³⁴ Ver: INEA. Relato Técnico, nº 2829. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal I, Volume 1. nº 001991633210.8.19.0206. fl. 37.

¹³⁵ *Ibidem*, fl. 36.

¹³⁶ Notificação: GELINNOT 00016509, de 06/10/2010, processo INEA E-07/503.467/2010. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Ação Penal II, Volume I, fl. 64.

¹³⁷ INEA. Relato Técnico nº 3.077 em 27/10/2010. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, volume I. fls 118 e 120. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

¹³⁸ Segundo matéria veiculada no *site* do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em 01 de julho de 2011, intitulada “MPRJ denuncia Usiminas por apresentar relatório irregular de auditoria ambiental na TKCSA”, alega-se que: “as exigências da auditoria foram materializadas no Termo de Referência DILAM/GELIN nº 01/2011, elaborado pelo INEA com a participação do MPE-RJ, em 11 de janeiro de 2011. Dentre as exigências estavam: (a) a apuração e análise sobre o cumprimento da legislação ambiental vigente pela CSA, (b) o atendimento aos critérios e medidas determinados no licenciamento ambiental até então, (c) a análise da gestão ambiental da CSA desde o início de sua pré-operação até o presente, em especial abordando os fatos que deram ensejo ao ajuizamento da ação penal pelo Ministério Público, (d) a consulta à comunidade do entorno da usina, (e) a análise comparativa com tecnologias e limites de controle de efluentes e emissões fugitivas em usinas siderúrgicas instaladas ou em instalação em outros estados e países, com especial ênfase na avaliação das melhores tecnologias de controle de poluentes associados ao início da operação da usina e seus fornos”. Disponível em: <<http://www5.mprj.mp.br/consultaClippingWeb/clipAtual.do?id=185134&abrePopUp=true>>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

encontrava encerrado. Segundo um ofício da SEA, que autoriza “em caráter emergencial e excepcional” a partida do alto-forno 2, a permissão foi concedida tendo em vista que havia:

[...] os documentos e atestados técnicos apresentados pela recorrente as quais indicam a consonância da sua operação com as melhores práticas e padrões adotados pela indústria siderúrgica mundial; o risco iminente da demissão do efetivo envolvido com a operação do alto-forno 2 com a destituição de um contingente de 18000 trabalhadores próprios e terceirizados; a impossibilidade de geração de energia elétrica para disponibilização ao sistema integrado nacional a partir de janeiro de 2011.¹³⁹

Além das justificativas acima elencadas, afirma-se no documento que essa decisão ultrapassa a “competência e pertinência” da SEA, porque “envolve questões de desenvolvimento econômico e social, segurança jurídica dos investimentos e geração de energia e saúde da população do Rio de Janeiro”.¹⁴⁰ No documento que confirma a decisão da SEA, o governador do estado afirma que a TKCSA tomou as devidas providências para que os problemas ocorridos na operação do alto-forno 1 não acontecessem na operação do alto-forno 2, problemas esses que somente teriam causado alguns transtornos à população e:

[...] sem evidências de qualquer dano à sua saúde. Está demonstrado no processo também que a não entrada em funcionamento de imediato do alto-forno 2 causará ao RJ grave lesão econômica e grave abalo na sua imagem nacional e internacional, tendo em vista que o estado impediria o início do funcionamento de uma indústria que foi regularmente licenciada pelos próprios órgãos ambientais, sem que haja evidência de um grave motivo para que isso acontecesse. Não pode o Rio de Janeiro colocar em risco o maior investimento privado feito por qualquer empresa no hemisfério ocidental.¹⁴¹

Em março de 2011, o INEA realizou uma vistoria em diversos conjuntos habitacionais nas proximidades da TKCSA, onde foram identificados inúmeros impactos causados pela empresa à população, dentre eles: (i) doenças de pele e problemas respiratórios associados à

¹³⁹ SEA. Autorização para a partida e pré-operação do alto-forno n.º. Processo Administrativo n.º E-07/503.467/2010. Processo n.º 0012128-31.2011.8.19.0206. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.. Ação Penal II, Volume I. fl. 359.

¹⁴⁰ *Ibidem*, fls. 359-360.

¹⁴¹ Secretaria do Estado da Casa Civil. Autorização concedida pelo Governador Sérgio Cabral ao início da operação do Alto-Forno II em 15/12/2010. Processo Administrativo n.º E-07/503.467/2010. *Ibidem*, Volume II, fls. 583-584.

emissão do material particulado; (ii) rachaduras nas casas devido ao intenso tráfego ferroviário de carvão e (iii) ausência de qualquer assistência da empresa aos moradores.¹⁴²

A atuação do Ministério Público Estadual e Federal

Em 2008, o Ministério Público Federal (MPF) instaurou um Inquérito Civil para investigar possíveis crimes ambientais praticados pela TKCSA (ALERJ, 2013, p. 22). Nesse mesmo ano, procuradores do MPF criticaram o desmembramento do processo de licenciamento do complexo siderúrgico e recomendaram à SEA que suspendesse as licenças concedidas e corrigissem as ilegalidades no processo de licenciamento. Recomendou-se ainda que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) assumisse o processo de licenciamento, sob a alegação de que a área do entorno da Baía de Sepetiba seria de “mar territorial” e por isso deveria ser licenciada pelo órgão ambiental federal.¹⁴³ Em outra ocasião, o MPF associou a rapidez na concessão das licenças ambientais do empreendimento com o tratamento pouco cuidadoso das questões sociais e ambientais. Em uma recomendação datada de 03 de junho de 2008, procuradores do MPF alegam que “uma análise minuciosa das datas dos documentos apresentados expõe uma celeridade pouco vista no andamento de processos desta natureza – convém lembrar que se trata da maior usina siderúrgica do mundo”.¹⁴⁴

Em uma audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos da ALERJ em março de 2009, para averiguar os impactos e as irregularidades da TKCSA, foi denunciado o envolvimento da segurança patrimonial terceirizada da empresa com grupos criminosos (milícias) da Zona Oeste do Rio de Janeiro.¹⁴⁵ Segundo informações, tais grupos coagiam lideranças de associações de pescadores e trabalhadores grevistas. Ainda em 2009,

¹⁴² Coordenação de Estudos Ambientais. Relatório de vistoria de 24 e 25 de março de 2011. Processo INEA E-07/503467/10. *Ibidem*, Volume I, fls. 53-54.

¹⁴³ Fonte: notícia veiculada no *site* do Ministério Público Federal, s.d., intitulada “MPF/RJ aponta erros em licenciamento ambiental da CSA”. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-rj-aponta-erros-em-licenciamento-ambiental-da-csa>.

Acesso em: 11 de julho de 2013.

¹⁴⁴ Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. Ofício do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico e Cultural. Inquérito Civil nº 30/2008 – RECOMENDAÇÃO, p. 2. Disponível em: <<http://www.prrj.mpf.mp.br/PRDC/Acoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20IBAMA%20CSA.pdf>>.

Acesso em: 23 de julho de 2013.

¹⁴⁵ FIOCRUZ/FASE. Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=109>>. Acesso em 11 de julho de 2013.

um pescador foi incluído no programa federal de proteção a testemunha por denunciar tais ameaças (ALERJ, 2013, p. 20). O caso encontra-se em investigação pela Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas e Inquéritos Especiais (DRACO-IE) e pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do (GAECO) do MPE-RJ.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instaurou um Inquérito Civil (Processo nº 2005.001.001.52111.00) para investigar inconformidades na implantação do empreendimento em relação ao apresentado no EIA/RIMA e no Plano Básico Ambiental da TKCSA. Seis anos após as investigações, o MPE ajuizou duas ações penais contra representantes e funcionários da empresa. Nas duas Ações Penais, ao todo, constam como denunciados o Diretor de Projetos, o Gerente Ambiental e o Diretor de Sustentabilidade da empresa, por omitirem-se quando podiam e deviam agir para evitar, no entorno do Distrito Industrial de Santa Cruz, a poluição atmosférica em níveis que resultaram em danos para a saúde humana.¹⁴⁶

Os acordos ambientais realizados com a TKCSA

São diversos os Termos de Compromisso e os Termos de Ajustamento de Conduta firmados entre a TKCSA e o governo estadual e os órgãos ambientais.

Em 19 de dezembro de 2007, foi celebrado um termo de compromisso de compensação ambiental entre a TKCSA, o Estado do Rio de Janeiro e a FEEMA, baseado no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000,¹⁴⁷ do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e na Resolução CONAMA nº 371, de 5 de abril de

¹⁴⁶ Para maiores informações, ver: Ação Penal I, Processo número: 0019916-33.2010.8.19.0206, p. 2 e Ação Penal II, Processo número: 0012128-31.2011.8.19.0206, p. 2.

¹⁴⁷ No art. 36 da referida lei, consta que: “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (Regulamento) § 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008) § 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”.

2006.¹⁴⁸ Tal termo tinha por objetivo investir o valor de R\$ 36.040.865,00 em medidas de compensação ambiental em Unidades de Conservação Ambiental (GUIMARÃES, 2011, p. 105).¹⁴⁹

Em 22 de julho de 2008, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Fundação de Meio Ambiente (FEEMA), a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF), a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e a TKCSA celebraram um Termo de Ajustamento de Conduta, tendo em vista o fato de que a empresa não estava cumprindo algumas condicionantes da licença de instalação.¹⁵⁰ O objeto desse TAC era “estabelecer os prazos e as condições para que a compromissada [TKCSA] promova, fiel e integralmente, as necessárias adequações de suas atividades em suas instalações, para implantação do terminal portuário [da TKCSA].”¹⁵¹ Duas das obrigações da empresa descritas nesse TAC estavam relacionadas diretamente às condicionantes de sua Licença de Instalação.¹⁵² No termo, a empresa compromete-se a reflorestar 39 hectares às margens da bacia do rio Guandu e 8,7 hectares às margens do Canal de São Francisco¹⁵³ como medida compensatória em função da supressão de vegetação nativa acima do permitido pelo órgão ambiental.¹⁵⁴ O prazo de vigência proposto para o cumprimento do plano de ação deste TAC foi de três anos.

¹⁴⁸ O art. 1 dessa resolução estabelece: “diretrizes para cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos financeiros advindos da compensação ambiental decorrente dos impactos causados pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente”.

¹⁴⁹ Segundo Guimarães (2011), a compensação ambiental, exigida no artigo 36 da Lei do SNUC, vem sendo, em muitos casos, mobilizada para defender a concessão de licenças ambientais, tendo em vista a carência de recursos dos órgãos ambientais para a gestão das unidades de conservação. A autora destaca ainda que, em 06 de abril de 2006, foi encaminhado à FEEMA um ofício da Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF/RJ), com cópia para a Secretária de Meio Ambiente do Município do Rio de Janeiro e Presidente da CECA, no qual era solicitada agilidade ao licenciamento ambiental da TKCSA, tendo em vista a “importância socioeconômica para o Estado do Rio de Janeiro dos empreendimentos da empresa” (GUIMARÃES, 2011, p. 105).

¹⁵⁰ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e as extintas Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), em julho de 2008, fl. 2, do processo INEA nº E-07/512941/2012.

¹⁵¹ *Ibidem*, Cláusula primeira – Do objeto, fl. 3.

¹⁵² Referimo-nos aos itens: “b) Monitorar o teor de sal no solo da região de manguezal, durante o sistema de irrigação artificial da área de mangue, apresentando quinzenalmente à FEEMA os relatórios de acompanhamento, conforme consta no teor da condicionante nº 49 da LI FE011695; c) Monitorar as condições oceanográficas (velocidade e direção das correntes), no mesmo local em que foi realizado o monitoramento durante o período de dragagem, conforme consta no teor da condicionante nº 57 da LI FE011695”. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e as extintas Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), em julho de 2008. Cláusula terceira – Das obrigações da compromissada, fl. 3, do processo INEA nº E-07/512941/2012.

¹⁵³ *Ibidem*, Cláusula terceira – Das obrigações da compromissada, fl. 4.

¹⁵⁴ Em 2006, a TKCSA recebeu autorização do extinto Instituto Estadual de Florestas (IEF-RJ) para suprimir dois hectares em área de mangue. As medidas compensatórias para esta autorização foram a obrigação de

Três termos aditivos referentes a esse TAC foram assinados pelas mesmas instituições.¹⁵⁵ O primeiro deles, assinado em 21 de agosto de 2008, modificou apenas o destino da garantia bancária do referido termo, passando do governo do estado do Rio de Janeiro para o órgão ambiental. O segundo termo aditivo, de 30 de dezembro de 2008, além de prorrogar o prazo do TAC por mais um ano, modificou a dimensão e a localização da área a ser reflorestada. Essa retificação ficou assim descrita: “efetuar o reflorestamento de uma área total de 47,7 hectares na região da bacia hidrográfica do rio Guandu.”¹⁵⁶ Por fim, o terceiro termo aditivo foi assinado em 20 de julho de 2012, dois dias antes de encerrar o seu prazo de vigência. Tal termo aditivo teve como objeto outra prorrogação do TAC para que o órgão ambiental pudesse verificar o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa.¹⁵⁷ Em 14 de janeiro de 2013, foi assinado ainda um termo de compromisso que estabelece um prazo de três anos para a empresa realizar a manutenção das áreas reflorestadas.¹⁵⁸

Após algumas notificações não serem cumpridas, outras serem atendidas parcialmente sem resultados eficazes e autos de infrações serem aplicados, a TKCSA celebrou com a SEA e o INEA, em 17 de agosto de 2011, um “Termo de Cooperação Ambiental”. Vale destacar que não há, nesse termo, menção a qualquer tipo de legislação que o regule. Conforme seu texto, ele possui o objetivo de “estabelecer medidas a serem implementadas entre as partes, em especial pela TKCSA, com o objetivo de melhorar a condição de vida da comunidade vizinha ao complexo siderúrgico”¹⁵⁹. Embora no termo não sejam utilizadas as palavras

reflorestar 20 hectares com espécies nativas de Mata Atlântica às margens do rio Guandu e o fornecimento de tíquete combustível de 2.000 reais mensais. No entanto, pelo fato da empresa ter causado um passivo ambiental pela supressão de área maior que a autorizada, foram elencadas medidas reparadoras referentes à recuperação florestal, na qual se incluem as estabelecidas no referido TAC. INEA. Análise Técnica nº 067/2012, fl. 31 e 32. Processo INEA nº E-07/512941/2012.

¹⁵⁵ Termo aditivo do instrumento de Ajustamento de Conduta celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e as extintas Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) em julho de 2008. Cláusula primeira, fl. 2, Processo INEA nº E-07/512941/2012.

¹⁵⁶ Segundo Termo Aditivo do instrumento: *Ibidem*, fl. 3.

¹⁵⁷ Terceiro Termo Aditivo do instrumento: *Ibidem*, fl. 2.

¹⁵⁸ No termo, consta que: “o presente termo de compromisso tem como objeto o acompanhamento pelos compromitentes da fase de manutenção dos reflorestamentos realizados pela compromissada de acordo com os cronogramas dos projetos de reflorestamento e do projeto de recuperação.” Cláusula Primeira - Do Objeto, fl. 2. Termo de Compromisso INEA n. 01/13. Processo nº E-07/512941/2012.

¹⁵⁹ “Termo de Cooperação Ambiental que entre si celebram o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), com o objetivo de estabelecer as ações prioritárias e as condições gerais para orientar investimentos para melhoria das condições de vida das comunidades vizinhas ao complexo siderúrgico da TKCSA”. TKCSA. Relatório para *Website*, Termo de Cooperação Ambiental, p. 77. Disponível em: <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/fileadmin/documents/publications/Relatorio_para_website.pdf> Acesso em: 04 de agosto de 2013.

compensação ou *indenização*, o Secretário Estadual do Ambiente afirmou à imprensa que o termo representava uma “indenização compensatória acordada”.¹⁶⁰ No acordo, ressalta-se o caráter “voluntário” de tal termo, por parte da TKCSA, em sua parte introdutória: “a Secretaria do Estado do Ambiente – SEA e o Instituto Estadual do Ambiente – INEA concordam que as ações voluntárias a serem implementadas pela TKCSA representam benefícios diretos e adequados à melhoria das condições de vida das comunidades do entorno do Complexo Siderúrgico”.¹⁶¹ Nele, a TKCSA se compromete a destinar R\$ 14 milhões a uma série de medidas, como a realização de obras de dragagem no canal de São Fernando. A empresa se compromete ainda a apoiar financeiramente a realização de obras e aquisição de bens permanentes para projetos públicos: (i) financiar a construção de clínica da família em Santa Cruz (gerida pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro); (ii) financiar a construção de um centro de referência para tratamento de diabéticos e hipertensão em Santa Cruz (administrado pela Secretaria de Estado e Saúde e Defesa Civil); (iii) financiar a pavimentação de vias públicas de Santa Cruz, conforme projeto da Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e (iv) financiar programas e projetos voltados para o desenvolvimento do setor da pesca artesanal.¹⁶²

Existem também termos de compromisso assinados em 2007 entre a TKCSA e algumas associações de pescadores da Baía de Sepetiba relativos a medidas compensatórias pelos danos ocasionados no processo de implantação da empresa à atividade pesqueira.¹⁶³ Não tivemos acesso a esses termos de compromisso, mas no relatório final da comissão especial da ALERJ (2013) consta a informação de que, em 22 de agosto de 2011, foi assinado pela SEA, o INEA, a TKCSA e algumas associações de pescadores¹⁶⁴ um documento chamado

¹⁶⁰ Fonte: Matéria publicada no *site* da Agência Brasil em 05 de janeiro de 2011, reportagem intitulada “CSA terá que pagar quase R\$ 17 milhões entre multa e indenização por causa de poluição ambiental”, por Nielmar de Oliveira. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-01-05/csa-tera-que-pagar-quase-r-17-milhoes-entre-multa-e-indenizacao-por-causa-de-poluicao-ambiental>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

¹⁶¹ Relatório para *Website*, Termo de Cooperação Ambiental, p. 77. Disponível em: <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/fileadmin/documents/publications/Relatorio_para_website.pdf> Acesso em: 04 de agosto de 2013.

¹⁶² *Ibidem*, p. 78.

¹⁶³ Tal informação foi coletada no relatório feito pela comissão da ALERJ. Nele, consta que: “a TKCSA, em razão das medidas compensatórias adicionais estabelecidas pela SEA, celebrou Termos de Compromisso datados de fevereiro de 2007 com algumas Entidades de Pesca (i) COLÔNIA DE PESCADORES Z-14, (ii) APAS, (iii) APMIM, (iv) AMAR, (v) AMCOVERI, (vi) AMALIS e (vii) APLIM” (ALERJ, 2013, p. 28).

¹⁶⁴ O documento “Memorando de Entendimentos”, datado de 22 de agosto de 2011, foi celebrado entre a SEA, o INEA e TKCSA e as seguintes entidades de pesca: UEPA, Colônia de Pescadores Z-14 da Pedra de Guaratiba, Associação dos Pescadores Artesanais de Sepetiba (APAS), Associação dos Pescadores e Lavradores da Ilha da Madeira-de-rei, Associação dos Maricultores da Costa Verde (AMCOVERI), Associação dos Maricultores de Mangaratiba (AMAR), Associação dos Pescadores e Maricultores da Ilha da Marambaia (APMIM), Associação

“Memorando de Entendimentos” que veio a substituir as obrigações assumidas nos termos assinados em 2007. Segundo este memorando, transcrito no relatório da comissão especial da ALERJ, a empresa comprometeu-se:

[...] (a) a patrocinar projetos para o desenvolvimento da aquicultura e da pesca na região no valor de R\$ 1.200.000 (hum milhão e duzentos mil reais); b) a custear vagas para capacitação em empreendedorismo e gestão de negócios de pesca/aquicultura artesanais; c) a priorizar a compra de pescado provenientes destas atividades (...). O presente MEMORANDO tem como objeto estabelecer os termos e condições gerais que governarão os esforços a serem empreendidos pelas Partes para utilizar a importância de R\$ 4.093.751,75 (quatro milhões, noventa e três mil, setecentos e cinquenta e um reais e setenta e cinco centavos), em substituição às obrigações assumidas em 2007 nos Termos de Compromisso, para Projetos de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura na Baía de Sepetiba, conforme Plano de Ação, que integra o presente MEMORANDO, com o objetivo de contribuir para a implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura na Baía de Sepetiba proposto pela SEA (ALERJ, 2013, p. 28).

Conforme consta no citado relatório, a comissão especial da ALERJ não recebeu nenhuma informação que comprovasse a efetiva prestação dos serviços relacionados aos projetos de compensação de pesca previstos neste “Memorando de Entendimentos”. A ALERJ também não teve acesso a nenhum documento relativo à prestação de contas, nem à relação nominal dos eventuais beneficiários diretos e indiretos dos citados projetos.

Durante as oitivas realizadas pela comissão da ALERJ, foi encaminhada uma carta de denúncia de duas entidades de pesca da Baía de Sepetiba em que se questionava publicamente o “Acordo de Compensação de Pesca” no valor de R\$ 4,6 milhões firmado entre a SEA, INEA, a TKCSA e “mediado” pela entidade UEPA (União Estadual de Pescadores Artesanais) e outras associações e Colônias de Pescadores. Foi destacado na denúncia que essa entidade (UEPA) não teria atuação comprovada na baía de Sepetiba e que seria formada “em sua maioria por cabos eleitorais do [...] Secretário Estadual do Ambiente”. Foi denunciado também na carta que os benefícios dessas compensações à pesca teriam sido auferidos de forma individual, ou particular (em proveito próprio), por supostas “lideranças dos pescadores”, enquanto a grande maioria dos pescadores não tinha conhecimento da existência ou destino dessas compensações e, portanto, não teriam se beneficiado delas; e que

de Maricultores do Litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro (AMALIS), Associação de Pesca Artesanal no Rio São Francisco (APASF), Associação dos Pescadores e Marisqueiros de Muriqui (APEMAM), Colônia de Pescadores Z-16 de Mangaratiba, Associação Livre de Maricultores de Coroa Grande (AMACOR) (*op. Cit.*).

por estes fatos narrados, o citado “acordo de pesca” seria “vergonhoso e fraudulento”. (ALERJ, 2013, p. 27). Em função de tais denúncias, a comissão da ALERJ propôs uma investigação sobre as aplicações dos citados recursos:

Cabe à ALERJ propor, com o apoio técnico dos Ministérios Público Federal e Estadual, a realização de um trabalho investigativo detalhado com realização de uma Auditoria Técnica Financeira por parte das áreas técnicas do TCU (Tribunal de Contas da União) e do TCE (Tribunal de Contas do Estado), no sentido de indagar e investigar a aplicação de tais recursos e seus possíveis desvios denunciados na denúncia e na reportagem. Nesta Auditoria, caberia também averiguar se de fato o citado “Plano Estruturante de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura na Baía de Sepetiba”, proposto pela UEPA em parceria com outras entidades de pesca e aprovado pela SEA e INEA e financiado pela TKCSA, está efetivamente beneficiando os milhares de pescadores artesanais impactados pelo empreendimento polo siderúrgico (TKCSA). Ou se, conforme denunciado pela Fapesca e Confapesca e outros movimentos sociais, o referido “Memorando de Entendimentos” apenas serviu de “cala-boca”, ou seja, foi utilizado meramente como instrumento financeiro para repasse de volumosos recursos financeiros destinados a cooptar supostas “lideranças” de algumas entidades que se intitulam representativas dos pescadores artesanais da região que, através de sua participação inicialmente na “Comissão de Acompanhamento das Dragagens-CAD”, e depois na “Comissão de Acompanhamento dos Projetos”, deram aval em nome de toda a comunidade pesqueira à instalação do empreendimento TKCSA na Baía de Sepetiba apesar dos comprovados impactos sociais e ambientais pelo empreendedor (ALERJ, 2013, p. 28).

Em março de 2012, a TKCSA assinou um Termo de Ajuste de Conduta com a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Nesse termo, prorroga-se o prazo de pré-operação do complexo siderúrgico e propõe-se um conjunto de 134 medidas que visam à adequação operacional da empresa.¹⁶⁵ Uma informação relevante sobre o Plano de Ações desse TAC é que diversas condicionantes da Licença de Instalação, concedida em 2006 e renovada em 2009, constam como itens a serem realizados durante a vigência do TAC. O item 133 demonstra a intenção do TAC garantir a legitimidade da LI: “garantir que até o final da vigência do TAC sejam atendidas todas as condicionantes estabelecidas pelo licenciamento ambiental e toda legislação ambiental vigente”.¹⁶⁶ Já o item 134 exemplifica o fato: “atender à condicionante nº 31 da LI nº IN000771: ‘prover a área do poço de emergência da

¹⁶⁵ TAC INEA nº 02/2012. Processos nº E-07/503.583/2009 e nº E-07/503.467/2010. Cláusula Primeira - Do Objeto, fl. 4.

¹⁶⁶ *Ibidem*, fl. 59.

infraestrutura necessária para a realização de corte de peças sem o uso de oxigênio, de forma a evitar a emissão de material particulado para atmosfera”¹⁶⁷. Além disso, determinados itens que configuram o plano de ação já haviam sido solicitados pelo órgão ambiental em diferentes notificações emitidas em 2010 e 2011. Um exemplo claro é o item 3.3 do Plano de Ação, que se refere à “conclusão da implantação do sistema de despoeiramento do poço de emergência, com um prazo determinado até o dia 30 de abril de 2012”, e que já havia sido solicitado em notificações emitidas pelo INEA em 2010.¹⁶⁸

No TAC de março de 2012, existem ações consideradas vinculantes e não vinculantes. As vinculantes dizem respeito às ações que devem ser concluídas até o prazo final do termo, a fim de que a Licença de Operação seja concedida. Vale destacar que apenas quatro das 134 ações do Plano de Ação do TAC são referentes às questões ditas “sociais” e todas elas são categorizadas como “não vinculantes”, quais sejam: (i) realização um estudo epidemiológico (tal ação foi retirada, por meio do Termo Aditivo, visto que só a Secretaria Estadual e Municipal de Saúde podem empreender um estudo deste gênero);¹⁶⁹ (ii) elaboração de um plano de relocação da chamada “comunidade do abrigo”; (iii) edição de um jornal gratuito para a comunidade com “conteúdo focado em ações de responsabilidade socioambiental e atividades da comunidade”; (iv) criação e veiculação de séries de programas em rádios oficiais. Estas últimas duas medidas correspondem à seguinte “não conformidade” da empresa: a necessidade de revisão dos canais de comunicação social.¹⁷⁰

A elaboração desse TAC não contou com a participação de nenhuma associação de pescadores ou moradores, ainda que estes últimos figurem como os principais denunciante dos problemas operacionais que a empresa se compromete a adequar. Embora envolvessem medidas relacionadas ao ambiente de trabalho, o acordo também não contou com a participação de trabalhadores ou do sindicato. Na quarta cláusula do TAC, consta como exigência a realização de uma audiência pública a fim de apresentar o acordo e o Plano de Ações. Até o presente momento da pesquisa, um ano e quatro meses após a assinatura do TAC, essa audiência ainda não foi realizada.

¹⁶⁷ *Ibidem*, Anexo I. Plano de Ação, item 64, fl. 59.

¹⁶⁸ Relatório de Vistoria do INEA. RV 5592/2010, de 20/08/2010. Processo E-07/503.467/2010. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Ação Penal I, Volume I, fl. 69, nº 001991633210.8.19.0206.

¹⁶⁹ Ver: Termo Aditivo nº 09/13. Primeiro Termo Aditivo ao TAC INEA *op.Cit.*.

¹⁷⁰ *Ibidem*, fl. 39.

Vale destacar que, ainda que parte dos termos assinados com a TKCSA tenham sido celebrados após a existência das duas Ações Penais movidas pelo MPE/RJ, nenhum deles teve a participação do Ministério Público como interveniente. Na verdade, segundo informações colhidas em entrevista com um representante do MPE/RJ, o MPE/RJ participou das tratativas para a elaboração do TAC de março de 2012, discutindo os conteúdos das cláusulas com as demais partes. Todavia, o MPE não aceitou assinar a versão final do termo em razão de discordar do fato de que o TAC possibilitava que a empresa, mesmo violando os padrões estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS), não seria interditada. Na visão do MPE, tal posição infringiria a Constituição Estadual no seu artigo 281, que sustenta que “nenhum padrão ambiental do Estado poderá ser menos restritivo do que os padrões fixados pela Organização Mundial de Saúde”. No referido TAC, consta somente que o valor de referência proposto pela Organização Mundial de Saúde como padrão de qualidade do ar para a região seria atendido por meio de progressivas metas de concentração estabelecidas pelo INEA.¹⁷¹

Em dezembro de 2012, o MPE moveu uma ação civil pública contra o governo do Estado do Rio de Janeiro e o INEA por descumprirem, no processo de licenciamento de atividades poluidoras, a norma do artigo 281 da Constituição Estadual. Segundo o alegado na ação, “por conta da inobservância da norma constitucional em questão, os réus têm licenciado atividades efetivamente poluidoras no Estado, de modo a contribuir para o agravamento da qualidade de ar, ultrapassando os níveis considerados pela OMS – e pelo constituinte estadual – como seguros à saúde humana”. Ainda que esta ação não se refira especificamente à TKCSA, a mesma, se deferida em favor da posição sustentada pelo MPE, trará consequências diretas para o processo de licenciamento da citada empresa.

Um termo aditivo ao TAC de março de 2012 foi assinado pelos compromitentes (SEA, INEA, CECA) e pela compromissada (TKCSA) em abril de 2013, em que são realizadas algumas alterações no TAC e os prazos para o cumprimento de algumas ações são estendidos.

No dia 4 de março de 2013, foi assinado um Termo de Compromisso com a SEA e o INEA, tendo como interveniente a Rio Águas¹⁷² para financiar obras de drenagem no canal

¹⁷¹ Para maiores informações, ver: *op. Cit.*, p. 7.

¹⁷² A Subsecretaria de Gestão das Bacias Hidrográficas, Rio-Águas, está vinculada à Secretaria Municipal de Obras. Sua função é gerenciar ações contra as enchentes. Disponível em: <http://obras.rio.rj.gov.br/index.cfm?arquivo_estatico=1542.htm>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

São Fernando.¹⁷³ Segundo a empresa, tal “acordo voluntário” foi celebrado “no sentido de contribuir para uma solução para este problema [de inundações]” (ALERJ, 2013, p. 27). No âmbito desse acordo, foi elaborado o Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário do bairro São Fernando (ALERJ, 2013, p. 27). Essas obras estavam previstas no Termo de Cooperação Ambiental entre a SEA, INEA e a TKCSA, em agosto de 2011.

2.2.1.2. O caso da Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC)

A história da Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) está permeada por acidentes industriais - incêndios, vazamentos de óleo, contaminação de água etc. (RAULINO, 2009; COELHO, 2007) -, bem como por diversos acordos ambientais. Desde o final da década de 1980, foram assinados pela empresa ao menos seis acordos ambientais referentes a adequações do sistema produtivo da empresa à legislação ambiental.

A REDUC localiza-se na região metropolitana do Rio de Janeiro, em uma área de 13 km² no bairro de Campos Elíseos, 2º distrito do município de Duque de Caxias. Situa-se entre os rios Pilar e Iguaçu, com limites a noroeste pela Rodovia Washington Luís e ao sul pela Baía de Guanabara (ver Anexo B). Possui uma capacidade instalada de processar 242 mil barris de petróleo por dia, gerando 52 tipos de derivados, dentre eles: gás liquefeito de petróleo (GLP), gás natural veicular e de cozinha, propano, gasolina, querosene de aviação, óleo diesel e derivados especiais como asfaltos, parafinas, naftas, óleos lubrificantes, óleos extensores, óleos para pulverização agrícola, gás sulfídrico etc. (RAULINO, 2009, p. 69).

A REDUC foi a primeira refinaria construída pela Petrobras e iniciou suas operações em 1961. Ao longo desses anos, a refinaria já passou por diversas ampliações, mediante a implantação de novas plantas e unidades operacionais (RAULINO, 2009). Pesquisas indicam que o aumento da capacidade de produção e as modificações no projeto (foram feitas 60 alterações entre 1961 e 1987) trouxeram uma série de riscos de acidentes devido às interações entre as unidades novas e as antigas (ACSELRAD e MELLO, 2000). Construída 20 anos

¹⁷³ “Termo de compromisso entre a TKCSA e o município do Rio de Janeiro assinado em 04/03/2013 para repasse financeiro da quantia de R\$ 4.960.505,64 a ser efetivado pela TKCSA para o Programa de Trabalho da Fundação Rio- Águas que executa “Obras Emergenciais de Implantação do Sistema de Drenagem – Projeto 3-3 2681 – Para Esgotamento do Conjunto São Fernando, localizado em Santa Cruz, Rio de Janeiro”. Fonte: Relatório de Acompanhamento de Planos de Ação. Período de Referência: Abril – Maio de 2013. Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) Rio De Janeiro – RJ. Conestoga-Rovers e Associados. Disponível em: <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/fileadmin/documents/publications/7__Rel__10429-0000-EV-RT008-0_RELATORIO_VII_-_TKCSA_17.06.2013.PDF>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

antes da constituição do aparato regulatório ambiental no país, a empresa é constantemente chamada pelos órgãos ambientais, Ministério Público Federal e sindicatos a modernizar suas operações e adequá-las às normas vigentes.

Em junho de 1987, a Petrobras celebrou com o Governo do Estado do Rio de Janeiro um termo de compromisso¹⁷⁴. Nesse termo, foram elencados 27 itens a serem cumpridos pela REDUC visando seu controle ambiental. Dentre esses itens, destacam-se as medidas de redução dos gases nas tochas, de redução de óxidos de enxofre, de tratamento biológico de efluentes e de redução da carga de óleo. (ACSELRAD e MELLO, 2000, p. 16). Ao todo, a Petrobras deveria investir cerca de US\$ 85 milhões em adequações do sistema produtivo da refinaria. Todavia, “não houve um balanço periódico entre empresa, sociedade e órgão de controle ambiental do que foi efetivamente realizado [...] ou dos impactos e melhorias resultantes para o meio ambiente” (ACSELRAD e MELLO, 2000, p. 16).

Quatro anos mais tarde, em 1991, objetivando adequações operacionais das instalações industriais da REDUC e de outras empresas da região, com vistas à implantação de um polo petroquímico, foi assinado um termo de compromisso entre a Petrobras, a Petroquisa,¹⁷⁵ a Petrorio,¹⁷⁶ o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a FEEMA. No que se refere à REDUC, o termo estabelecia que a empresa concluísse as medidas listadas no termo de compromisso de 1987 e apresentasse um projeto para medição de hidrocarbonetos e NOx (óxido de nitrogênio) na área de influência da refinaria a fim de proporcionar uma “otimização da qualidade do ar, água, e solo da região de Campos Elíseos” (ACSELRAD e MELLO, 2002, p. 299). Segundo as informações fornecidas pela REDUC - e confirmadas pela FEEMA - os dois termos de compromisso (de 1987 e de 1991) foram cumpridos, embora o termo assinado em 1991 tenha perdido parte de sua eficácia, tendo em vista que o polo petroquímico não foi construído (ACSELRAD e MELLO, 2002).

¹⁷⁴ No presente caso da REDUC, deparamo-nos com termos de compromisso realizados antes mesmo do surgimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no ordenamento jurídico brasileiro, que acontece somente em 1990. Ainda que não tenham como base a legislação referente ao TAC, consideramos relevante o fato de já existir a prática de realização de acordos ambientais entre órgãos públicos e empresas antes do surgimento do TAC.

¹⁷⁵ A Petrobras Química S. A. (Petroquisa) é uma subsidiária da Petrobras, especializada na indústria química e petroquímica.

¹⁷⁶ A Petroquímica do Rio de Janeiro S. A. (Petrorio) é uma empresa do grupo Petrobras, constituída em 1989 e criada com o objetivo de coordenar a implantação do Polo Petroquímico do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivos/dest/perfil_empresas_estatais/2005/grupo_petrobras/petrorio.pdf> Acesso em: 02 de agosto de 2013.

Em meados da década de 1990, diversas empresas de setores estratégicos da economia nacional foram privatizadas. O processo de terceirização na REDUC, os programas de demissão voluntária e a falta de investimentos em manutenção e reposição de equipamentos contribuíram para o agravamento da exposição dos trabalhadores,¹⁷⁷ dos moradores de Duque de Caxias e das populações que sobreviviam da pesca na baía de Guanabara aos riscos de acidentes industriais. Em 1995, uma greve nacional dos petroleiros provocou grande mobilização em defesa das unidades da Petrobras e, nessa época, o sindicato elaborou diversos dossiês nos quais denunciava-se a administração da refinaria por práticas administrativas irregulares e pela precarização da refinaria (ACSELRAD e MELLO, 2000).

Em março de 1997, uma corrosão no tubo de produtos escuros (PE-2, que liga a REDUC à unidade de Dutos e Terminais do Sudeste – DTSE),¹⁷⁸ atual Petrobras Transporte S. A. (Transpetro), causou o vazamento de 600 mil litros de óleo na baía de Guanabara. Na época, a direção do Sindipetro-Caxias reuniu em um dossiê diversas informações sobre esse acidente e sobre as condições de diversos outros equipamentos da refinaria e o entregou para a diretoria da empresa. Contudo, nenhuma providência foi tomada. Tais documentos foram levados pelo sindicato à prefeitura de Duque de Caxias, à Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Trabalho, novamente sem que nenhuma providência tenha sido tomada por esses órgãos.¹⁷⁹

Todos os esforços do Sindipetro-Caxias não foram suficientes para evitar o que seria o maior acidente ambiental da REDUC. No dia 18 de janeiro de 2000, um rompimento na mesma tubulação onde ocorrera o vazamento de 1997 causou o vazamento de cerca de 1.292 milhões de litros de óleo na baía de Guanabara, o que equivale a 8.000 barris (BERTOLI e RIBEIRO, 2006, p. 125). O acidente provocou uma grande mortandade de peixes e aves e

¹⁷⁷ Segundo o então presidente do Sindipetro, havia, na época, um déficit de trabalhadores e de investimentos na Refinaria: “[...] apenas 1.500 contratados contra 2.000 terceirizados [...]. Além disso, deveríamos ter pelo menos mais 1.350 empregados contratados [...]. Depois da crise do petróleo, em 1973, a Petrobras passou a investir mais em produção do que em refino. A relação é de 80% para 20%. Com isso, a tecnologia das refinarias da estatal está muito abaixo da encontrada nas companhias estrangeiras”. Fonte: Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, de 12 de agosto de 2000, intitulada “Para sindicato, faltam funcionários na Reduc.” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u7345.shtml>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

¹⁷⁸ O DTSE operacionaliza terminais, oleodutos e gasodutos (tanto terrestres quanto marítimos) e foi criado em março de 1992 devido à necessidade da REDUC de ter um terminal marítimo na baía de Guanabara para armazenar e transportar petróleo e derivados (COELHO, 2007).

¹⁷⁹ Informações obtidas em entrevista realizada com o ex-presidente do Sindipetro-Caxias, em 4 de Dezembro de 2012, na sede do Sindicato, em Duque de Caxias.

trouxe impactos graves nos manguezais da Área de Proteção Ambiental de Guapimirim, o último reduto de manguezais ainda conservados da baía. O vazamento afetou principalmente os pescadores, catadores de caranguejo, marisqueiras e aqueles que tinham o turismo como principal fonte de renda. Estima-se que após o derramamento, pelo menos sete mil pescadores ficaram desempregados.¹⁸⁰ A Petrobras foi multada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em R\$ 51 milhões.¹⁸¹

No âmbito do plano de ação emergencial, cujo objetivo era mitigar os danos ocasionados pelo derramamento, a empresa realizou o pagamento de R\$ 500,00 durante os três meses de proibição da pesca pelo IBAMA. Conforme os dados contidos no relatório do Ministério do Meio Ambiente (2001, p. 20), este pagamento foi realizado para 9.400 pessoas que viviam da pesca e do comércio. Entretanto, mesmo após a liberação da pesca pelo órgão ambiental, os pescadores continuaram com dificuldades de pescar e de vender o pescado, uma vez que os compradores passaram a rejeitar o pescado proveniente da baía de Guanabara. Segundo o depoimento de um pescador da praia de Mauá: “Eu pesquei grande quantidade em Mauá, fui lá para Teresópolis e devolveram o peixe quando falei que era de Mauá.”¹⁸²

Grande parte dos pescadores que pescam no que se chama “fundo da baía” atribuem ao “óleo de 2000” a queda de produtividade na atividade pesqueira da região. Após esse acidente, diversas espécies de peixe tornaram-se escassas. São comuns os relatos como o de um pescador de Mauá: “Depois que derramou o óleo, acabou peixe aqui” (GIFFONI PINTO, 2012, p. 10). Conforme o relato de um pescador pertencente ao sindicato de pescadores, Sindipesca-RJ:

Há anos atrás, vamos dizer aí 1990, um pescador saía com seu barquinho a remo pescava seus 70, 80 kg. Mas depois de 2000, que houve aquele acidente de um milhão e 300 mil litros de óleo foi derramado na Baía de Guanabara, aquilo ali na minha ideia foi o tiro de misericórdia que faltava para Baía de Guanabara acabar. Pescador hoje vai lá e chega na praia com 5

¹⁸⁰ Fonte: Matéria do jornal O Globo, de 06 de junho de 2005, intitulada: “Um desastre ecológico que chocou o país”, por Carla Rocha e Paulo Marqueiro. Rio, p. 8. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=1991&detalhada=2&downloads=0>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

¹⁸¹ Por ter realizado o pagamento no prazo estipulado, a Petrobras teve o valor da multa reduzido em 30%. Todavia, o Governo Federal determinou que a empresa realizasse o pagamento integral da multa. Os R\$ 15,3 milhões restantes foram pagos ao IBAMA. Fonte: Matéria do jornal O Globo, de 29 de Janeiro de 2000, intitulada “Petrobras perde o desconto da multa”. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/36205.gif>>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

¹⁸² Informações obtidas por Giffoni Pinto (2010b) em entrevista realizada com um pescador da Praia do Ipiranga, em Magé, Rio de Janeiro, no dia 10 de agosto de 2009.

kg de peixe, 10 kg de peixe; às vezes, peixe nenhum. E aí, não tem peixe, não tem dinheiro (GIFFONI PINTO, 2012, p. 10).

Sobre o pagamento das indenizações aos que viviam da pesca, uma catadora de caranguejo de Magé alegou que: “Nós ganhamos na justiça, mas o juiz não decide. A gente já ganhou em Brasília, mas o juiz da Petrobras ainda não liberou” (GIFFONI PINTO, 2010b, p. 38). Ela refere-se ao fato de que embora tenha sido expedida, em 2007, a sentença judicial que condenava a Petrobras a realizar o pagamento da indenização mensal para 12.180 pescadores¹⁸³ que foram prejudicados com o derramamento, a empresa recorreu à decisão. Enquanto pescadores exigem indenizações e ações que minimizem os danos e os prejuízos causados pelo acidente, a Petrobras contra-argumenta afirmando que, na época, indenizou extrajudicialmente todos os que comprovaram ser pescadores.¹⁸⁴

Segundo o ex-presidente da FEEMA, meses antes do acidente de 2000, a REDUC não quis celebrar um TAC com o órgão ambiental e somente admitia assinar um protocolo de intenções para adequação de alguns de seus processos produtivos. Todavia, após o vazamento: “assolados por críticas e na mira da imprensa e de toda a sociedade, a REDUC ‘bateu no tatame’ e, por fim, admitiu assinar um Termo de Ajuste de Conduta com a FEEMA.”¹⁸⁵

Um estudo realizado por quatro universidades do Rio de Janeiro¹⁸⁶ após o acidente do derramamento de óleo de 2000 constatou que apenas 9,7% das unidades produtivas da REDUC possuíam licenças ambientais. Embora grande parte das unidades (48,4% do total) tenha sido inaugurada antes da existência do sistema de licenciamento de atividades poluidoras (criado em 1977),¹⁸⁷ o que explicaria ausência de licenças ambientais, 41,9%

¹⁸³ Fonte: Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, de 09 de fevereiro de 2007, intitulada: “Justiça condena Petrobras a pagar R\$ 1,1 bi por vazamento de óleo”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u114401.shtml>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

¹⁸⁴ PETROBRAS. Análise financeira e demonstrações contábeis. Processos Judiciais e Contingências, 2009. Disponível em: <<http://www.hotspotspetrobras.com.br/rao2008/i18n/pt/analise-financeira-e-demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis/notas-explicativas/25processos-judiciais-e-contingencias.aspx>>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

¹⁸⁵ Fonte: Blog de Alex Graael, “Justiça absolve acusados de responsabilidade pelo acidente da REDUC de 2000”, de 30 de Janeiro de 2010, por Axel Graael. Disponível em: <<http://axelgrael.blogspot.com.br/2010/01/justica-absolve-responsaveis-pelo.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

¹⁸⁶ A Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT/RJ) formou um consórcio em 2000 com quatro universidades do Rio de Janeiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ) para avaliar as condições de funcionamento da REDUC.

¹⁸⁷ O Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP) foi instituído pelo Decreto Estadual n° 1.633, de 21 de dezembro de 1977, em consonância com o Decreto-lei n° 134, de 16 de junho de 1975.

foram inauguradas após a aprovação da legislação referente ao licenciamento ambiental, e, portanto, deveriam ter sido licenciadas. Todavia, somente em 1998, após a aprovação da lei de Crimes Ambientais, a Lei nº 9.605/98, a REDUC fez o requerimento à FEEMA para a obtenção das licenças dessas unidades (MMA, 2001, p. 49).

Desde 1990, a empresa era intimada pela FEEMA e pela CECA a elaborar o EIA/RIMA do terminal da Ilha D'água, tendo em vista os constantes derramamentos de óleo na área dos terminais e oleodutos do Rio de Janeiro e Minas Gerais (TORGUA) (CONSÓRCIO DE UNIVERSIDADES, 2000, p. 66-67). A Petrobras, no entanto, justificava a anterioridade do DSTE à lei estadual de licenciamento para a não obrigatoriedade da realização destes estudos (*Ibidem*, p. 66). Apenas os dutos PCIII e PE-2 possuíam licenças de operação e ainda essas estavam vencidas na época do derramamento de 2000.

Diante do quadro acima relacionado, foram celebrados diversos Termos de Ajustamento de Conduta por diferentes órgãos legitimados, visando à adequação da Refinaria às normas ambientais. Em 25 de abril de 2000, foi assinado um TAC entre a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e o Ministério Público Federal, com interveniência da Agência Nacional de Petróleo (ANP), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA). Nesse TAC, foram estabelecidos prazos para a entrega, pela Petrobras, de uma série de planos de inspeção e identificação de indicadores para detectar impactos ambientais. No termo, exige-se a elaboração de um Plano Ambiental Consolidado, que, dentre outras ações, deveria conter: “[...] relatório consolidado das medidas de recuperação, compensação e indenização adotadas ou a serem adotadas quanto aos currais impactados pela presença de óleo.”¹⁸⁸ Tal TAC possuía apenas caráter preventivo, não eximindo a compromissária da responsabilidade pela reparação, compensação e indenização dos danos efetivamente causados por qualquer incidente de poluição por óleo envolvendo suas atividades, linhas e instalações, inclusive no que tangia ao acidente ocorrido em janeiro de 2000. Convém ressaltar que esse termo referia-se somente aos procedimentos relativos às denúncias encaminhadas pelo Sindipetro-Caxias sobre a falta de manutenção das instalações da Petrobras.

¹⁸⁸ Compromisso de Ajustamento de Conduta assinado em 25 de abril de 2000. Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF nº 1.30.012.000001/2000-39. Cláusula primeira, p. 2.

Um termo de ajustamento “preliminar”, se assim pode ser denominado, foi assinado em 18 de maio de 2000 entre a Dutos e Terminais do Sudeste/Ilha D’água (DTSE), atual Petrobras Transporte S/A (Transpetro), a FEEMA e a Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS). Tal termo tinha por objetivo obter informações da empresa, através dos resultados de uma auditoria ambiental, para servir como subsídio para a elaboração de um TAC visando à regularização completa do licenciamento de todas as unidades e sistemas da REDUC, bem como incluía outras demandas, tais como: (i) a criação de um programa global de controle de risco ambiental (incluindo a reformulação do APELL¹⁸⁹); (ii) a atualização do plano de monitoramento e recuperação do manguezal afetado no acidente de 1997; (iii) avaliação da toxicidade do Rio Iguaçu¹⁹⁰ etc. Uma parte desse termo versa sobre medidas compensatórias. No item XI, denominado “Medidas Compensatórias”, é dito que a empresa deve estabelecer com o Estado do Rio de Janeiro “convênios específicos” referentes a programas ambientais, a saber: (i) “educação ambiental”, (ii) “recuperação ambiental e urbanística da praia de Ramos”, (iii) “reforço institucional de fiscalização e (iv) programa estadual de apoio às ONGs ambientalistas”,¹⁹¹ contabilizando um total de investimento de R\$ 6 milhões. Nesse termo, foi previsto um “termo de ajuste de conduta geral”, a ser firmado com a Petrobras, para que fossem incluídas medidas compensatórias. Entretanto, esse TAC não foi homologado. A minuta do referido TAC de caráter compensatório entre a REDUC e o Ministério Público Federal chegou a ser elaborada, entretanto a 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal¹⁹² não o homologou, por discordar da metodologia de valoração dos danos ambientais utilizada pela equipe de pesquisadores da COPPE-UFRJ. A valoração estimada pelos pesquisadores da COPPE-UFRJ foi de aproximadamente:

¹⁸⁹ O programa *Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level* (APELL), que pode ser traduzido como Alerta e Preparação de Comunidades para Emergências Locais, foi criado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para as indústrias químicas. O APELL tem como objetivo alertar e preparar as populações residentes próximas a áreas industriais para possíveis acidentes com consequências externas (SOUZA JUNIOR e SANTOS SOUZA, 2000 *apud* RAULINO, 2009).

¹⁹⁰ Termo de Compromisso e Obrigações, de 18 de maio de 2000, p. 414. In: Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF nº 1.30.012.000001/2000-39.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 417.

¹⁹² As Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal são órgãos setoriais que integram e coordenam o exercício dos procuradores e subprocuradores da República. Estão divididas por seis temas, a saber: Constitucional (1ª CCR), Criminal (2ª CCR), Consumidor e Ordem Econômica (3ª CCR), Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4ª CCR), Patrimônio Público e Social (5ª CCR), Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª CCR).

[...] R\$ 345,5 milhões, o que foi resultado da soma de vários setores que foram avaliados visando considerar aqueles danos que efetivamente pudessem ser valorados e dos que se dispunha de um mínimo de dados que permitisse a inferência dos danos causados pelo vazamento.¹⁹³

Com base nesses dois termos anteriores, outro TAC foi celebrado em 29 de novembro de 2000 entre a Petrobras, o Ministério Público Federal e o Estado do Rio de Janeiro - por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), no qual a empresa se comprometia a regularizar o licenciamento de todas as unidades e sistemas da REDUC e da DTSE/GEGUA de maneira a promover todas as adequações de seu sistema produtivo às normas legais em um prazo de três anos. Dentre os objetivos desse termo, incluía-se a regularização da “situação ambiental da refinaria, além do atendimento à conformidade legal através do licenciamento ambiental de seus processos e a suspensão dos processos judiciais” (CAMAZ, 2008, p. 88). Cabe destacar que nesse TAC a empresa não se compromete a implementar qualquer medida de compensação referente aos prejuízos ocasionados às atividades de pescadores e aos moradores impactados pelo derramamento de óleo de 2000.¹⁹⁴ Firma-se, no entanto, um compromisso para assinatura de um “termo de colaboração à proteção ambiental” no qual a REDUC encarrega-se de financiar e promover um incremento à política ambiental do Estado do Rio de Janeiro:

[...] 15.1 como forma de incremento de política ambiental, compromete-se a Petrobras a firmar com o Estado do RJ, por intermédio da SEMADS, termo de colaboração à proteção ambiental, cujo objeto será a adoção de medidas de contribuição para melhoria da qualidade ambiental deste Estado, com implementação de projetos de educação ambiental, limpeza e urbanização de áreas de interesse.¹⁹⁵

Vale mencionar que no item 14 do referido TAC, a Petrobras se compromete a realizar estudos para modernizar a REDUC e potencializar o desempenho produtivo e comercial da empresa. Esta iniciativa é descrita da seguinte forma:

¹⁹³ Ministério Público Federal. Inquérito Civil n.º 1.30.001.000-343/2000-88, p.77 (*apud* CHAVES, 2005, p.13).

¹⁹⁴ “[...] o presente termo, inclusive o previsto no item 15.1, não se refere à compensação e indenização por danos ambientais causados pela Petrobras”. Termo de compromisso para ajuste ambiental celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), bem como para ajuste de conduta com o Ministério Público Federal, 29 de Novembro de 2000, p. 9.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 8.

Em consonância com o seu planejamento estratégico - período 2000-2005, a Petrobras irá desenvolver estudos visando a modernização da refinaria, principalmente para maximização do consumo de petróleo nacional e melhoria da qualidade dos produtos com vistas a maior competitividade e qualidade ambiental.¹⁹⁶

Cabe salientar que consta no Ministério Público Federal o Inquérito Civil nº 1.30.001.000-343/2000-88, que se destina a mensurar os impactos ambientais, sociais, econômicos e à saúde pública pelos danos causados pela Petrobras ao meio ambiente no dia 18 de janeiro de 2000. Há também outros Inquéritos Cíveis envolvendo as atividades da Petrobras na baía de Guanabara, dentre os quais destacam-se: MPF/PR/RJ nº 1.30.001.000773/2000-08, pela falta de licenciamento ambiental para operação das linhas e instalações do Rio de Janeiro; e MPF/PR/RJ nº 1.30.012.000.001/2000-39, pelas possíveis irregularidades no funcionamento das unidades da REDUC por uso inadequado dos equipamentos, falta de manutenção e riscos de acidentes.

Na esfera criminal, houve uma Ação Penal Pública, proposta pelo Ministério Público Federal (AP nº 2000.51.01.500647-3), que denunciou como crime ambiental o derramamento de óleo pela REDUC, tendo a mesma sido julgada pela 5ª Vara Federal de São João de Meriti. Nela, responsabilizava-se criminalmente uma série de funcionários da empresa, dentre os quais destacam-se: o presidente da Petrobras; o Diretor Corporativo da Petrobras; o Superintendente de Qualidade, Meio Ambiente e Segurança Industrial da Petrobras; o Superintendente do DTSE em exercício no dia do acidente; o Gerente de Operações Interino do DTSE; o Superintendente da REDUC; o Assessor de Saúde e Meio Ambiente da REDUC etc. A Petrobras, entretanto, impetrou o Mandado de Segurança nº 2001.02.01.046636 contra decisão do Juízo de primeiro grau da 5ª Vara Federal de São João de Meriti, o qual recebeu denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal no Processo nº 2000.510100647-35, em trâmite perante aquele Juízo. A referida ação mandamental teve segurança concedida, em 30 de abril de 2002, pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, para proceder ao trancamento da Ação Penal supracitada em relação à impetrante (CHAVES, 2005).

¹⁹⁶ *Idem*, p. 8.

Segundo Chaves (2005), houve ainda uma Ação de Reparação de Danos proposta pela Federação de Pescadores do Estado do Rio de Janeiro (FEPERJ),¹⁹⁷ ação esta ajuizada com vistas à reparação dos danos causados à atividade pesqueira dos locais afetados pelo vazamento de óleo da Petrobras, bem como ao pagamento de lucro cessante. Tal processo, entretanto, foi extinto sem julgamento do mérito, pois a Parte Autora desistiu da ação. Houve também uma Ação de Reparação de Danos proposta por José Nunes da Rosa,¹⁹⁸ que foi ajuizada com o objetivo de reparar os danos causados aos pescadores afetados pelo vazamento de óleo da Petrobras, bem como o pagamento de lucro cessante.

De acordo com as informações da atual gestão do Sindipetro-Caxias, os riscos de acidentes industriais na refinaria são iminentes. Em um contexto no qual a REDUC bate recordes de produção (atualmente refina 2,111 milhões de barris por dia),¹⁹⁹ os equipamentos, muitos dos quais já estão com 50 anos de funcionamento, são exigidos em sua máxima capacidade. Conforme expõe em entrevista o presidente do Sindipetro-Caxias:

Durante o governo Lula, o lema era quebrar recorde de produção e as plataformas não podiam parar para garantir a autossuficiência, com isso não se fez manutenção como se devia e as plataformas começaram a ter acidentes, como se viu este ano. Agora são as refinarias, a ordem é produzir ao máximo.²⁰⁰

Atualmente a empresa está ampliando sua planta de gás com a construção de quatro usinas que compõem o Plano de Antecipação da Produção de Gás (PLANGÁS).²⁰¹ O projeto

¹⁹⁷ Processo nº 2002.02.01.002459-5, 4ª Turma do Tribunal Regional Federal – TRF/2ª Região.

¹⁹⁸ Processo nº 2001.001.137533-5, 20ª Vara Cível da Comarca da Capital. Segundo Chaves (2005, p. 11), “apesar de ser proposta por um único indivíduo, esta ação é resultado de uma estratégia adotada por pescadores das Colônias de Pesca de Caxias, Tubiacanga (Ilha do Governador) e Caju. A estratégia envolveu a propositura de várias ações individuais, a fim de aumentar as possibilidades de atingir resultados positivos para os pescadores. Por esse motivo, é muito difícil estimar e identificar a quantidade de ações propostas para a indenização de danos morais e materiais e para o pagamento de lucro cessante por pescadores em face da Petrobras, a não ser numa pesquisa direta junto às associações e colônias de pescadores ou, ainda, através da assessoria jurídica da própria Petrobras”.

¹⁹⁹ Fonte: Matéria publicada na Agência Brasil, em 08 de Janeiro de 2013, “Petrobras refina 2,111 milhões de barris em um dia e atinge marca recorde”, por Vitor Abdala. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-08/petrobras-refina-2111-milhoes-de-barris-em-um-dia-e-atinge-marca-recorde>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

²⁰⁰ Fonte: Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, de 26 de dezembro de 2011, “Incêndio atinge refinaria da Petrobras em Duque de Caxias (RJ)” por Denise Luna. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1026266-incendio-atinge-refinaria-da-petrobras-em-duque-de-caxias-rj.shtml>>. Acesso em: 11 de agosto de 2013.

²⁰¹ Conforme o Relatório de Impacto ambiental do PLANGÁS, este programa foi desenvolvido pela Petrobras em parceria pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). O projeto de ampliação da Refinaria tem os seguintes objetivos: “[...] aumento da oferta de gás em virtude da necessidade de abastecimento do crescente mercado nacional e em resposta à crise de suprimento ocorrido na Bolívia; redução do consumo de petróleo

denominado “Aumento da oferta de gás e adequação do perfil de produção da REDUC para processamento do petróleo nacional” foi licenciado pelo órgão ambiental estadual (INEA) em 2008. Logo após a concessão da licença, a Procuradoria da República em São João de Meriti instaurou um Inquérito Civil²⁰² para analisar o processo de licenciamento desse projeto, a fim de avaliar se as medidas mitigatórias e compensatórias propostas nos estudos de viabilidade seriam adequadas para garantir “o equilíbrio do meio ambiente e da saúde da população vizinha, em relação à emissão de gases poluentes na atmosfera e de efluentes líquidos no rio Iguaçu e na baía de Guanabara”.²⁰³

No âmbito do citado Inquérito Civil, o procurador responsável solicitou ao grupo técnico da 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal a análise do EIA-RIMA do projeto de ampliação da REDUC. No que se refere às emissões atmosféricas, o grupo técnico concluiu que:

[...] em operação normal, três indicadores ultrapassariam os limites CONAMA, quais sejam: SO_x na Unidade de Craqueamento Catalítico, Material Particulado na caldeiras de CO e SO_x nas unidades de recuperação do Enxofre. Mesmo após a implementação das medidas mitigadoras previstas no EIA-RIMA, o SO_x da Unidade de Craqueamento Catalítico ainda extrapolaria o limite CONAMA.²⁰⁴

importado através da adaptação metalúrgica da refinaria visando capacitá-la para o processamento do petróleo da bacia de Campos (nacional), mais pesado e mais ácido, em conformidade com a meta de autossuficiência do país; aumento da produção de derivados combustíveis (diesel e gasolina) de melhor qualidade e em conformidade com especificações que entrarão em vigor num futuro próximo determinadas pelo Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE) e Agência Nacional do Petróleo (ANP); aumento da conversão de produtos pesados, contendo alto teor de enxofre (gasóleos), em derivados mais leves e hidrotratados (gasolina e diesel) com baixos teores de enxofre e nitrogênio; aumento da confiabilidade operacional da refinaria e diminuição da dependência de vapor e energia elétrica fornecidos por terceiros”. (Petrobras. Mineral Engenharia e Meio Ambiente, p. III-1 *apud* RAULINO, 2009, p. 76). Além desse empreendimento, foram licenciados pela FEEMA, em julho de 2008, “o aumento da carga da Unidade de Craqueamento Catalítico 1250, produtora de gasolina e GLP e a adaptação metalúrgica da Unidade de Destilação 1210 (para produção de Derivados Combustíveis), que permitirá o processamento de maior quantidade de petróleo nacional e a instalação de uma nova caldeira que ampliará a produção de vapor”. Fonte: Matéria publicada no Jornal do Brasil, de 28 de setembro de 2008, “Reduc recebe autorização para iniciar obras de ampliação”. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/capa/noticias/2008/07/28/reduc-recebe-autorizacao-para-iniciar-obras-de-ampliacao/>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

²⁰² I.C.P n° 1.30.017.000102/2007-36. MPF São João de Meriti, 11 de junho de 2007.

²⁰³ Parecer Técnico n° 130/2012- 4 CCR. PA 1.00.000.008044/2012-74. ICP 1.30.017000102/2007-36. Procuradoria da República em São João de Meriti - MPF, p. 466.

²⁰⁴ Laudo Técnico n° 032/2011 do Grupo de Apoio Técnico da 4ª CCR. PA 1.00.000.009154/2010-91. ICP 1.30.017.000102/2007-36, p. 5.

Em resposta às comparações feitas entre as emissões da REDUC com a Resolução CONAMA n° 382 de 26 de dezembro de 2006²⁰⁵ em um ofício da Petrobras enviado ao MPF, consta que:

[...] o artigo 6 desta resolução ‘indica que ela se aplica às fontes de poluentes atmosféricos cuja licença de instalação venha a ser solicitada aos órgãos licenciadores após a publicação desta resolução’, o que significa que ela não se aplica às fontes da REDUC, todas instaladas antes de 2006, aplicando-se somente às três únicas fontes instaladas após 2006.²⁰⁶

A justificativa apresentada é semelhante àquelas feitas pela REDUC antes do acidente de 2000, quando a empresa afirmava não ser necessário licenciar determinadas unidades que foram inauguradas antes da legislação que determina o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Todavia, o órgão ambiental licenciador pode, a qualquer momento ou na renovação da licença, estabelecer os limites de emissão, limites estes que podem ser iguais ou mais rígidos do que os estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

A 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal constatou ainda que a qualidade do ar na área de influência direta da REDUC estava fora dos padrões ideais definidos pela Resolução CONAMA n° 003, de 28 de junho de 1990:²⁰⁷

Dos poluentes analisados, o MP, SO₂ e NO₂ apresentaram concentrações acima do padrão secundário de qualidade do ar, ao passo que a concentração do ozônio excedeu até mesmo o nível de atenção, ficando somente abaixo do nível de emergência.²⁰⁸

²⁰⁵ Esta resolução estabelece limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Resolução CONAMA no 382, de 26 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União, n° 1, de 2 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=520>>. Acesso em: 8 de agosto de 2013.

²⁰⁶ Ofício n° 332/2011. Parecer Técnico n° 130/2012- 4 CCR. *Ibidem*, fl. 466.

²⁰⁷ A Resolução CONAMA n° 003, de 28 de junho de 1990, define como poluente atmosférico “qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, e que tornem ou possam tornar o ar: I - impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde; II - inconveniente ao bem-estar público; III - danoso aos materiais, à fauna e flora. IV - prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade [...] Artigo 2º - Para os efeitos desta Resolução ficam estabelecidos os seguintes conceitos: I - Padrões Primários de Qualidade do Ar são as concentrações de poluentes que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde da população. II - Padrões Secundários de Qualidade do Ar são as concentrações de poluentes abaixo das quais se prevê o mínimo efeito adverso sobre o bem-estar da população, assim como o mínimo dano à fauna, à flora, aos materiais e ao meio ambiente em geral”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res0390.html>>. Acesso em: 8 de agosto de 2013.

²⁰⁸ Laudo Técnico n° 032/2011 do Grupo de Apoio Técnico da 4ª CCR. PA 1.00.000.009154/2010-91. ICP 1.30.017.000102/2007-36. fl. 5. A Petrobras, entretanto, afirma que a poluição produzida pela região metropolitana do Rio de Janeiro, notadamente aquela emitida pelos veículos automotores, não permite concluir

A Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DELEMAPH-RJ) instaurou o Inquérito Policial nº 21/2011 após denúncias de vazamentos de óleo da REDUC no rio Iguaçu que deságua na baía de Guanabara. No dia 8 de agosto de 2011, a SEA multou a REDUC em R\$ 3.300.000,00, após constatar em vistoria no local o vazamento de óleo para o rio Iguaçu.²⁰⁹ Segundo a conclusão dessa vistoria, “houve vazamento de considerável quantidade de óleo para o rio Iguaçu, para o manguezal marginal ao rio, para a baía de Guanabara e a franja de manguezal na desembocadura do rio na baía”.²¹⁰ A empresa mantinha um depósito irregular de poluentes (óleos, graxas, fósforo, fenóis, sólidos sedimentáveis e nitrogênio amoniacal) que atingiam o manguezal e as águas do rio Iguaçu. Com base nessas informações, a Procuradoria da República em São João de Meriti entrou com uma Ação Penal Pública, em 2012, contra dois funcionários da REDUC (o Gerente Setorial de Águas e Efluentes e a Gerente Setorial de Meio Ambiente) por omitirem-se quando podiam e deviam agir para evitar causar a poluição no rio Iguaçu, na baía de Guanabara, e no manguezal que margeia ambos.²¹¹

Diante das denúncias e de processos judiciais movidos contra a REDUC em função desse episódio de poluição do rio Iguaçu, o Secretário do Ambiente trouxe a público a existência de um TAC celebrado entre a REDUC, a SEA, a CECA e o INEA em outubro de 2011, que supostamente trataria dos problemas de poluição envolvendo a refinaria. Segundo o Secretário do Ambiente:

[...] a Reduc [...] tem mais de 60 anos e é a maior poluidora industrial da Baía de Guanabara. Nós fizemos uma grande auditoria ambiental de padrão internacional. Fizemos um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, de R\$ 1 bilhão e 80 milhões de reais. Maior TAC da história ambiental brasileira. É um TAC de cinco anos que vai diminuir 90% da poluição industrial da Baía

que a REDUC é a fonte responsável por esse nível de concentração de ozônio na atmosfera. Fonte: Ofício nº 332/2011. Parecer Técnico nº 130/2012- 4ª CCR. PA 1.00.000.008044/2012-74. ICP 1.30.017000102/2007-36. Procuradoria da República em São João de Meriti - MPF, fl. 466.

²⁰⁹ Fonte: Matéria publicada no jornal O Globo, em 10 de agosto de 2011, intitulada: “Estado multa REDUC por vazamento”. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspotrobras.com.br/wp-content/uploads/2011/08/Reduc.jpg>>. Acesso em: 8 de agosto de 2013.

²¹⁰ I.C.P. nº 1.30.017.000156/2012-69. 11/04/2012. Procuradoria da República em São João de Meriti – MPF, p. 5.

²¹¹ Para maiores informações, ver: MPF Processo nº 0810735-07.2011.4.02.510, p. 28-29 e ver: Diário Eletrônico da Justiça Federal da 2ª Região, de 01 de março de 2013. Ação Penal. Processo nº 0810735-07.2011.4.02.5101 (2011.51.01.810735-3), p. 1194. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/51638162/trf-2-jud-jfrj-01-03-2013-pg-1195/pdfView>>. Acesso em: 09 de agosto de 2013.

e Guanabara e 92% do ar em Caxias e na Baixada Fluminense. Vai salvar muitas vidas e muitos peixes.²¹²

O referido TAC teve como principal objetivo regularizar o licenciamento ambiental da REDUC. De acordo com informações da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), os compromissos firmados no TAC são “condicionantes determinadas pela SEA e pelo INEA para a renovação da licença de operação da REDUC”.²¹³ Tal TAC integra uma das 12 iniciativas do Plano Guanabara Limpa,²¹⁴ do Governo do Estado do Rio de Janeiro, para a recuperação ambiental da baía de Guanabara. O referido plano é parte dos compromissos olímpicos assumidos com o Comitê Olímpico Internacional para realização do saneamento de 80% da baía de Guanabara até 2016, ano em que o Rio de Janeiro sediará as Olimpíadas. Com vigência de 72 meses, o TAC tem como objetivo específico “disciplinar as medidas técnicas necessárias ao cumprimento das condicionantes das licenças de operação FE 007284, FE 007482 e FE 007990 aptas à continuidade da operação da REDUC”.²¹⁵ Em seu Plano de Ação, o TAC propõe 24 medidas de adequação técnica, cujo valor total estimado de investimento é de R\$ 1.089.300,00. Dentre as medidas, destacam-se: (i) o envio de dados do monitoramento contínuo de NOx e SOx para o INEA; (ii) a elaboração de estudos sobre a viabilidade técnico-econômica da utilização de aditivos que promovem a redução da emissão de óxido de enxofre (SOx) e (iii) a adequação da capacidade de tratamento dos efluentes oleosos e enquadramento dos seus parâmetros na legislação vigente,²¹⁶ esta última com prazo para ser operacionalizada até maio de 2017. Segundo um relatório de vistoria da Agência Nacional de Petróleo (ANP) sobre as instalações do sistema de tratamento e lançamentos de efluentes da REDUC:

²¹² Fonte: Partido dos Trabalhadores. Diretório Estadual do Rio de Janeiro. Entrevista com o Secretário de Estado do Ambiente, Carlos Minc, s.d.. Disponível em: <<http://www.pt.rj.org.br/index.php/noticias/395-entrevista-com-o-secretario-de-estado-de-meio-ambiente-carlos-minc>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2013.

²¹³ Fonte: Secretaria de Estado do Ambiente (SEA). “TAC da REDUC. Petrobras terá que investir R\$ 1 bilhão em ações ambientais em refinaria que contribuirão para sanear Baía de Guanabara”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1440050>>. Acesso em: 16 de junho de 2013.

²¹⁴ O Plano Guanabara Limpa insere-se no âmbito do Programa Estadual “Pacto pelo Saneamento” instituído pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em abril de 2011, através do Decreto nº 42.930 e tem por objetivo universalizar o acesso a sistemas de saneamento básico. Informações contidas no *site* da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA). Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1055505>>. Acesso em: 16 de junho 2013.

²¹⁵ TAC INEA 006/11. PROCESSO nº E-07/500.955/11. Cláusula Primeira – Do objeto, p. 30.

²¹⁶ TAC INEA 006/11. PROCESSO Nº E-07/500.955/11, Plano de Ação.

[...] o referido TAC teve como objeto disciplinar as medidas técnicas necessárias à continuidade da operação da refinaria, de modo a garantir o necessário controle ambiental das atividades por ela desempenhada. Para isto, foi estabelecido (...) um cronograma físico de cumprimento dessas ações assumidas pela Refinaria para a melhoria da qualidade ambiental intra e extramuros e o atendimento às 93 condicionantes da LOR nº IN 019141 (grifos nossos).^{217 218}

De acordo com o cronograma do Plano de Ação do TAC, as fases iniciais de sete medidas teriam início em 2012 (elaboração de projetos e estudos, licitação, contratação etc.). 16 medidas estariam concluídas entre 2012 e 2013, duas em 2014, três em 2016 e mais três em 2017. Na cláusula quinta do termo, é dito que “a CECA (Comissão Estadual de Controle Ambiental) deverá emitir Licença de Operação e Recuperação (LOR) autorizando a operação das atividades da REDUC concomitante à implementação das medidas previstas nesse termo”²¹⁹ e, no item seguinte, estabelece-se que o órgão estadual tem a obrigação de emitir a Licença de Operação e Recuperação em, no máximo, 60 dias após a assinatura do termo.²²⁰ Até a emissão da Licença de Operação e renovação (LOR), a operação da REDUC é garantida pela renovação automática das licenças de operação.²²¹ No entanto, segundo o INEA, a autorização da operação do empreendimento “concomitante à recuperação ambiental de passivo existente em sua área”, só poderia ser concedida caso não houvesse “risco à saúde da população e dos trabalhadores”.²²²

De maneira semelhante ao TAC assinado em novembro de 2000, quando a empresa comprometeu-se a firmar um “termo de colaboração à proteção ambiental”, onze anos depois são propostas nesse TAC de 2011 medidas denominadas de “colaboração” para a “melhoria da qualidade ambiental do Estado do Rio de Janeiro”, a saber: (i) implantação de estação de tratamento do rio Irajá; (ii) projeto e execução de obras de drenagem das águas pluviais do

²¹⁷ Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ), 20 de março de 2012, p. 24: “PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS torna público que recebeu do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, a LICENÇA DE OPERAÇÃO E RECUPERAÇÃO LOR nº IN019141, com validade até 16 de março de 2015, para operar a atividade de petróleo e gás e avaliação de passivo ambiental existentes nas instalações da Refinaria Duque de Caxias - REDUC e sua remediação, de acordo com o estabelecido no Termo de Ajuste de Conduta - TAC, nº 006/2011, celebrado entre SEA/CECA/INEA e a REDUC”.

²¹⁸ Relatório de Vistoria, 02 de agosto de 2012. Ministério Público Federal IC 1.30.017.000102/2007-36, fl. 524.

²¹⁹ TAC INEA 006/11. PROCESSO nº E-07/500.955/11. Cláusula Quinta – Das atribuições dos compromitentes, p. 32.

²²⁰ *Ibidem*, p. 33.

²²¹ Essa renovação automática baseia-se no artigo 16 do Decreto Estadual nº 42.159, de 02 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

²²² INEA, Portal do Licenciamento. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/fma/licenciamento-apresentacao.asp>>. Acesso em: 12 de julho de 2013.

entorno da REDUC; (iii) programa de destinação de lixo reciclável para as cooperativas de catadores de Gramacho.²²³ Tais medidas seriam implementadas por meio de convênios que deveriam ser firmados no prazo de seis meses.²²⁴

O Sindipetro-Caxias fez críticas ao TAC e discutiu a possibilidade de impugnação do termo e de cancelamento da Licença de Operação das novas unidades da REDUC:

Tendo em vista que o TAC não trouxe nenhuma melhoria ou benefício para os trabalhadores ou a comunidade do entorno da refinaria, consistindo em mera distribuição de recursos para projetos da Secretaria do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro [...] nenhum centavo desse dinheiro vai ficar em Duque de Caxias.²²⁵

A Secretaria do Estado do Ambiente (SEA) divulgou, em março de 2013, um balanço do cumprimento das ações do TAC. Segundo a avaliação da SEA, a REDUC teria reduzido 1/3 de suas emissões de óxido de enxofre. Entretanto, segundo uma notícia veiculada pela SEA em seu *site*, “a refinaria atrasou o processo de instalação de sistema de monitoramento contínuo das chaminés, dificultando assim o conhecimento pelo INEA dos dados reais do que é emitido para a atmosfera; e descumpriu o percentual de tratamento de esgoto devido à baixa captação”.²²⁶

²²³ Sobre a última medida, já foi firmado um convênio entre a REDUC e a Associação dos Catadores do Aterro Metropolitano Jardim Gramacho (ACAMJG) em que a Petrobras “se comprometeu a doar resíduos recicláveis da Reduc para o polo de reciclagem”. Fonte: Matéria divulgada pela Subsecretaria de comunicação social do Estado do Rio de Janeiro, de 17 de agosto de 2012, intitulada “Acordo garante R\$ 3,5 milhões para o polo de reciclagem de Gramacho”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1050627>>. Acesso em: 15 de junho de 2013.

²²⁴ TAC INEA 006/11. PROCESSO nº E-07/500.955/11. Cláusula Quarta – Medidas de colaboração para a melhoria da qualidade ambiental do Estado do Rio de Janeiro. p. 32.

²²⁵ Informação fornecida pelo presidente do Sindipetro-Caxias durante palestra no Seminário 50 anos de REDUC, ganhos, perdas e danos, realizado em 17 de setembro de 2011, Duque de Caxias, RJ.

²²⁶ Fonte: notícia divulgada pela Secretaria do Estado do Ambiente (SEA), s.d., intitulada “Petrobras terá que investir R\$ 1 bilhão em ações ambientais em refinaria que contribuirão para sanear Baía de Guanabara”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1440050>> Acesso em: 16 de junho de 2013.

2.3. Entradas analíticas

A seguir, procuramos apresentar e analisar as maneiras como os TACs são concebidos e operacionalizados na prática. Isto nos leva por vezes a retomar alguma discussão teórica para sustentarmos nossas asserções, bem como nos leva a uma análise que inclui, mas não se limita unicamente aos TACs celebrados nos casos TKCSA e a REDUC, de maneira que análises de entrevistas e análises de documentos de órgãos públicos legitimados a propor o TAC servem igualmente de substrato para nossa reflexão.

2.3.1. A diferenciação dos TACs segundo seus respaldos legais e as lógicas propositivas específicas dos órgãos legitimados

Ao longo da pesquisa, defrontamo-nos com diferentes nomes para os TACs. Na área ambiental, especificamente, alguns exemplos encontrados foram: Termo de Ajustamento de Conduta, Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, Termo de Compromisso Ambiental, Termo de Compromisso Socioambiental, Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, Termo de Compromisso de Instituição de Recomposição ou de Compensação de Reserva Legal etc.²²⁷

Sobre essa variedade nominal, autores como Walcacer *et. al.* (2002) afirmam que o importante na diferenciação entre os tipos de ajustamento de conduta é o seu respaldo legal e não o nome que venham a receber. Outros autores, como é o caso de Fink (2002) e Costa e Silva e Lopes (2007), apontam para uma diferenciação entre o Termo de Compromisso, inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais, de 1998, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), inserido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), ambos de 1990.

Nesse ponto, antes de adentrarmos na diferenciação entre os termos, é preciso abrir um breve parêntese para explicar a inserção do Termo de Compromisso na Lei de Crimes Ambientais.

A aprovação da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como a “Lei de Crimes Ambientais”, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de

²²⁷ Retomaremos a discussão acerca da diferenciação entre tais termos mais adiante no texto.

condutas lesivas ao meio ambiente, fez com que as pessoas físicas e jurídicas que desenvolviam atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente pudessem ser julgadas também criminalmente. A fim de permitir a adequação de tais atividades à Lei nº 9.605/98, foi acrescentado pela medida provisória MP nº 1.710/1998,²²⁸ de 07 de agosto de 1998, o Artigo 79-A que, em seu § 1º, dispõe que: “o termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no *caput* possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes”.

Depois de incluídos os dispositivos à Lei nº 9.605/98 pela MP nº 1.710/1998, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Verde (PV) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), pedindo a concessão de medida liminar contra essa MP (ADIn nº 2.083-8) no Supremo Tribunal Federal. Os requerentes alegaram que a MP violava, dentre outras normas, o artigo 225 da Constituição Federal, pois mediante a mesma, o Poder Executivo renunciava ao dever que lhe outorgou o constituinte por meio desses dispositivos “que estabelecem respectivamente as competências funcionais atribuídas ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida humana, bem como a determinação de que as atividades lesivas ao meio ambiente serão punidas na esfera administrativa e penal, independente da responsabilidade civil”. (Supremo Tribunal Federal, 2000a, p. 4-5). Além disso, acentuaram que:

[...] a Medida Provisória visa a suspender a aplicação de sanções administrativas aos infratores, sobretudo multas e suspensão de atividades previstas na Lei 9.605/98 por degradação do meio ambiente. Ademais, a Medida Provisória 1.710/98 [...] vem dificultando muito a aplicação dos dispositivos da Lei 9.605/98, pois mediante um ‘termo de compromisso’, tido como título executivo extrajudicial, se permite que os órgãos ambientais possam, de alguma forma, causar degradação ambiental, sem licença ambiental ou irregularmente, e o prazo disso pode chegar, com prorrogação, até seis anos, além de criar uma situação de impasse quanto à aplicação das sanções penais prevista pela lei de crimes ambientais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2000a, p. 4).

Alega-se ainda nessa ADIn que:

²²⁸ Vale destacar que a Medida Provisória nº 1.710/98 foi reeditada inúmeras vezes e atualmente encontra-se em tramitação com o número 2.163-41, de 23 de agosto de 2001.

[...] o Diploma impugnado ofende os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, especialmente porque, aqui, se está diante de garantia fundamental a que ele não presta obediência, deixando um vácuo nos instrumentos necessários à proteção do meio ambiente. Ademais, a Medida Provisória está condicionada aos pressupostos de urgência e de relevância, além de dever ser de imediato submetida ao Congresso Nacional. Ora, se existe alguma urgência na edição dela, tal urgência advém dos interesses econômicos privados e não do interesse público para a salvaguarda do meio ambiente e da sadia qualidade de vida humana (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2000a, p. 5).

Após o julgamento da ADIn, o Supremo Tribunal Federal decidiu “suspender, *ex nunc*²²⁹, e até o julgamento final desta ação, a eficácia dele fora dos limites da norma de transição e, portanto, no tocante à sua aplicação aos empreendimentos e atividades que não existiam anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 9.605/98. O Tribunal, à primeira vista, considerou relevante, no que se refere às atividades e empreendimentos novos, a tese de ofensa ao art. 225 da CF e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2000b, s.p.).

Feito o parênteses, voltamos à diferenciação entre o Termo de Compromisso, inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais, de 1998, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), inserido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), ambos de 1990.

O primeiro aspecto da diferenciação entre Termo de Compromisso e Termo de Ajustamento de Conduta, segundo Fink (2002), refere-se à questão dos órgãos legitimados capazes de celebrá-los. De acordo com o autor, “o novo dispositivo [o Termo de Compromisso] ampliou o rol de partes capazes de celebrar o ajustamento de conduta em defesa do interesse público transindividual ambiental” (p. 130), pois ao elencar os órgãos integrantes do SISNAMA²³⁰ como capazes de celebração do termo, incluiu como legitimados órgãos que não são exclusivamente públicos, como as entidades paraestatais (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias), desde que “destinadas à

²²⁹ *Ex nunc* é uma expressão de origem latina que significa "desde agora". Assim, no meio jurídico, quando se diz que algo tem efeito *ex nunc*, significa que seus efeitos não retroagem, valendo somente a partir da data da decisão tomada.

²³⁰ Segundo o art. 6º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

execução de programas e projetos e ao controle e fiscalização dos estabelecimentos e atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental” (p.130).

O segundo aspecto da diferenciação relaciona-se com o alcance ou objeto dos termos. Conforme alega Fink (2002), o Termo de Compromisso inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais possui alcance de natureza administrativa, uma vez que se destina a atender exigências impostas pelas autoridades administrativas.²³¹ Nesse sentido, segundo o texto legal, estariam excluídos os efeitos civis e criminais desse termo, visto que não lhe é atribuído nenhuma consequência de ordem civil ou criminal. Entretanto, o autor entende que não é tão certa a inaplicabilidade do termo na esfera civil e, para isso, faz uma interpretação da lei:

[...] ao corrigir a atividade, fazendo-a conforme as exigências da autoridade administrativa, é conveniente prever medidas corretivas dos danos ambientais já consumados, que para sua correção demandam prestação de fatos ou prática de atos destinados à completa recuperação do meio ambiente degradado. Se assim não fosse, estaríamos diante do absurdo de se ajustar a conduta para o futuro e deixar o passado sem a adoção das necessárias providências corretivas indispensáveis (FINK, 2002, p. 130).

O terceiro aspecto da diferenciação recai sobre a questão da temporalidade dos termos, nela incluindo as condições temporais de suas celebrações e seus prazos. No que diz respeito às condições temporais, Fink (2002) assevera que, segundo o § 2º do art. 79-A²³², da Lei nº 9.605/98, o novo compromisso somente poderia ser celebrado em relação a empreendimentos que já estivessem em atividade no dia 30 de março de 1998, data do início da vigência da Lei de Crimes Ambientais. Além disso, os empreendimentos em curso no dia 30 de março de 1998 deveriam requerer a celebração do compromisso até o dia 31 de dezembro de 1998. Fora dessas condições temporais, os órgãos do SISNAMA não estariam autorizados a celebrar termos de compromisso. No que tange os prazos, foi fixado no Termo de Compromisso inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais um prazo de vigência de no mínimo noventa

²³¹ Fink (2002), para sustentar essa afirmação, cita o § 1º do art. 79-A, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe que: “o termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes”.

²³² O § 2º do art. 79-A, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe que: “no tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, envolvendo construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, a assinatura do termo de compromisso deverá ser requerida pelas pessoas físicas e jurídicas interessadas, até o dia 31 de dezembro de 1998, mediante requerimento escrito protocolizado junto aos órgãos competentes do SISNAMA, devendo ser firmado pelo dirigente máximo do estabelecimento”.

dias e, no máximo, três anos, prorrogáveis por igual período. Portanto, de noventa dias ao máximo de seis anos. Vale lembrar que no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) inserido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) não existe tal previsão de prazo.

Inquiridos sobre tais diferenciações dos termos, alguns procuradores, em entrevista, reforçaram a diferenciação entre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o Termo de Compromisso. Segundo esses procuradores, o Termo de Compromisso inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais é um instrumento que não deveria mais ser posto em prática, visto que sua finalidade principal era permitir que os órgãos públicos competentes, à época da criação da Lei de Crimes Ambientais, buscassem a adequação das atividades produtivas às normas legais que entravam em vigor. Entretanto, para eles, os termos de compromisso continuam a ser celebrados pelos órgãos ambientais, ainda que em discordância com a lei.

Sobre a questão, explica-nos o procurador entrevistado 4 que:

Os órgãos ambientais confundem o TAC com o tal do termo de compromisso, que consta na Lei 9.605/98. Só que esse termo de compromisso foi previsto quando a lei foi editada. Era para as empresas que na data da edição da Lei 9.605 estavam inadequadas [...]. Então, esse termo de compromisso era uma norma de transição para que as empresas tivessem um tempo para poder se adaptar às exigências legais. Agora, isso não é para ser feito 15 anos depois da edição da lei, entendeu?

O procurador entrevistado 3 conclui de forma semelhante, ao afirmar que:

Quando chegou a Lei de Crimes Ambientais, em 1998, todo mundo ficou criminoso. Então teve essa previsão do TCA [Termo de Compromisso Ambiental] que tinha data específica para terminar. Depois daquela data prevista, não podia ser mais feito o TCA do órgão ambiental com o licenciado. O órgão ambiental tem legitimidade para fazer um TAC conforme o exposto na Lei da Ação Civil Pública, pois ele é um dos legitimados. Mas não em termos de multa administrativa [...] é muito confuso isso, especialmente depois desse termo de compromisso, que durante um tempo era possível que o órgão ambiental fizesse com relação à multa, suspendendo a multa [...] que não existe mais. O prazo era 31 de dezembro de 1998. Aquele termo de compromisso não é compromisso de ajustamento de conduta.

Ao analisarmos uma cartilha sobre licenciamento ambiental elaborada pelo Tribunal de Contas da União com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis (IBAMA),²³³ constatamos a recomendação, ainda nos dias de hoje - visto que a Cartilha data do ano de 2007 -, da celebração do termo de compromisso previsto no art. 79-A da Lei de Crimes Ambientais com fins de regularização de empreendimentos não licenciados. No item da cartilha denominado “Regularização de Empreendimento não Licenciado Devidamente”, encontramos a seguinte informação:

Para permitir a regularização de empreendimentos, foi estabelecido pelo art. 79-A da Lei de Crimes Ambientais (introduzido pela MP 2.163-41, de 23 de agosto de 2001) o instrumento denominado Termo de Compromisso [...]. No caso de obras já iniciadas, o órgão ambiental, ao considerar o caso particular, levando em conta o cronograma da obra, os impactos ambientais e os necessários programas de controle ambiental, celebrará Termo de Compromisso com o empreendedor. Nesse caso, será emitida a licença de instalação, sem a necessidade de recorrer ao licenciamento prévio (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007, p. 28).

Em um documento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio),²³⁴ menciona-se a Instrução Normativa ICMBio nº 06, de 01 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o processo e os procedimentos a serem tomados pelo órgão ambiental para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Nessa instrução normativa, consta igualmente a recomendação da celebração do termo de compromisso previsto no art. 79-A da Lei de Crimes Ambientais. Nesse caso específico, a recomendação pela celebração do termo visa à reparação de danos ambientais a Unidades de Conservação. No artigo 80 de tal instrução, faz-se menção ao termo no § 2º: “Aprovado o projeto, a execução da recuperação e o cronograma das ações deverão ser formalizados por meio de termo de compromisso, observados os requisitos estabelecidos pelo art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.” (ICMBio, 2010, p. 110).

Em uma publicação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), do Rio de Janeiro, sobre fiscalização ambiental, de 2011, elaborada no âmbito do Programa de Descentralização

²³³ Tribunal de Contas da União. Cartilha de Licenciamento Ambiental. 2ª Edição, Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>>. Acesso em: 19 de junho 2013.

²³⁴ ICMBio. Proteção em Unidades de Conservação - Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008; Instrução Normativa ICMBio nº 06 de 1º de dezembro de 2009. Volume 2. Série Legislação ICMBio, 2010. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/legislacaoambientalvolume2.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2013.

do Licenciamento Ambiental,²³⁵ menciona-se também a viabilidade da celebração do termo de compromisso previsto no art. 79-A da Lei de Crimes Ambientais. No documento, o termo de compromisso parece ser tomado como um instrumento com sentido correspondente ao Termo de Ajustamento de Conduta:

Alguns instrumentos legais preveem a possibilidade da conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) teve em sua redação um dispositivo (art. 79-A) introduzido pela Medida Provisória nº 2.163-41/2001, que trata do Termo de Compromisso, um título executivo extrajudicial, o que significa dizer que o descumprimento dele enseja uma ação de execução. Em outros instrumentos legais o Termo de Compromisso é referido como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). De qualquer forma, o objetivo é adequar a conduta infratora à legislação e prevenção de danos ambientais (INEA, 2011, p. 15).

Em um parecer da Procuradoria do INEA (Parecer NAD nº 53/2012),²³⁶ de 29 de novembro de 2012, afirma-se, no subitem intitulado “da juricidade da minuta de Termo de Compromisso”, que “o termo de compromisso, diferentemente do Termo de Ajustamento de Conduta, não possui legislação que o regule”.²³⁷ Com base nisso, tal procuradoria alega que “tendo em vista a grande semelhança da minuta de Termo de Compromisso proposta com o TAC (especialmente por conta de ambos serem acordos de vontades com eficácia de título executivo extrajudicial), recomenda-se aos técnicos da instituição que sejam aplicados os dispositivos da norma para elaboração e controle de TAC - NA-5.001.R.0,²³⁸ aprovada pela Deliberação FEEMA nº 541/2008, na medida do possível.”²³⁹

²³⁵ Trata-se do fascículo 4, denominado “Fiscalização Ambiental”, da Série Gestão Ambiental, elaborado no âmbito do Programa de Descentralização do Licenciamento Ambiental da Gerência de Apoio à Gestão Ambiental Municipal, Diretoria de Gestão das Águas e do Território com vistas a “aprofundar a discussão sobre os temas relacionados à gestão municipal, tornando-se uma ferramenta orientadora para os gestores e técnicos comprometidos com a qualidade ambiental no nosso estado. Para maiores informações ver: INEA- Instituto Estadual do Ambiente. Fiscalização ambiental. Série Gestão Ambiental. Fascículo 4. 1ª ed. Rio de Janeiro: INEA, 2011. Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/publicacoes/Serie_Gestao_Ambiental_-_Fiscalizacao_Ambiental.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2013.

²³⁶ O Parecer NAD nº 53/2012 consta nos autos do processo INEA nº E-07/512941/2012, de 31 de outubro de 2012, intitulado “Thyssenkrupp Cia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, Cod. Assunto: 0.109, Termo de Compromisso, Acompanhamento do cumprimento da fase de manutenção do reflorestamento objeto de cronogramas – Termo de compromisso – TC, fls. 130-134.

²³⁷ Processo INEA nº E-07/512941/2012, fl. 130.

²³⁸ A “Norma para elaboração e controle de termo de ajustamento de conduta – TAC”, aprovada pela Deliberação FEEMA nº 541, de 16 de dezembro de 2008, figura nos autos do processo INEA nº E-07/512941/2012, fls. 136-141.

²³⁹ Processo INEA nº E-07/512941/2012, fl.133.

Segundo a referida norma, a celebração de TAC na administração pública estatal se fundamenta em três dispositivos legais: o art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/00;²⁴⁰ o art. 79-A da Lei Federal nº 9.605/98; e o art. 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347/85. Consta ainda que cada um desses dispositivos legais serve de base para atender a distintos fins de atuação do órgão ambiental estadual:

5.1. Nas hipóteses de suspensão de eficácia de infração ambiental, o TAC terá como base legal o art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/00, com o objetivo de promover a adequação de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores às exigências legais, mediante a fixação de obrigações de fazer ou de não fazer e condições destinadas a prevenir, fazer cessar, adaptar ou corrigir seus efeitos adversos, além de salvaguardar consequências sociais negativas.

5.2. Nas hipóteses de risco ou iminência de danos ambientais, o TAC terá como base legal o art. 79-A da Lei Federal nº 9.605/98, como o objetivo de viabilizar o controle e a fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, assumidas por pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

5.3. Nas hipóteses em que se vise evitar a propositura ou encerrar ação civil pública em curso, terá como base legal o art. 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347/85, com o objetivo de ajustar a conduta dos responsáveis por danos ambientais já ocorridos ou na iminência de ocorrerem, obtendo-se a prevenção, reparação e/ou ressarcimento que seriam obtidos por este instrumento processual (grifos nossos).²⁴¹

Existem ainda outros instrumentos intitulados como termos de compromisso, como o caso do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental,²⁴² do Termo de Compromisso

²⁴⁰ O art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/00 dispõe que “as multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator à adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental, sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes”. A Lei Estadual nº 3.467/00, aprovada no governo de Anthony Garotinho, dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

²⁴¹ Processo INEA nº E-07/512941/2012, de 31 de outubro de 2012, intitulado “Thyssenkrupp Cia Siderúrgica do Atlântico –TKCSA, Cod. Assunto: 0.109, Termo de Compromisso, Acompanhamento do cumprimento da fase de manutenção do reflorestamento objeto de cronogramas – Termo de compromisso – TC”, folha 136.

²⁴² Encontramos a referência ao “Termo de Compromisso de Compensação Ambiental” no *site* da Secretaria do Meio Ambiente do governo do Estado da Bahia, onde estão disponíveis alguns casos de celebração desse termo. Segundo informa essa Secretaria, o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental “é o instrumento firmado entre o empreendedor e a Secretaria do Estado do Meio Ambiente - SEMA no momento da emissão da Licença de Instalação, conforme estabelecido na Resolução Conama 371. Neste documento, é fixado o montante da compensação ambiental devido pelo empreendedor, o cronograma de desembolso e a conta bancária onde serão depositados os recursos e outras disposições gerais pertinentes ao tema, como multa por atraso nos depósitos. Com os recursos disponíveis, a Câmara de Compensação Ambiental (CCA) então delibera sobre as ações/projetos que serão apoiada/os pelo empreendedor para iniciar a execução das atividades previstas nos Planos de Trabalhos aprovados”. (Secretaria de Meio Ambiente do governo do Estado da Bahia, Câmara de

de Preservação de Reserva Legal, do Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) e do Termo de Compromisso de Instituição de Recomposição ou de Compensação de Reserva Legal (TCIR),²⁴³ que são celebrados por Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e órgãos ambientais estaduais para o cumprimento de obrigações de preservação e compensação ambiental nos casos envolvendo reservas legais, unidades de conservação etc., todos no âmbito de processos de licenciamento ambiental.

No estudo de caso da TKCSA, por exemplo, verificamos a existência de um “termo de cooperação ambiental”²⁴⁴ assinado entre a empresa, a SEA e o INEA, em 17 de agosto de 2011, em que os órgãos públicos do Poder Executivo (SEA e INEA) acordam com o agente privado (TKCSA) um apoio financeiro deste último a projetos públicos: financiamento da construção de uma clínica da família em Santa Cruz, a ser gerida pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro; financiamento da construção de um centro de referência para tratamento de diabéticos e hipertensos em Santa Cruz, gerido pela Secretaria de Estado e Saúde e Defesa Civil; e financiamento da pavimentação de vias públicas de Santa Cruz,

Compensação Ambiental, Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=CCATERMO&p=ORGCCA>>. Acesso em: 21 de junho de 2013). A resolução CONAMA citada refere-se à Resolução nº 371, de 5 de abril de 2006, que estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e dá outras providências. No artigo 5 de tal Resolução, consta que “O percentual estabelecido para a compensação ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação. A referência direta ao termo de compromisso é feita no § 2º e no § 3º desse artigo 5: “§ 2º - A fixação do montante da compensação ambiental e a celebração do termo de compromisso correspondente deverão ocorrer no momento da emissão da Licença de Instalação. § 3º - O termo de compromisso referido no parágrafo anterior deverá prever mecanismo de atualização dos valores dos desembolsos”. A lei citada na Resolução CONAMA nº 371 refere-se à Lei nº 9.985, de julho de 2000, que Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Em seu artigo 21, referente à “Reserva Particular do Patrimônio Natural”, conta o § 1º, que faz menção ao termo de compromisso: “O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis”.

²⁴³ No que tange o Termo de Compromisso de Preservação de Reserva Legal, o Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) e o Termo de Compromisso de Instituição de Recomposição ou de Compensação de Reserva Legal (TCIR), encontramos referência aos mesmos na legislação ambiental estadual do Estado de São Paulo. A menção direta a tais termos pode ser encontrada na Resolução SMA - 39, de 19-5-2010, que define os procedimentos específicos para instituição, compensação ou recomposição de reserva florestal, para fins de licenciamento ambiental, nos casos em que especifica. (Secretaria de Meio Ambiente de Estado de São Paulo. Resolução SMA-39, de 19 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/resolucao/2010/2010_res_est_sma_39.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2013).

²⁴⁴ Vale frisar que o referido termo não possui nenhuma legislação que o regule, o que impossibilita sua identificação legal.

conforme projeto da Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.²⁴⁵

Acreditamos que, no momento em que órgãos públicos estabelecem esse tipo de acordo com agentes privados, reforça-se uma lógica de compensação que reconhece no apoio financeiro privado a possibilidade de viabilizar projetos públicos ou de suprir a falta de alocação de recursos públicos em determinadas localidades. É seguindo esse tipo de lógica que veremos a aplicação de medidas compensatórias como as determinadas, em 2006, pelo Instituto Estadual de Floresta (IEF) em sua autorização de supressão de vegetação nativa (mangue) em Área de Preservação Permanente (APP) para a construção do Terminal Portuário da TKCSA: “fornecimento de um veículo de passageiros locado, com combustível, por um período de 24 meses”; medida esta que foi “posteriormente substituída pelo fornecimento de tíquete combustível, no valor de R\$ 2.000,00 mensais, tendo em vista que o IEF/RJ possuía uma considerável frota de veículos e uma cota de combustível de apenas R\$ 1.000,00 por mês liberada pelo Governo do Estado”.²⁴⁶ Essa dinâmica, segundo a qual o atendimento de um direito fundamental se dá a partir de uma negociação público-privada é observada por Novoa Garzon (2008b) quando o mesmo analisa o processo de licenciamento de hidrelétricas no rio Madeira, em Rondônia:

Sabendo que as águas do Madeira logo abaixo do reservatório ficarão comprometidas, o IBAMA gentilmente solicita "verificar se as estruturas de captação de água de Porto Velho são adequadas para mitigar o impacto, e se assim não forem, prever sua reestruturação." (LI/2.11-J). Para a melhoria do sistema de saneamento de Porto Velho, hoje praticamente inexistente, prevê-se, portanto, investimentos do consórcio de até 33 milhões de reais (LI/2.44). Pode-se dizer que esta obrigação resulta da aplicação do princípio poluidor-pagador em que se taxa o lucro obtido com atividades poluentes. Torna-se moeda de troca para o consórcio aquilo que o governo do estado e a prefeitura nunca priorizaram. A exigência de investimentos na expansão da rede de saneamento do município significa que a grande maioria da população, doravante, terá o atendimento de um direito fundamental atrelado a uma negociação público-privada (NOVOA GARZON, 2008b, p. 4).

Com base nesse levantamento, refletimos acerca da possibilidade de que a busca pela celebração desses TACs e termos similares por parte de Secretarias Estaduais de Meio

²⁴⁵ TKCSA. Relatório para *Website*, Termo de Cooperação Ambiental, p. 78. Disponível em <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/fileadmin/documents/publications/Relatorio_para_website.pdf>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

²⁴⁶ Processo INEA n° E-07/512941/2012, fls. 37-38.

Ambiente e de órgãos ambientais possa ser interpretada como uma busca desses órgãos por instrumentos de tratamento de conflito que possam ser trabalhados em sua esfera de ação administrativa, especialmente dentro do processo de licenciamento ambiental. Nesse sentido, interessa-nos observar a possibilidade de que a opção pelo uso desses termos pelos citados órgãos do Poder Executivo se dê como o resultado de escolhas feitas dentro de um rol de dispositivos legais, com vistas a atender às suas atribuições e pretensões dentro do processo de licenciamento ambiental ou dentro do exercício de seu poder de polícia ambiental. Ademais, para além de uma discussão meramente legal, pudemos encontrar durante a pesquisa a influência de aspectos mais amplos na escolha pela utilização dos termos. Em entrevista, um técnico do INEA descreve a lógica de diferenciação dos termos pelo órgão ambiental da seguinte forma:

Esse não é nem TAC, é um termo de compromisso, que é o compromisso que eles têm de cumprir a restauração florestal, que tem validade de um TAC. Às vezes a empresa não quer assinar TAC porque prefere assinar termo de compromisso ambiental. Na prática, tem o mesmo efeito. Nós só exigimos que seja TAC se o cara fez besteira. A diferença está no seguinte: ‘Fulano, vamos assumir aqui um compromisso de fazer alguma coisa no final do ano?’ Ou: ‘Fulano, vamos fazer um ajuste do seu procedimento que está errado?’. Entendeu a diferença? Um ajuste prevê uma coisa que você está consertando, uma coisa que está errada. Já um compromisso ambiental, para empresa, parece até que é uma coisa voluntária. Enfim, faz diferença na coisa de marketing deles. Internamente, para quem está apresentando isso para diretoria, para presidência, fica mais amigável. A procuradoria nossa só exige que seja feito ajustamento de conduta se tem alguma coisa que foi feita errada e que aí tem que ajustar a conduta mesmo - reparação de dano.

Em sua fala, o técnico parece referir-se mais ao efeito simbólico do termo do que propriamente ao seu efeito legal. Encontramos semelhante entendimento na fala proferida pela presidente do INEA na mesa de abertura de um encontro sobre resolução consensual de conflitos ambientais.²⁴⁷ A presidente, ao dirigir-se ao representante do Ministério Público presente na mesa, afirmou que “o TAC cabe quando tem uma conduta a ser ajustada. Quando não há uma conduta a ser ajustada, deveria ser um ‘termo de pactuação’ ou ‘termo de compromisso’”, pois Termo de Ajustamento de Conduta é um “nome forte”.

A análise de tais entendimentos nos leva a sustentar a ideia de que a compreensão de um termo deve envolver mais do que a identificação e exame de seu amparo legal, uma vez

²⁴⁷ I Encontro Internacional “Resolução consensual de conflitos ambientais”, realizado no Rio de Janeiro, de 12 a 14 de junho de 2013, na sede da Fundação Getúlio Vargas, em Botafogo.

que o simples processo de escolha de seu nome²⁴⁸ pode refletir a busca do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado por afirmar sua lógica específica de concepção e operacionalização de seus acordos ambientais (TAC, Termos de Compromisso etc.). Nesse tocante, chegamos a uma das primeiras conclusões que podem ser tiradas sobre tais termos: a de que não se deve tomar o TAC ou qualquer outro termo de maneira unívoca na análise, visto que cada termo tende a comportar a lógica específica do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado que o propõe. Para que haja um real entendimento de Termo de Ajustamento de Conduta ou de qualquer outra forma de acordo, devem ser analisados os contextos dos efeitos de poder que culminam nesse acordo. Para isso, deve-se levar em conta na análise as relações de força simbólica que o constroem, pois tais relações atuam decisivamente na escolha de quais interesses são contemplados ou não por ele. Nesse sentido, tal análise deve desvelar os efeitos de poder simbólico implícitos nesse acordo (ou seja, o poder que se define numa relação determinada entre os que exercem poder e os que lhe estão sujeitos), pois quanto mais esse poder conseguir ocultar sua origem histórica e arbitrária, mais forte ele será. Nesse aspecto, aproximamo-nos de Bourdieu (1989) quando o autor observa que:

As diferentes classes e frações de classe estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. Elas podem conduzir esta luta quer diretamente, nos conflitos simbólicos da vida cotidiana, quer por procuração, por meio da luta travada por especialistas da produção simbólica (produtores a tempo inteiro) e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (cf. Weber), quer dizer, do poder de impor – e mesmo de inculcar – instrumentos de conhecimento e de expressão (taxionomias) arbitrários – embora ignorados como tais – da realidade social (BOURDIEU, 1989, p. 11-12).

A partir de Bourdieu (1989), podemos depreender que a produção desses acordos ambientais é um microcosmo da luta simbólica entre as classes ou frações de classe, e sua elaboração é uma tarefa especial designada a um corpo de especialistas. São esses especialistas (o órgão legitimado ou o representante do órgão legitimado e os demais representantes [responsáveis técnicos] das partes diretamente envolvidas na celebração do

²⁴⁸ Processo esse semelhante ao já citado esforço empreendido pelas correntes de resolução negociada de conflito pela construção de uma linguagem específica com o intuito de promover uma espécie de distinção linguística que envolve um distanciamento de linguagens jurídicas e formais e uma aproximação de uma linguagem terapêutica, usada para descrever como os interesses conflitantes e antagônicos poderiam ser negociados.

acordo) que, ao servirem os seus interesses na luta interna do campo de produção, servem os interesses dos grupos exteriores ao campo. Isto significa dizer que os acordos ambientais são o resultado tanto das condições sociais dos agentes diretamente envolvidos no processo de sua produção quanto das condições sociais dos agentes externos que seriam os seus eventuais consumidores.

Nesse aspecto, por um lado, veremos que o processo de escolha do nome e do conteúdo do termo por parte do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado pode demonstrar as relações de força simbólica que constroem o acordo ambiental. O exemplo da busca dos representantes do órgão ambiental pelo uso das palavras “compromisso” e “pactuação” ao invés de “ajuste” é expressivo em demonstrar um trabalho do que Bourdieu (2003) denomina “eufemização”, trabalho este que resulta de uma espécie de compromisso entre o que se quer dizer (e também o que se quer fazer com esse acordo) e o que se pode dizer (e também o que se pode fazer com esse acordo), ou seja, entre a intenção da palavra, condicionada pela posição no campo e pela trajetória que a conduz, e as condições de recepção do discurso, determinadas pela estrutura da distribuição dos capitais do campo ambiental. Como afirma Bourdieu (2003):

[...] toda expressão é um ajustamento entre um *interesse expressivo* e uma *censura* constituída pela estrutura do campo no qual se oferece essa expressão, e este ajuste é o produto de um trabalho de eufemização (...). Esse trabalho de eufemização leva a produzir qualquer coisa que é uma formação de compromisso, uma combinação do que havia a dizer, do que pretendia ser dito, e do que podia ser dito dada a estrutura constitutiva de um certo campo (BOURDIEU, 2003, p. 145, grifos no original).

Dessa forma:

[...] toda a expressão é de certa maneira violência simbólica que não pode ser exercida por aquele que a exerce e que não pode ser sofrida por aquele que a sofre senão por ser desconhecida enquanto tal. E se é desconhecida enquanto tal, é em parte porque é exercida pela mediação de um trabalho de eufemização (*Ibidem*, p. 148).

Assim, pelo trabalho de “eufemização” realizado pelo técnico do órgão ambiental e pela razão dessa eufemização, traduzida na afirmação de que “um compromisso ambiental, para empresa, parece até que é uma coisa voluntária”, podemos concluir que, no jogo de

relações de força simbólica da construção do acordo ambiental, a empresa parece ter a capacidade de impor decisivamente seus interesses.

Por outro lado, veremos que o processo de escolha do nome e do conteúdo do termo pode também refletir a busca do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado por afirmar sua lógica específica de concepção e operacionalização de seus acordos ambientais e, a partir dessa afirmação, procurar distinguir-se de outras lógicas de acordo empreendidas por outros órgãos legitimados ou representantes dos órgãos legitimados. Isto acontece porque, na concorrência pelo monopólio de uma representação legítima das formas de tratamento do conflito no campo ambiental, determinados especialistas, em suas condições de “intérpretes autorizados” da lei (BOURDIEU, 1989), procuram introduzir em seus acordos ambientais elementos que permitam “distingui-los” dos acordos que são produzidos pelos seus concorrentes. Tal dinâmica concorrencial insere-se ainda dentro do que Kant de Lima (1995) identificou como uma competição pública entre as versões da verdade elaboradas por cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) no Brasil:

[...] fica claro que a competição entre as diferentes versões da verdade, obtidas por diferentes meios, todos legítimos nos respectivos e diferentes contextos, fundamento de sua definição enquanto ‘Poderes’ particulares (KANT DE LIMA, 1995, p. 81).

É nesse sentido que, por exemplo, o órgão ambiental tende a incutir em seus acordos sua lógica específica de agente do Poder Executivo voltado para tratar o meio ambiente como uma questão eminentemente técnica, orientada para atender às necessidades específicas de suas atribuições como órgão responsável pelo licenciamento ambiental e pela aplicação de sanções administrativas aos agentes causadores de dano ambiental. Dessa forma, seus acordos tendem a seguir sua linha de atuação que tende a focar em questões técnicas referentes à adequação de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras às normas legais ambientais dentro do processo de licenciamento ambiental ou dentro do exercício de seu poder de polícia ambiental.²⁴⁹ Entretanto, o uso de acordos pelos órgãos ambientais é criticado por alguns profissionais do Direito. Segundo o promotor entrevistado 1:

²⁴⁹ Ao afirmarmos que o órgão ambiental tende a focar em seus acordos questões técnicas referentes à adequação de atividades ou condutas às normas legais ambientais dentro do processo de licenciamento ambiental, não excluimos a possibilidade desse mesmo órgão celebrar acordos visando à reparação de danos ambientais ou mesmo dentro de um acordo eminentemente de caráter de adequação haver elementos relacionados à reparação. Além disso, conforme discutido na seção 2.1, cabe frisar que tais acordos serão fruto de decisões (mais do que

O TAC é um instrumento que, a rigor, o órgão ambiental não precisa, pois ele tem poder de polícia. O órgão ambiental pode chegar e mandar a empresa instalar um filtro. E se a empresa não instalar o tal filtro? O órgão ambiental pode multá-la. E se a empresa continuar sem instalar o tal filtro? O órgão ambiental pode dar uma multa diária. E se a empresa continuar sem instalar o tal filtro? O órgão ambiental pode interditar a atividade da empresa. Pronto, acabou. Não é preciso mover uma ação judicial para isso. O órgão ambiental tem o dever de fazer isso. Quem dera o Ministério Público tivesse poder para isso, mas não tem. Então, para que então o INEA precisa de um TAC com a REDUC? Para que eu preciso que a empresa concorde em fazer isso? A questão em toda negociação é saber o que se ganha; é saber em que minha posição se fortalece com ela. O fortalecimento da posição que existe por meio do TAC é só com o Ministério Público, pois como o Ministério Público não pode multar, ele precisa usar a Ação (quando ele não concorde em celebrar o TAC). E qual a diferença entre a Ação e o TAC? Na Ação, tem que haver todo um processo chamado 'processo de conhecimento': tem a inicial, contestação, réplica, tem uma sentença que vai dizer quem está certo. E só depois dessa sentença que o MP começa a executar essa sentença. Quando você faz um TAC, você pula essa fase. Porque quando o poluidor reconhece a obrigação de fazer aquilo, você já começa executando se ele não cumprir. Então, existe uma lógica do TAC para o Ministério Público, mas não existe para o órgão ambiental. Estamos falando da adequação e não da reparação. O órgão ambiental não precisa desse processo de conhecimento, porque ele tem um instrumento para interditar. A não ser que seja no caso de reparação, pois na reparação nem o órgão ambiental nem o MP podem pegar o dinheiro na conta da empresa: eles precisam do Judiciário. Mas na adequação, para frente, o órgão ambiental não precisa do TAC. O único ganho possível que o órgão ambiental tem com o TAC no caso de adequação é no seguinte: (e seria um TAC de somente uma linha) 'se você descumprir a minha determinação, você não vai pagar uma multa cujo valor máximo é de 50 milhões de acordo com a lei; você vai pagar uma multa de 500 milhões, ou seja, mais do que o máximo legal'. Esse é o único sentido que o TAC tem. Mas você não vai ver esse TAC. Você verá TAC que não faz sentido. Assim o órgão ambiental não fortalece a sua posição; pelo contrário, ele enfraquece sua posição, porque ele deixa de usar um instrumento que ele tem. É o caso do órgão ambiental chegar e falar: 'olha, eu não estou pedindo por favor nem estou dizendo que vou te processar, eu vou interditar a empresa'.

Seguindo na mesma linha de argumentação, o citado promotor discorre sobre a lógica da celebração do TAC firmado em março de 2012 pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e o INEA com a TKCSA,

simplesmente técnicas) políticas, realizadas de acordo com a posição política assumida pelo órgão diante do conflito. Ao apontarmos para uma tendência na ação do órgão, utilizamo-nos do recurso da tipificação, isto é, um recurso cognitivo que o autor utiliza para contornar a realidade das ações como unidades fragmentadas. A tensão potencial entre as ações típicas não impede que se estabeleçam, entre elas, efetivas afinidades. Como afirma Weber (1992 [1922]): “não existe uma análise científica absolutamente ‘objetiva’ da cultura – ou [...] de ‘fenômenos sociais’ *independente* de pontos de vista especiais e ‘unilaterais’ de acordo com os quais – expressa ou tacitamente, consciente ou inconscientemente – eles são selecionados, analisados e organizados para fins expositivos” (p. 72).

afirmando que: “o TAC da TKCSA não tem nenhuma medida que tenha um olhar retrospectivo, um olhar que seria de cunho social. É só um TAC técnico, operacional, um TAC para a adequação futura”.

Ao criticar a lógica com que o órgão ambiental concebe e operacionaliza os acordos ambientais segundo critérios de adequação, o representante do Ministério Público procura deslegitimar tal lógica (que, na verdade, ele alega não existir para o órgão ambiental) e, com isso, distinguir-se da mesma, afirmando sua posição com relação a esses acordos. De fato, apesar das variadas formas de atuação dos promotores e procuradores - uma vez que, em função de suas independências funcionais, encontram-se “subordinados apenas à lei e à sua consciência” (ROJAS, 2013) -, há uma tendência dos acordos promovidos pelo Ministério Público seguirem uma lógica propriamente jurídica, pautando-se nos principais diplomas legais e preceitos que estruturam o arcabouço jurídico vigente em matéria de meio ambiente. Dessa forma, seus acordos tendem - possivelmente em razão de sua posição de defensor da ordem jurídica (art. 127 da Constituição Federal) e de sua atuação na qualidade de *custos legis* (fiscal da Lei) - a seguir uma linha de atuação voltada para questões legais referentes à reparação de danos ambientais deflagrados por determinadas atividades ou condutas consideradas ilícitas.²⁵⁰

Outro exemplo da crítica à lógica de adequação do órgão ambiental pode ser encontrado na fala do procurador entrevistado 4, em referência ao TAC celebrado entre REDUC, SEA, INEA e CECA, em outubro de 2011:

²⁵⁰ De maneira semelhante ao que foi sustentado no caso do órgão ambiental, ao afirmarmos que o Ministério Público tende a focar seus acordos em questões legais referentes à reparação de danos ambientais deflagrados por determinadas atividades ou condutas consideradas ilícitas, não excluímos a possibilidade desse mesmo órgão celebrar acordos visando somente à adequação de atividades ou condutas às normas legais ambientais, sem que haja reparação de danos ocorridos. Além disso, conforme discutido na seção 2.1, vale frisar que tais acordos serão fruto de decisões (mais do que simplesmente legais) políticas, realizadas de acordo com a posição política assumida pelo representante do órgão (promotor ou procurador) diante do conflito. Ao analisarmos os TACs referentes à REDUC e TKCSA, encontramos, nos casos em que se persegue a reparação de dano, a busca concomitante de adequação da conduta tida como infratora às normas legais ambientais. Porém, cabe ressaltar que ainda que o TAC possa servir de controle preventivo e evitar o dano ambiental, o Ministério Público tende a agir de forma provocada, de maneira que sua atuação nos conflitos ambientais é em grande parte dependente de denúncias de agressões ao meio ambiente dirigidas a ele (SOARES, 2005). Assim, o Ministério Público, por tratar, na maioria das vezes, de danos já ocorridos, tende mais a atuar na esfera de ação reparatória e menos na esfera de ação preventiva (a não ser que a prevenção seja no sentido de evitar que o dano ocorra novamente). Zucarelli (2006) confirma essa tendência ao afirmar que “percebemos ainda que a instância jurídica exerce uma função ‘conciliatória’ e/ou ‘reparativa’, que acontece sempre em momento concomitante ou posterior ao ‘fato consumado’. Talvez por isso, a atuação dessas instituições se dê de modo limitado, nunca operando em momento pré-conceptivo aos projetos de ‘desenvolvimento’ impostos pela política econômica, que está fundamentada no modo capitalista de produção” (p. 14).

[...] são equipamentos para modernizar, para fazer com que ela [a REDUC] se adeque e, quem sabe, conseguir lançar os poluentes dentro dos níveis permitidos. Só que ali não está sendo contemplada nenhuma recuperação ambiental e nenhuma indenização ambiental pelos danos que foram causados pelos poluentes que já foram lançados acima dos níveis permitidos, líquidos e gasosos [...]. O TAC não prevê nenhuma medida de reparação dos danos que já ocorreram. [...] Uma coisa é os equipamentos que a empresa tem que ter para se adequar à lei e outra é a reparação que ela tem que fazer [...] O TAC que foi feito, entretanto, não é ruim na medida em que fixa a adequação. A questão é o que não está no TAC. Até lá faz-se o que?

Ao dar ênfase à ausência de reparação do dano ambiental na celebração do referido TAC, o procurador entrevistado 4 descreve sua lógica de reparação:

E tem uma questão sobre o TAC que eu esqueci de falar. A reparação do dano tem que ser uma reparação específica. Se não tem como reflorestar, que refloreste outra das mesmas proporções, do mesmo bioma, ou que seja feita indenização para o Fundo de Direitos Difusos, Fundo Nacional de Meio Ambiente, Fundo Municipal do Meio Ambiente etc. Não dá pra trocar recuperação ambiental por impressora para mim, carro para Secretaria de Meio Ambiente, GPS para fulano, curso para servidor público etc. Reparação ambiental é específica *in natura* e *in situ*, *in natura* e *ex situ* ou indenização em pecúnia a ser revertida para um Fundo.²⁵¹

O procurador entrevistado 4 busca ainda distinguir sua lógica específica de concepção e operacionalização do TAC da lógica do órgão ambiental, ao destacar a diferenciação entre seu perfil jurídico e o perfil técnico do órgão:

[...] porque eles sabem [a Petrobras], no fundo eles sabem que se eles forem fazer um TAC com o INEA, um TAC com a SEA, não necessariamente eles estão lidando com alguém que entenda realmente de Direito Ambiental. Pode entender de meio ambiente. Pode entender de floresta ou de mar. Mas de repente não vão entender que não pode permitir um TAC permitindo que eles continuem a cometer um crime ambiental.

A busca pela distinção entre os diferentes agentes e suas lógicas de propositura dos acordos ambientais demonstra como as formas de tratamento do meio ambiente como um

²⁵¹ A lógica de reparação a que o procurador se refere é a reparação integral do dano (art. 944 do atual Código Civil Brasileiro). A responsabilidade civil por danos ambientais está sujeita a um regime especial, instituído a partir da Constituição da República Federativa do Brasil e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Trata-se, na realidade, de um microssistema dentro do regime geral de responsabilidade civil, com regras próprias sobre o assunto, que visam, sobretudo, à reparação integral do dano. Por meio dela, segundo Leite *et. al.* (2005), deve-se seguir uma hierarquia de prioridades na reparação, na qual se busca primeiro a "restauração *in situ* ou restauração natural". Caso não haja a possibilidade de execução desta, busca-se então a "Compensação ecológica", que segue igualmente uma sub-hierarquização de prioridades, em que se busca primeiramente a "Substituição por equivalente *in situ*", depois a "Substituição por equivalente em outro local" e, por fim, a "Indenização pecuniária".

problema social tornou-se objeto de luta. Será essa luta entre os diversos atores pelo sentido do tratamento do meio ambiente como um problema social e todos os conflitos a ele atrelados que caracterizará o subcampo da resolução negociada dos conflitos ambientais. Tal disputa dentro do subcampo da resolução negociada refletirá de igual forma as condições existentes dentro do campo ambiental.

2.3.2. A coexistência procedimental entre a via judicial e a via extrajudicial

Em geral, na prática, em termos procedimentais, a via extrajudicial, mediante o uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), coexiste com a via judicial de três maneiras:

- (i) quando o tratamento do conflito é iniciado no âmbito judicial (por meio de Ação²⁵²), mas, posteriormente, recorre-se ao instrumento do TAC sob a justificativa de que, cumprido esse acordo extrajudicial, cessa-se imediatamente a Ação;
- (ii) quando, de maneira inversa, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é celebrado ainda na fase extrajudicial de investigação (por exemplo, no Inquérito Civil), mas, se não cumprido, ascende à esfera judicial por meio de Ação. Vale ressaltar que esses dois procedimentos ocorrem quando a instituição envolvida no tratamento do conflito constitui-se como órgão

²⁵² Ainda que a maioria dos casos que chegam à Justiça tenda pela separação das duas esferas processuais - a penal, que julga o crime ambiental e prevê penas de prisão dos administradores, e a cível, que julga a indenização devida pela empresa por ter provocado o dano e as regras que a empresa deve seguir a partir dele - já tem havido uma alteração nesse cenário. Há casos de decisões em tribunais superiores (como o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal) em que se determinou o encerramento do processo penal diante da assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta na esfera cível. Na literatura do Direito, existe toda uma discussão sobre os efeitos da assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta na área penal. Discute-se principalmente a validade da possibilidade de trancamento de ação penal caso haja anteriormente um Termo de Ajustamento de Conduta. Ainda que não possamos nomeá-lo de TAC, há, no curso de uma ação penal, a possibilidade de celebração de um acordo judicial. Segundo o *site* do Ministério Público de Santa Catarina, o “acordo judicial é proposto pelo Promotor de Justiça quando a ação já foi ajuizada e quando o réu tem interesse em resolver a situação, sem que seja necessário aguardar o julgamento. Da mesma forma que o TAC, ele é um instrumento mais rápido para resolver o problema. O acordo judicial traz imposições que deverão ser cumpridas pelo réu, sob pena de a ação voltar a tramitar. Além disso, precisa ser homologado pelo Juiz”. Para maiores informações ver: <<http://www.mp.sc.gov.br/>>. O exemplo dado pelo procurador entrevistado 4 elucida a questão: “Então, já teve casos de desmatamento em que eu não fiz TAC porque tinha a questão criminal e, dentro da ação penal, fizemos o acordo para poder suspender o processo. Esqueci de falar isso, que apesar de não ter celebrado nenhum TAC autônomo, teve muitos casos em que foi celebrado acordo no curso da ação penal”.

legitimado tanto para propor Ações quanto para celebrar TAC, como é o caso do Ministério Público;

- (iii) quando em um mesmo caso de conflito existirem diferentes formas de tratamento por diferentes instituições, ou seja, quando uma instituição tratar o conflito mediante instrumentos extrajudiciais (TAC) e outra tratar por meio de instrumentos judiciais (Ação). Isto ocorre, pois a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta não limita a competência dos demais legitimados que, entendendo ser o compromisso firmado insuficiente para a reparação dos danos, poderão buscá-la judicialmente. Assim, veremos que o uso do instrumento do TAC se dá à semelhança do destacado por Werneck Vianna *et al.* (1999) quanto aos juizados, pois em vários casos, segundo o perfil do órgão legitimado, há a coexistência de formas mistas de solução de litígios, que combinam procedimentos extrajudiciais e judiciais, diluindo, dessa forma, a fronteira entre os dois domínios.

2.3.3. Judicial ou extrajudicial? Entre o “efeito pedagógico-repressor” e a “psicologização do dissenso”

Constatada a coexistência de formas mistas de tratamento de conflitos no campo ambiental, interessa-nos compreender por que e quando um órgão legitimado ou representante do órgão legitimado opta pelo uso de instrumentos extrajudiciais (TAC) ou pelo uso de instrumentos judiciais (Ação) no curso de sua busca por mecanismos regulamentados para o tratamento dos conflitos.

Ao longo da pesquisa, constatamos diferentes formas de justificação para o uso dos instrumentos extrajudiciais, justificação essa realizada a partir de uma comparação direta com os instrumentos judiciais. Tais justificativas são encontradas em cartilhas e manuais dos órgãos legitimados à propositura do TAC, no discurso de representantes dos órgãos legitimados, bem como na literatura do Direito. Dentre elas, destacam-se com frequência justificativas como:

Eficiência e eficácia: justifica-se o uso dos instrumentos extrajudiciais como forma de se conseguir os melhores resultados com meios escassos e a um menor custo, bem como no intuito de se obter o melhor uso de recursos para se atender aos interesses e direitos transindividuais. A ênfase no discurso voltado para a eficiência e eficácia se dá no contexto de reforma política, econômica, legislativa e do sistema de justiça e, nesse sentido, ancora-se na busca por descentralização e desjudicialização, assim como na crítica a todo tipo de burocracia, rigidez e formalismo. Tal discurso, entretanto, tende a refletir mais aspectos econômicos do que propriamente jurídicos²⁵³ e tende a confundir eficiência e eficácia com celeridade e agilidade.

Na literatura do Direito, encontramos as seguintes menções aos aspectos de eficiência e eficácia:

[...] apesar do pouco tempo de aplicação desse instrumento, é certo que o mesmo já se traduz em um dos mais *eficientes* na prevenção e reparação a interesses e direitos difusos e coletivos, notadamente o meio ambiente (AKAOUI, 2003, p. 9 *apud* TURATTO *et. al.*, 2005, p. 127, grifos nossos).

Trata-se do mais *eficiente* instrumento que visa à reparação e prevenção de danos ambientais, pois seus resultados são obtidos com maior celeridade do que aqueles alcançados por decisão judicial transitada em julgado (MARQUES, s.d., n.p., grifos nossos).

[...] tal solução extrajudicial, além de mais célere e, portanto, mais *eficaz*, põe a lume a importância político-institucional do Ministério Público e propicia, diretamente, o conhecimento dos problemas, sua investigação e deslinde (CAPPELLI, 2002, s.p., grifos nossos).

Harmonia e pacificação: justifica-se o uso dos instrumentos extrajudiciais como forma de se obter harmonia e paz social. Se outrora, como afirma Adorno (1996), a constituição de um Estado de Direito cumpriu um papel decisivo na “pacificação da sociedade”, através de um Estado moderno que passa a deter o monopólio da soberania jurídico-política e da violência física legítima, contribuindo para a progressiva expropriação das formas tradicionais de resolução de conflito herdadas da alta Idade Média, cria-se agora a expectativa de que a desjudicialização dos conflitos mediante o uso de instrumentos extrajudiciais contribua para a

²⁵³ J. Silva (2001) considera a eficiência como um conceito econômico e não jurídico, pois o mesmo não qualifica normas, mas sim atividades.

obtenção de uma nova forma de “pacificação da sociedade” - ao identificar a via extrajudicial como uma solução harmônica que se dá em contraposição ao uso do Direito como “forma regulamentada de fazer a guerra” (FOUCAULT, 2011 [1973], p. 56-57). Nesse caso, como afirma Nader (1996), a busca por soluções pacificadas para os conflitos, isto é, “ideologia da harmonia”, transforma a “ética do certo e errado” em “ética do tratamento”. A autora, em sua análise da retórica da resolução alternativa de disputa (ou ADR), descreve esse processo:

Comecei a coletar palavras-chave: a ADR estava associada à paz, enquanto a solução mediante disputa judicial era relacionada à guerra. Uma é antagônica, a outra não antagônica. Em uma há confronto, insensibilidade, destruição da confiança e da cooperação, e apenas perdedores, enquanto na outra a cura suave e sensível dos conflitos humanos produz apenas vencedores (NADER, 1996, p. 49).

Na literatura do Direito, encontramos as seguintes menções aos aspectos de harmonia e pacificação:

[...] o termo de ajustamento de conduta mostra-se um forte aliado, contribuindo para a *pacificação* social sem as consequências, nem sempre positivas, da lide (COUTINHO, 2006, p. 428, grifos nossos).

Em suma, o compromisso de ajustamento de conduta, conquanto ainda não tenha alcançado toda sua potencialidade, assim mesmo já é um grande avanço na composição extrajudicial de conflitos coletivos (de grupos, classes ou categoria de pessoas), e, assim, torna mais eficaz a defesa de interesses transindividuais. Desta forma, concorre grandemente para a obtenção da *harmonia e paz* social (MAZZILLI, 2006, p. 19, grifos nossos).

Isto acarreta a primazia da função pedagógica do órgão ministerial, que deve mediar conflitos, utilizando-se de expedientes de convencimento, tais como: as recomendações estritas, a arbitragem, a mediação, as audiências públicas, as palestras e o termo de ajustamento de conduta, todos excelentes instrumentos de *pacificação* social, por meio dos quais 95% dos casos velados ao Ministério Público do Trabalho – MPT solucionam-se (DUARTE NETO *et. al.*, 2012, p. 51, grifos nossos).

Consenso e solidariedade: justifica-se o uso dos instrumentos extrajudiciais como forma de se obter um tratamento consensual e solidário para os conflitos (em contraposição aos meios considerados mais litigiosos para o seu tratamento, como é o caso da via judicial). Os discursos do consenso e solidariedade surgem no contexto do que Rancière (1996) denomina por “pós-democracia consensual”, caracterizada pela passagem da ênfase no conflito para o

consenso, principalmente a partir dos anos 1990 (LAUTIER, 2010). Se concebermos, como Mouffe (1996), a constituição das noções de direito, de justiça, de sociedade bem ordenada e mesmo a construção de consenso como construções discursivas sempre contingentes e precárias, o consenso pode ser considerado como um arranjo histórico e contingente, fruto de um tipo de formulação política que busca hegemonizar seus conteúdos socialmente e, nesse sentido, em sua proposta de abranger a todos os interesses, é o resultado de uma imposição política excludente, pois desconsidera outras formas de tomada de decisão, outras maneiras de conceber o jogo democrático, uma vez que as relega à condição de formulações políticas inferiores. Assim, ao se buscar instrumentos “consensuais”, pode-se perder o foco da busca por procedimentos socialmente tidos por justos e pela garantia dos interesses e direitos transindividuais. Acselrad e Bezerra (2007) reconhecem esse processo ao afirmarem que:

É fácil perceber essa ocorrência, por exemplo, no caso brasileiro, com relação aos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que são usualmente simbolizados 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 (ACSELRAD e BEZERRA, 2007, p. 23).

Na literatura do Direito, encontramos as seguintes menções aos aspectos de consenso e solidariedade:

As abordagens e a construção de *consenso* que compõem extrajudicialmente os conflitos ambientais podem resultar em ganhos bastante interessantes para a recomposição do meio ambiente, muitas vezes mais significativos que o comando frio e enérgico de uma sentença (DE MIO, 2005, p. 28, grifos nossos).

Diante de sua natureza *consensual*, o compromisso de ajustamento de conduta pode ser revisto a qualquer tempo, se acordos o órgão público que o tomou e o causador do dano, que antes já se tinha comprometido, seja para impor condições mais ou até menos gravosas, de acordo com as necessidades do caso (MAZZILLI, 2000, p. 382, grifos nossos).

[...] o exercício de interpretação e discricionariedade administrativa ou técnica acompanha o processo decisório ambiental, desde os estudos prévios de impacto, passando pela própria caracterização do dano, culminando nos procedimentos de reparação *consensual* (na forma de um ajustamento de conduta) ou litigiosa (esta última até a execução da sentença judicial) (FERNANDES, 2008, p. 108-109, grifos nossos).

Na qualidade de ato administrativo unilateral, as licenças passam a conhecer uma nova dinâmica de concessão: o licenciamento consensual. Por meio de instrumentos *consensuais* – sendo o termo de ajustamento de conduta (TAC)

o mais noticiado –, o Poder Público celebra um acordo por meio do qual o particular se compromete a satisfazer as obrigações pactuadas. Uma vez satisfeitas essas obrigações, é emitida a licença, sem prejuízo de o projeto se iniciar no momento da celebração do acordo administrativo (BONACORSI DE PALMA, 2011, p. 1, grifos nossos).

O compromisso de ajustamento de conduta concretiza os princípios do direito ambiental, melhor equacionando a questão da *solidariedade* para reparação dos danos, com a divisão e espontânea assunção de responsabilidades. (MEDEIROS, 2011, s/p, grifos nossos).

Negociação e acordo: justifica-se o uso dos instrumentos extrajudiciais como forma de se obter um tratamento negociado e acordado para os conflitos, em contraposição às decisões impostas por sentenças judiciais, ou seja, como forma de se evitar “o comando frio e enérgico de uma sentença” (DE MIO, 2005, p. 28). Espera-se com isso que cada obrigação definida pelo instrumento extrajudicial seja o resultado do “livre exercício da razão prática” e do acordo livre resultante de seus procedimentos racionais (MOUFFE, 1996) e, mediante o uso dessa racionalidade, espera-se que as partes envolvidas no acordo cheguem a “um processo psicológico de apreensão de cada uma das obrigações assumidas”, que serão fruto “daquilo que cada um pode dar e na forma como pode dar”. (FINK, 2002, p. 132). Nesse processo de buscar por obtenção de “soluções” negociadas e acordadas, corre-se o risco de se excluir aqueles que ameaçam a racionalidade que se quer fazer vigorar no ambiente de tratamento dos conflitos, impondo-se assim uma “harmonia coercitiva” que “funciona para silenciar pessoas que falam ou atuam colericamente” (NADER, 2002, p. 127). Tendo como base o discurso de racionalidade, tais “soluções” aparecem isentas de relação de poder e, conforme afirma Dryzek (*apud* ACSELRAD e BEZERRA, 2007), ao serem concebidas em termos de compromissos entre interesses - e argumentos feitos em nome desses interesses -, tendem a liberar do jogo político as partes envolvidas e a obscurecer as questões mais fundamentais a respeito do tipo de futuro que os atores sociais, em sua diversidade, pretendem alcançar. Ademais, ao restringir o escopo de participação através o uso da razão prática, tais “soluções” tendem a não incorporar os distintos esquemas de representação de justiça provindos da realidade social e limitam o sentido de justiça, à semelhança do sentido hobbesiano de “valor justo”, àquele acertado entre as partes contratantes.

Na literatura do Direito, encontramos as seguintes menções aos aspectos de negociação e acordo:

A composição *negociada* pelo ajustamento de conduta é a realização do possível, e as partes têm consciência disso (FINK, 2002, p. 132, grifos nossos).

[...] desde que o ajuste de conduta possa propiciar a mesma utilidade prática que o processo judicial poderia ter, a economia de tempo e dinheiro, além das vantagens educativas do processo de *negociação*, justificam essa situação excepcional (RODRIGUES, 2002, p. 187, grifos nossos).

Essa atuação extrajudicial permite uma solução amistosa e *negociada* do conflito, sem que o Poder Judiciário precise intervir, poupando-se uma série de problemas relativos ao tempo e à burocracia do trâmite de uma ação, sobretudo quando de caráter coletivo (NASCIMENTO, 2012, p. 74, grifos nossos).

Porque o Ministério Público tem suas funções institucionais previstas na Constituição, e nós temos a possibilidade de usar de alguns instrumentos para atuar. Um deles é o termo de ajustamento de conduta, que é um instrumento consensual; ou seja, por *acordo*, as partes decidem como vão resolver aquele problema. (grifos nossos)²⁵⁴

O TAC é um *acordo* firmado entre o Ministério Público e a parte interessada, de modo que esta se comprometa a agir de acordo com as leis trabalhistas, sob pena de multa, tal como dispõe o art. 5º, § 6º da Lei 7.347/1985 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, s.d., n.p, grifos nossos).

Participação e diálogo: justifica-se o uso dos instrumentos extrajudiciais como forma de se obter um tratamento participativo e dialógico para os conflitos (quando se supõe que as partes têm controle do resultado e dos termos do processo, bem como que participam na formação da decisão, por meio de ambientes “cooperativos”), em contraposição às “soluções” adjudicatórias, em que o juiz impõe sua decisão às partes. Porém, pelo processo acima descrito de busca por um tratamento negociado e acordado para os conflitos, que tem como base o discurso de racionalidade, tende-se a se restringir a tomada de decisão sobre o tratamento dos problemas e conflitos a umas poucas entidades partícipes no acordo. No campo ambiental, por exemplo, a participação na escolha da adoção de medidas destinadas à recuperação do meio ambiente e na escolha sobre as regras de conduta a serem tomadas por atividades ou condutas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana tende a envolver somente umas poucas entidades partícipes (órgãos políticos, órgãos técnicos e

²⁵⁴ Fala proferida na Audiência Pública referente ao “Debate sobre a aplicação do novo Código Florestal Brasileiro em localidade à margem de rios, em especial no município de Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro”, organizada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara de Deputados no dia 30 de junho de 2011.

órgãos do sistema de justiça), que acreditam ser habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre questões que são do interesse da sociedade civil (principalmente dos grupos sociais cujos interesses coletivos estão envolvidos no acordo). Ao se excluir a sociedade civil e, principalmente, os referidos grupos sociais do processo de tomada de decisão sobre as formas de tratamento e sobre as possíveis soluções para os problemas e conflitos, contribui-se, no sentido atribuído por Dagnino (2004), para uma “despolitização da participação”, na medida em que essas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o que faz com que o significado político e potencial democratizante do processo de tomada de decisão seja substituído por formas estritamente particularizadas de tratar as questões ambientais.

Na literatura do Direito, encontramos as seguintes menções aos aspectos de participação e diálogo:

A participação na formação da decisão daqueles que por ela se obrigam é uma nota relevante para o sucesso dessa justiça consensual. 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 não venha a descumpri-lo. Ao reconhecer que deve assumir tais obrigações, de forma espontânea e sem uma ordem de autoridade, o sistema o admite na formulação do compromisso, ainda que a margem de conformação da justa forma de conciliação seja pequena, devido às características já anotadas da tutela desses direitos (RODRIGUES, 2002, p. 131, grifos nossos).

O compromisso de ajustamento de conduta assegura, dessa maneira, a melhor concretização de princípios do direito ambiental como o poluidor-pagador, a prevenção (ou precaução), a prioridade da reparação específica do dano ambiental e o princípio da *participação* (MEDEIROS, 2011, s.p, grifos nossos).

O envio de uma proposta de TAC pelo Promotor não deve ser a oferta de um ‘contrato de adesão’, mas a instauração de processo *dialógico*, no qual o MP, com absoluta transparência, cientificará o agente público dos fundamentos pelos quais entende deve se proceder o ajustamento, permitindo, também, ao gestor apresentar suas razões e demonstrar, até mesmo, o incabimento da proposta ministerial.²⁵⁵

Informalidade e celeridade: justifica-se o uso dos instrumentos extrajudiciais como forma de se obter um tratamento mais informal e célere para os conflitos em contraposição aos

²⁵⁵ Trecho da fala do Procurador-Geral de Justiça, Eduardo de Lima Veiga, no Seminário “Judicialização de Políticas Públicas”, promovido pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/imprensa/noticias/id33086.html>>. Acesso em: 21 de outubro de 2013.

procedimentos desenvolvidos na esfera judicial - considerada morosa, onerosa, formal e inflexível. Entretanto, no que se refere à informalidade, corre-se o risco de rituais informais de tratamento de conflitos não assegurarem o equilíbrio de forças entre as partes envolvidas, conforme observa Sinhoretto (2007) em seu estudo sobre o desempenho informal dos juizados especiais. Já no tocante ao fator celeridade, cabe aqui retomar a advertência de Cappelletti e Garth (1988) sobre os riscos que a pressão sobre o sistema judiciário (por reduzir sua carga e encontrar procedimentos menos onerosos e mais céleres) pode acarretar nos critérios de justiça, ao “obscurecer o foco do acesso à justiça em detrimento desses outros aspectos” (p. 58) e colocar em jogo a “morosidade necessária” (SOUSA SANTOS *et. al.*, 1996) para a obtenção de um resultado socialmente tido por justo. Nesse sentido, vale ainda salientar a observação de Alemão e Barroso (2011) de que:

Hoje, quando nos debruçamos sobre a instituição judiciária, os maiores apelos que vemos são quanto à celeridade, à duração razoável do processo. Aliás, essa preocupação aumentou com a facilidade que se tem em medir o grau de rapidez de um processo, pois a contagem é facilmente feita por anos e dias. Assim, os avanços tecnológicos de informática facilmente revelam o grau de morosidade de um órgão judicial. O mesmo não ocorre com a justiça em seu sentido de direito, de equidade, de razão e de conquistas (ALEMÃO e BARROSO, 2011, p. 5).

Na literatura do Direito, encontramos as seguintes menções aos aspectos de informalidade e celeridade:

Constatamos na pesquisa que o cumprimento do ajustamento de conduta se dá através de um processo mais *informal* e dinâmico, contando com uma participação mais efetiva do compromissário (RODRIGUES, 2002, p. 287, grifos nossos).

Soma-se a estes objetivos a menor onerosidade econômica e social do procedimento, visto que não há movimentação da máquina jurisdicional, economizando recursos públicos. Como último objetivo, aponta-se que o TAC permite uma tutela mais *informal*, dando ênfase na negociação (MORAES, 2012, p. 39, grifos nossos).

E que, ainda, não se deve olhar com desavença a este instituto, mas sim relevar isso, cedendo espaço à primazia da solução do conflito aparente pelo cumprimento do que é estabelecido pelo termo de ajuste, encerrando, assim, a celeuma. Com isso alcança-se inegável progresso nas relações processuais posto que, assim, é possível obter-se a tutela dos interesses de forma *célere*, na medida em que tais meios de solução de controvérsias primam pela *informalidade* e dispensam os arcabouços burocráticos enfrentados no curso

de um processo. Além disso, o Judiciário também é beneficiado na medida em que diminuem significativamente o número de ações ajuizadas ou que aguardam a prolação de sentença (BORGES, 2011, s.p, grifos nossos).

A inclusão da tutela de interesses individuais homogêneos nos TACs ambientais através de obrigações líquidas mostra-se importante, como garantia mínima para as vítimas, porque a solução consensual, ao fim e ao cabo, é mais *célere* que a solução tardia obtida em litígio judicial (INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, s.d., p. 92, grifos nossos).

Para além das justificativas mencionadas, há ainda as justificativas de que os instrumentos extrajudiciais contribuem para: reduzir custos administrativos e judiciais; reduzir a duração e reincidência dos litígios; facilitar a comunicação e promoção de ambientes “cooperativos”; e transformar e melhorar as relações sociais.

Na prática, vemos ainda outras justificativas que compõem o arrazoado que pretende fornecer legitimidade à celebração dos Termos de Ajuste de Conduta, bem como observamos as bases de justificação para a utilização da via judicial.

Sobre o caráter de urgência da reparação dos danos ambientais: justifica-se a utilização do TAC pela ideia de que a morosidade de um processo judicial visando à reparação de danos ambientais pode acarretar em um agravamento desses danos, de forma que, quanto mais tempo se passar, diminui-se gradativamente a possibilidade de recuperação do bem ambiental danificado. Assim, o Termo de Ajuste de Conduta é justificado como forma de se atender ao caráter de urgência enunciado em casos em que um ecossistema impactado precisa de uma rápida tomada de decisão visando sua reparação. A partir de então, assume-se que:

[...] a maior vantagem do TAC [é] a celeridade na resolução dos conflitos, tendo em vista o usual caráter de urgência e a impossibilidade de aguardar o trânsito em julgado das lesões ou ameaças de lesões a direitos difusos e coletivos. A violação a direitos do meio ambiente exige uma ação imediata do Estado e da coletividade por dizer respeito à vida e a qualidade de vida da população (FARIAS, 2007 *apud* MORAES, 2012, p. 51).

Ao buscarem atender a esse caráter de urgência mediante a celebração de TACs, os órgãos legitimados ou os representantes dos órgãos legitimados tendem a focar mais na busca pela proteção do bem ambiental do que propriamente perseguir a culpabilidade do causador do dano. Para tanto, ancoram suas condutas na Lei n° 6.938/81, que dispensa a demonstração

de culpa para a apuração da responsabilidade por danos ambientais. Segundo o parágrafo 1º, do artigo 14 da referida lei, “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”. Nesse aspecto, por sua objetividade, tal responsabilidade civil ambiental prescinde da culpa do agente, fundamentando-se no risco de sua conduta ou atividade. Exemplos do reconhecimento desse princípio legal na propositura dos Termos de Ajustamento de Conduta podem ser constatados nos termos celebrados no caso REDUC:

O termo não implicará em qualquer espécie de confissão no tocante à violação das normas vigentes no desenvolvimento das atividades da PETROBRAS, mas tão somente refere-se ao cumprimento das ações técnicas acordadas com a SEMADS e FEEMA. (cláusula 15.4) (...) A celebração do presente termo não representa, em qualquer hipótese, a admissão de autoria de qualquer crime ambiental por parte dos compromitentes (cláusula 15.5).²⁵⁶

A assinatura do presente termo de compromisso não implica em qualquer espécie de confissão da Petrobras no desenvolvimento de suas atividades, nem tampouco representa admissão de qualquer conduta ilícita.²⁵⁷

A assinatura do presente TAC não implica confissão ou reconhecimento de prática de conduta ilícita por qualquer das partes, referindo-se, tão somente, ao cumprimento das ações nele acordadas (cláusula 14.2).²⁵⁸

Entretanto, se o TAC é justificado como forma de atender ao caráter de urgência de ação contra as lesões ou ameaças de lesões aos direitos transindividuais, o que dizer de TACs que, através de seus prazos e de seus termos aditivos, prorrogam indefinidamente atividades irregulares e formas de reparação de dano não cumpridas? O Termo de Ajustamento de Conduta assinado pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF), a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) e a TKCSA é paradigmático

²⁵⁶ Termo de Ajustamento de Conduta para Ajuste Ambiental celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a Petróleo Brasileiro S/A, bem como para Ajuste de Conduta com o Ministério Público Federal, em 29 de novembro de 2000.

²⁵⁷ Termo de Compromisso celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMADS), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a Petróleo Brasileiro S/A, em 18 de maio de 2000, item XII – Disposições gerais, subitem e), p. 418.

²⁵⁸ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado, de um lado, pelo Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria do Estado de Ambiente (SEA), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e, de outro, a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) em outubro de 2011.

nesse sentido.²⁵⁹ Celebrado em 22 de julho de 2008, tal TAC possui como objeto “estabelecer os prazos e condições para que a Compromissada (a TKCSA) promova, fiel e integralmente, as necessárias adequações de suas atividades em suas instalações para a implantação do Terminal Portuário”²⁶⁰ e estabelece oito itens (elencados de A a H) para seu cumprimento. Segundo um parecer da Procuradoria do próprio Instituto Estadual do Ambiente (Parecer NAD n° 53/2012),²⁶¹ de 29 de novembro de 2012, a celebração deste TAC se deu em razão da TKCSA não estar cumprindo integralmente as condicionantes da Licença de Instalação FE011695. Desse modo, o TAC trata da regulação de itens relacionados às condicionantes da Licença de Instalação da empresa, referindo-se em grande parte a medidas mitigatórias e compensatórias em função da supressão de vegetação nativa (mangue) em Área de Preservação Permanente (APP) para a construção do Terminal Portuário - supressão²⁶² essa autorizada, à época, pelo extinto Instituto Estadual de Floresta (IEF), em 5 de setembro de 2006. Este TAC, que possuía a vigência de três anos, entre os anos de 2008 e 2012, passou por três retificações de suas cláusulas por meio de três termos aditivos e, em janeiro de 2013, foi celebrado um Termo de Compromisso (Termo de Compromisso INEA n° 01/13) entre a SEA, o INEA e a ThyssenKrupp CSA para acompanhar o processo de reflorestamento na região da Bacia Hidrográfica do rio Guandu, medida compensatória constante no item “d” do TAC. Ao contabilizarmos o prazo de vigência do TAC e todas as prorrogações de prazos realizadas mediante a assinatura dos termos aditivos e do Termo de Compromisso, constatamos que essa obrigação de fazer (o reflorestamento e sua manutenção), após cinco anos da celebração do TAC (de 2008 a 2013), encontra-se ainda em fase de acompanhamento por parte do INEA - e o prazo para seu cumprimento foi dilatado para o ano 2016, prazo final de vigência do termo de compromisso. Ao todo, mediante sucessivas prorrogações de prazo, serão oito anos para que todo o processo (nele incluindo a manutenção das áreas

²⁵⁹ O referido TAC consta nos autos do processo INEA n° E-07/512941/2012, de 31 de outubro de 2012, intitulado “Thyssenkrupp Cia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, Cod. Assunto: 0.109, Termo de Compromisso, Acompanhamento do cumprimento da fase de manutenção do reflorestamento objeto de cronogramas – Termo de compromisso – TC”.

²⁶⁰ *Ibidem*, folha 06.

²⁶¹ O Parecer NAD n° 53/2012 consta nos autos do processo INEA (*Ibidem*, fls. 130-134).

²⁶² De acordo com o parecer técnico de vistoria n° 079/2012, dentre as medidas compensatórias referidas nessa autorização do IEF/RJ, consta o “fornecimento de um veículo de passageiros locado, com combustível, por um período de 24 meses”. Ainda segundo esse parecer técnico, “esta última medida compensatória foi posteriormente substituída pelo fornecimento de tiquete combustível, no valor de R\$ 2.000,00 mensais, tendo em vista que o IEF/RJ possuía uma considerável frota de veículos e uma cota de combustível de apenas R\$ 1.000,00 por mês liberada pelo Governo do Estado”. (Processo INEA n° E-07/512941/2012, fls. 37-38).

reflorestadas) seja cumprido, havendo ainda a possibilidade de aumento desse prazo, caso sejam assinados novos termos aditivos. Exemplos desse tipo acendem o debate acerca dos limites para os prazos estabelecidos em um TAC, pois de nada vale a existência de cláusulas referentes a cominações (multas etc.) em caso de descumprimento da obrigação assumida se houver a possibilidade de, a cada expiração do prazo de sua vigência, prorrogar-se as obrigações via sucessivos termos aditivos.

Outro exemplo envolvendo a problemática do estabelecimento dos prazos dos TACs é o TAC assinado pela SEA, INEA, CECA e REDUC em outubro de 2011. Segundo o item 2.1 desse instrumento, consta que o prazo de sua vigência é de setenta e dois meses (seis anos) a contar da data de sua assinatura. Vale aqui lembrar que, relativo aos prazos, foi fixado no Termo de Compromisso inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais um prazo de vigência de no mínimo noventa dias e no máximo três anos, prorrogáveis por igual período. Portanto, de noventa dias ao máximo de seis anos. Entretanto, a possibilidade de se chegar a esses seis anos se dá mediante a prorrogação dos três anos previamente determinados - e não pelo estabelecimento direto desses seis anos, como ocorre nesse TAC da REDUC. Nem mesmo a Lei Estadual n.º 3.467/00 e a norma para elaboração e controle de TAC (NA-5.001.R.0),²⁶³ aprovada pela Deliberação FEEMA n.º 541/2008, que servem de referência para os acordos firmados pelo INEA, instruem esse tipo de fixação de prazo. Segundo o artigo 101 da Lei Estadual n.º 3.467/00:

O prazo de vigência do compromisso que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, devendo, em caso de prorrogação – que não poderá ser superior a um ano – prever a aplicação de multa específica para cada cláusula descumprida.

De forma semelhante, a norma NA-5.001.R.0 estipula que:

6. 6. O prazo de vigência do TAC deverá ser de no mínimo 90 (noventa) dias e no máximo de 03 (três) anos, a contar da data de publicação do extrato no Diário Oficial, podendo ser prorrogado por igual período mediante celebração de Termo Aditivo.

²⁶³ A “Norma para elaboração e controle de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC”, aprovada pela Deliberação FEEMA n.º 541, de 16 de dezembro de 2008, figura nos autos do processo INEA n.º E-07/512941/2012, de 31 de outubro de 2012, intitulado “Thyssenkrupp Cia Siderúrgica do Atlântico –TKCSA, Cod. Assunto: 0.109, Termo de Compromisso, Acompanhamento do cumprimento da fase de manutenção do reflorestamento objeto de cronogramas – Termo de compromisso – TC, folhas 136-141.

6.6.1 A prorrogação do TAC poderá ser de até um ano, nos casos em que sua base normativa for a Lei Estadual nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, ou por igual período ao original, nos casos em que sua base normativa for a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e/ou o art. 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347/1985.²⁶⁴

A possibilidade de se estipular um prazo de 72 meses nesse caso se dá em razão do INEA, como órgão legitimado, ter ancorado legalmente seu TAC no artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347/85,²⁶⁵ que não estabelece prazos de vigência que devam estar inseridos no termo de compromisso. Esse tipo opção legal reforça a ideia previamente formulada de que o uso desses termos pelo citado órgão se dê como o resultado de escolhas feitas dentro de um rol de dispositivos legais, com vistas a atender às suas atribuições e pretensões dentro do processo de licenciamento ambiental ou dentro do exercício de seu poder de polícia ambiental.

Na falta de um critério claro e objetivo para o estabelecimento dos prazos dos TACs, bem como para suas prorrogações, corre-se o risco de que certas obrigações dos termos sejam indefinidamente prorrogadas, possibilitando assim que atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana sejam mantidas sob a égide da lei, na forma de Termos de Ajustamento de Conduta. É somente mediante o entendimento dessa dinâmica que podemos compreender a seguinte alegação da Petrobras, presente em um ofício enviado ao Ministério Público Federal: “As Unidades da Petrobras estão licenciadas em conformidade com a legislação. As que ainda não possuem licença ambiental estão cobertas por Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).”²⁶⁶

Sobre a “consciência da realização do possível” na celebração do TAC: em contraste com as justificativas de eficiência e eficácia, é frequente na literatura do Direito e nas entrevistas com os profissionais do Direito a evocação da concepção do TAC como um instrumento insuficiente que, diante da complexidade da realidade, tem como horizonte a “realização do possível”. Esse tipo de concepção pode ser observada na afirmação de Milaré (2011) de que “realmente, por um lado há que se ter presente o dito popular segundo o qual *é melhor um*

²⁶⁴ Processo INEA nº E-07/512941/2012, folha 137.

²⁶⁵ Conforme o item 2.1.1 – “o presente Termo de Compromisso produzirá efeitos legais a partir de sua assinatura, com eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347/85 e do art. 585 do Código de Processo Civil”. (Termo de Ajustamento de Conduta, TAC conjunto SEA/INEA, 2011, p. 30)

²⁶⁶ Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF nº. 1.30.012.000001/2000-39, p. 16.

mau acordo do que uma boa demanda, ante os fatores imponderáveis e os custos inerentes a toda ação judicial” (p. 1380, grifos no original), bem como na alegação de Fink (2002), de que “a composição negociada pelo ajustamento de conduta é a realização do possível, e as partes têm consciência disso” (p. 132). Tal concepção pode ser destacada ainda na fala do procurador entrevistado 3: “Se o TAC trouxer algum benefício para o meio ambiente, para o interesse que seja tratado no TAC, ele já vale; um pouquinho é melhor que nada”.

Mediante a postura da “consciência da realização do possível” (FINK, 2002, p. 132), em uma negociação para a celebração do TAC (ainda que o objeto a ser negociado sejam as condições de tempo, modo e lugar do cumprimento da obrigação), corre-se o risco de que cada obrigação do termo, consubstancializada em cláusulas e condições, se torne o resultado de uma barganha, fruto “daquilo que cada um pode dar e na forma como pode dar” (FINK, 2002, p. 132), e, com isso, se obter o conteúdo mínimo necessário das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas para a satisfação dos interesses e direitos transindividuais. O procurador entrevistado 4, ao comentar o TAC assinado pela SEA, INEA, CECA e REDUC, em outubro de 2011, dá indícios dessa obtenção de um conteúdo mínimo necessário das pretensões (ou exigências) por meio do TAC, ao afirmar que: “esse termo de compromisso é o mínimo obrigatório; ele não compensa o dano ambiental que foi causado pela empresa”.

Sobre a “psicologização do dissenso” no TAC: a utilização da via extrajudicial por meio do TAC é justificada a partir da concepção de que a mesma, ao contrário da via judicial, traz efeitos psicológicos positivos, que contribuem para que as partes assumam as obrigações de maneira voluntária, sem “traumas”, que será o resultado de uma consolidação mental da importância dessas obrigações. Fink (2002), por exemplo, afirma que uma das razões para a busca pela solução extrajudicial mediante o uso do TAC antes de qualquer solução judicial por via da sentença condenatória é a “razão psicológica”. A partir de então, o autor ressalta a ideia de uma “assunção voluntária e consciente da obrigação” na celebração do TAC, segundo a qual:

Respeitados os contornos possíveis da transação, cujo limite é o interesse público, todas as demais cláusulas e condições serão resultado de um processo psicológico de apreensão de cada uma das obrigações assumidas. [...] Celebrado o termo em prosseguimento a esse processo psicológico, cada

parte saberá que participou efetivamente de um processo de composição do conflito e não foi um mero contratante. Assumiu voluntariamente obrigações possíveis. Ao assumi-las, em geral, terá passado por um processo de consolidação mental da importância dessas obrigações, de tal forma que, ao cumpri-las em seu vencimento, o fará sem traumas. Não mais contra a sua vontade, mas pela sua vontade (FINK, 2002, p. 132).

Podemos encontrar ainda outros exemplos da busca por essa “razão psicológica”:

A composição amigável pelo ajustamento de conduta [...] traz a consciência das partes de que a realização das obrigações constantes nos termos é possível, o que gera, efetivamente, um efeito psicológico altamente positivo em detrimento de uma ação condenatória, na qual a parte vencedora resistiu até o último momento e, posteriormente, terá que forçosamente cumprir as obrigações impostas (LOPES, 2009, p. 161).

Dessa forma, a busca pela “razão psicológica” na escolha pela via extrajudicial caminha no sentido do que Acselrad e Bezerra (2007) interpretam como um processo de “psicologização do dissenso”, ou seja, como uma forma de se tratar conflitos de maneira a transformar os “pontos quentes” em “comunidades de aprendizado”. (ACSELRAD e BEZERRA, 2007, p. 3). Nesse sentido, com isso:

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. (ACSELRAD e BEZERRA, 2007, p. 15).

Diante da busca pelo tratamento do conflito mediante sua psicologização, a via extrajudicial apareceria como o *locus* privilegiado para o seu desenvolvimento, em contraposição ao caráter pedagógico-repressivo das Ações Cíveis e Penais, que veremos a seguir.

Sobre o caráter pedagógico-repressivo das Ações Cíveis e Penais: a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta não limita a competência dos demais legitimados que, entendendo ser o termo firmado insuficiente para a reparação dos danos, poderão buscá-la judicialmente. Dessa forma, em uma propositura de TAC que não envolva a participação dos demais órgãos legitimados, aumentam-se as chances de que estes últimos (caso sejam co-legitimados a propor Ação) não aceitem, discordem, ou achem insuficiente esse compromisso e busquem a abertura de uma Ação. Segundo o procurador entrevistado 4: “o problema do

TAC é esse. Se você faz com só um dos legitimados, isso não impede que o outro legitimado entre com a Ação”.

Há também a possibilidade de que um órgão legitimado desconheça a existência de um TAC assinado por outro órgão legitimado. Em ambos os casos, contudo, seja por divergência ou por desconhecimento, abre-se a possibilidade para que haja a coexistência procedimental entre a via judicial e a extrajudicial, ou seja, quando em um mesmo caso de conflito uma instituição trate o conflito mediante instrumentos extrajudiciais (TAC) e outra por meio de instrumentos judiciais (Ação).

De fato, verificamos essa tendência à coexistência procedimental entre a via judicial e a extrajudicial nos casos estudados. No caso envolvendo a TKCSA, por exemplo, pudemos verificar Termos de Ajustamento de Conduta, Termos de Compromisso e um Termo de Cooperação Ambiental celebrados entre órgãos públicos (como a SEA, INEA, CECA etc.) e a empresa coexistindo com duas Ações Penais movidas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Vale destacar que, ainda que uma parte desses termos assinados com a TKCSA tenham sido celebrados após a existência das duas Ações Penais movidas pelo MPE/RJ, nenhum deles teve a participação do Ministério Público como interveniente. Na verdade, segundo informações colhidas em entrevista com um representante do MPE/RJ, o MPE/RJ participou das tratativas para a elaboração do TAC da TKCSA de março de 2012, discutindo os conteúdos das cláusulas com as demais partes. Todavia, o MPE/RJ não aceitou assinar a versão final do termo, conforme discutido ao final da seção 2.2.1.1.²⁶⁷

No caso REDUC, há igualmente exemplos da coexistência procedimental entre a via judicial e a extrajudicial. Em função do acidente de 18 de janeiro de 2000, veremos uma série de Termos de Ajustamento de Conduta (como, por exemplo, o TAC assinado em 25 de abril de 2000 entre a Petrobras e o MPF com interveniência da ANP, IBAMA e FEEMA; o TAC celebrado em 18 de maio de 2000 entre a DTSE/Petrobras-REDUC, FEEMA e SEMADS; e o TAC firmado em 29 de novembro de 2000 entre a Petrobras, o MPF e a SEMADS) coexistindo com uma Ação Penal Pública proposta pelo Ministério Público Federal. Já em função do vazamento de óleo da REDUC no rio Iguazu, observamos um TAC²⁶⁸ celebrado

²⁶⁷ Para maiores informações, ver: TAC INEA n° 02/2012, p. 7.

²⁶⁸ Cabe frisar que esse último TAC da REDUC não contou com a participação do Ministério Público como interveniente.

entre a REDUC, SEA, INEA e CECA em outubro de 2011, coexistindo com uma Ação Penal movida pelo Ministério Público Federal em 2012.²⁶⁹

Para além de demonstrarmos a coexistência procedimental entre a via judicial e a extrajudicial, interessa-nos observar quando e por que, no curso de um determinado conflito ambiental, escolhe-se o uso da via judicial e não da extrajudicial. Na literatura do Direito, é comum a preconização do uso da via judicial, via Ação, em último caso, especialmente após a busca de uma “solução” negociada, conforme os exemplos a seguir:

Há percalços no processo judicial que atingem as partes diretamente, desgastando-as emocionalmente e causando-lhes perdas patrimoniais. A ação civil pública, em sendo possível, deve ser evitada. Deve-se preferir a solução que imponha menos ônus às partes, além daqueles emergentes do próprio conflito a ser composto [...] Caso isso não seja possível, deve-se lançar mão da ação civil pública, estando todos cientes de que a solução negociada foi exaustivamente tentada (FINK, 2002, p. 114).

A solução obtida judicialmente revela-se plenamente eficaz e satisfatória às partes nos casos em que o mecanismo conciliatório revelar-se inútil ou frustrado. O Poder Judiciário deve ser acionado somente em último caso, pois, sabidamente, as decisões judiciais, por melhor que sejam, não estão livres de limitações e riscos que as tornam, em grande parte dos casos, ineficazes ou insatisfatórias (IWAKURA, 2010, s/p).

Na prática, a opção pela utilização da via judicial por meio da Ação se dá em razão da mesma, ao contrário do TAC, possuir uma função “pedagógico-repressora” ou, como afirma Losekann (2013), por possuir o “efeito de *enforcement* ou de ‘ameaça’” (p. 316). Nesse sentido, ao se acionar a justiça via Ação, busca-se, em contraposição à tendência voluntariosa e psicologizante da via extrajudicial, obter efeitos pedagógicos e repressivos ao degradador ambiental por meio de prejuízo moral, institucional ou financeiro.

Pacheco (2012) ressalta esse efeito pedagógico-repressor, ao afirmar que:

Observa-se em alguns Estados da federação a substituição das ações civis públicas por TACs e a consequente diminuição do número de ações civis públicas movidas pelo Ministério Público. Tal constatação vem sendo criticada por organizações não-governamentais. Verifica-se, de fato, que o efeito pedagógico e repressivo ao causador do dano – eventualmente réu em

²⁶⁹ Para maiores informações, ver: MPF Processo nº 0810735-07.2011.4.02.510, p. 28-29 e ver: Diário Eletrônico da Justiça Federal da 2ª Região, de 01 de março de 2013. Ação Penal. Processo nº 0810735-07.2011.4.02.5101 (2011.51.01.810735-3), p. 1194. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/51638162/trf-2-jud-jfrj-01-03-2013-pg-1195/pdfView>>. Acesso em: 09 de agosto de 2013.

ação civil pública por danos ambientais - é maior na ação civil pública. O prejuízo moral, institucional e financeiro suportado pelo degradador que figura como réu em ação judicial por danos ambientais, submetido à mídia negativa, à opinião pública, aos consumidores (seus mantenedores), à comunidade afetada e às organizações não-governamentais, sem dúvida produz efeitos pedagógicos mais expressivos, contra o causador e também terceiros. Em tempos de aquecimento global e crescente intolerância diante das agressões ao meio ambiente – neste cenário - a ação civil pública apresenta-se como importante ferramenta pedagógico-repressora e de efetiva promoção da sustentabilidade (PACHECO, 2012, p. 3).

Nas entrevistas, observamos semelhante entendimento na fala do procurador entrevistado 4:

Por um lado, eu entrei com essa ação penal. Acho que é a primeira vez desde muito tempo que a empresa responde a uma ação penal aqui no Rio de Janeiro. Um diretor, um gerente da empresa não quer figurar num processo criminal. Então tem essa questão. Nós acabamos tendo que usar a ação penal porque além de ela ter uma repercussão mais negativa para empresa, tem a questão das próprias pessoas físicas que não querem responder.

Assim, se por um lado, na via extrajudicial, busca-se o efeito psicologizante da assunção voluntária e consciente de uma obrigação, por outro, persegue-se com a via judicial a função pedagógico-repressora da imposição de uma obrigação. Seja por uma via ou por outra, procura-se, como alega Lopes (2007), a “interiorização de uma situação jurídica complexa do ponto de vista do sentido regulamentar” por meio da aceitação, voluntária ou não, de uma obrigação. Entretanto, nesse aspecto, é pertinente a ponderação de Luhmann (1980) sobre a legitimidade desse processo:

A legitimação pelo procedimento não leva, pois, necessariamente, ao consenso efetivo, à harmonia coletiva de opiniões sobre justiça e injustiça, ou ainda àquilo que Parsons enigmáticamente denominou ‘articulation of power with real commitments’ (articulação do poder com compromisso real). A legitimidade não pode ser totalmente concebida como ‘interiorização’ duma instituição, como conscientização pessoal de convicções socialmente constituídas (LUHMANN, 1980, p. 100 *apud* LOPES, 2007, p. 253).

Dessa forma, a legitimação da Ação Civil Pública e do Termo de Ajustamento de Conduta não se resolve pela utilização do procedimento - e este último não garante o consenso efetivo e a harmonia coletiva que se quer obter com ele. É por esta razão que

devemos considerá-los somente como formas de tratamento - e não de solução de conflitos. Como afirma Lopes (2007):

A legitimidade da ação civil pública, dos termos de ajuste de conduta e dos agentes públicos que neles atuam em escala processual ou de composição não pode ser concebida como interiorização de uma situação jurídica complexa do ponto de vista do sentido regulamentar. Esta assimilação não se resolve, nem se consuma pela só utilização do procedimento e pela articulação dos poderes em torno da sanção e de sua execução forçada (LOPES, 2007, p. 253-254).

Sobre o tipo de empreendimento: o tipo de atividade ou conduta potencial ou efetivamente agressora ao meio ambiente influencia na escolha pelo seu tratamento mediante a via judicial ou a extrajudicial. Em geral, os procuradores entrevistados ressaltaram a dificuldade de uso da via extrajudicial por meio de TAC nos casos envolvendo grandes empreendimentos, especialmente aqueles de perfil federal. Como salienta o procurador entrevistado 4:

E, claro, quando a empresa está de boa vontade. Agora tem coisas, por exemplo: empreendimento do Governo Federal, com verba federal. Não precisa fazer TAC com a gente, pois sabe-se que o empreendimento vai sair. Fazer TAC com o COMPERJ? Você acha que eles vão perder tempo por causa disso? Porque o empreendimento vai sair. Você, no máximo, vai conseguir depois ver uma responsabilização criminal, apurar o dano etc.

Além disso, nos casos envolvendo grandes empreendimentos, as grandes empresas fazem-se valer da força de seus setores jurídicos e de sua capacidade de arcar com os custos judiciais para não aderirem à via extrajudicial, como frisa o procurador entrevistado 5:

Nesse caso, não houve acordo basicamente por causa disso. É uma postura deles, do jurídico da empresa como um todo, de ter uma posição combativa e de não buscar um acordo. Até porque, se olharmos sob o ponto de vista judicial, eles têm uma força muito maior até do que o Ministério Público para manter as decisões a favor deles nos tribunais.

Esse processo parece ser o resultado de uma espécie de internalização dos custos ambientais, no sentido de que as empresas incorporam ao custo de seus empreendimentos os possíveis gastos com eventuais processos judiciais desencadeados por infrações ambientais, multas ambientais, indenizações etc. Dessa forma, cria-se a percepção de que “a soma desses fatores gera um custo menor (ou um lucro maior) do que a interrupção de uma atividade

econômica (por vezes ilegal ou irregular)” (INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, s.d., p. 74). Além disso, na contramão da ideia de celeridade, as empresas podem se favorecer da morosidade dos tribunais, pois, durante a tramitação dos processos judiciais, ela pode dar continuidade às suas atividades econômicas ou ao seu processo de instalação.

Por outro lado, haveria uma predisposição desses grandes empreendimentos a assinarem TAC com os órgãos ambientais por conta da necessidade que possuem de obter ou renovar suas licenças ambientais. Como assevera o procurador entrevistado 4: “Eles [as empresas] fazem [TACs] com os órgãos ambientais porque têm que fazer para que suas licenças sejam renovadas”.

Sobre a mensuração do dano: ainda no que se refere a casos envolvendo grandes empreendimentos, mormente em função da proporção do dano ambiental que eles podem acarretar, acentua-se a dificuldade do uso da via extrajudicial por meio de TAC em razão dos problemas concernentes à mensuração desse dano. Segundo o procurador entrevistado 4, dependendo da extensão do dano ambiental, cria-se uma maior ou menor facilidade de utilização do TAC:

[...] quando o infrator é uma grande empresa, a dificuldade que se tem é a valoração dos danos ambientais. Fica difícil fazer um TAC para a recuperação de um vazamento de óleo, de poluição atmosférica etc. [...] Quando o dano é irrecuperável, a recuperação vai se traduzir em dinheiro. Daí é difícil uma mensuração. Já quando o dano tem uma reparação específica, é mais simples celebrar o TAC. Quando são questões mais simples: TAC para reflorestamento de uma área desmatada; TAC com obrigação de não fazer etc. Nesse sentido o MPE tem mais vantagem, pois pode fazer um TAC com uma boate para resolver uma poluição sonora etc. Fica mais fácil fazer TAC quando a reparação é mais simples.

Ao exemplificar a dificuldade de uso do TAC em casos de danos ambientais de grande proporção, o procurador entrevistado 4 cita o caso do vazamento de óleo da REDUC na baía de Guanabara, em janeiro de 2000. Segundo o mesmo, o TAC elaborado para tratar das compensações desse dano ambiental não foi homologado pela 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal,²⁷⁰ pois não houve concordância desta

²⁷⁰ Segundo informações colhidas no *site* do MPF, a 4ª Câmara coordena ações de defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural brasileiro. Sua principal atribuição é assessorar os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores da República nos Estados, dispondo de uma equipe constituída de analistas periciais e assessores,

última com relação à metodologia de valoração do dano ambiental feito por um estudo elaborado pela COPPE/UFRJ. De acordo com tal procurador:

Como o dano ambiental não prescreve, o caso do derramamento de óleo do ano 2000 até hoje não tem ação proposta nem TAC feito. Foi feito um TAC pelo Ministério Público Federal, mas a 4ª Câmara não homologou, dizendo que os critérios que a COPPE utilizava não estavam de acordo, que não era suficiente, mas também não deu nenhuma outra alternativa. [...] Não foi homologado e ainda não foi celebrado um novo. A questão ainda está em aberto. Está se tentando achar outras soluções: tentar inclusive pedir uma nova valoração para a 4ª Câmara ou então usar aquele da COPPE com um valor mínimo, numa eventual ação judicial; tentar fazer um balizamento através de comparação com outros vazamentos no mundo, pela quantidade de óleo, acessibilidade da área etc.

Sobre as formas de valoração de dano ambiental, alega o procurador entrevistado 3 que:

Abdiquei de técnica de valoração. Cada um tem um método de valoração. Não existe uma regra. Qual é a certa? Se você for estritamente por uma prova científica de que o meio ambiente vale tanto pela técnica de uma valoração, você vai perder porque o outro vai dizer: não, não é isso. [...] Então, acho que existem outras formas.

Ao serem questionadas as metodologias de tal estudo, a reparação pelo dano causado pela REDUC ao meio ambiente e à população no caso do vazamento de óleo de 2000 se encontra até hoje, 13 anos depois, sem solução. Isso demonstra não só a insuficiência e a limitação que o ponto de vista técnico possui ao buscar valorar impactos sociais e ambientais (e isso se estende para formas de mensuração de dano ambiental tanto na via extrajudicial quanto na judicial), como também abre margem para o questionamento da validade do discurso voltado para a ideia de celeridade da via extrajudicial por meio de TAC.

2.3.4. Um acordo entre poucos e para poucos: a falta de participação, publicidade e controle social na celebração dos TACs

A primeira questão a ser tratada com relação à discussão sobre as formas de participação do TAC recai sobre o tema da legitimidade para sua propositura. Com base em toda discussão na literatura do Direito sobre os “órgãos públicos legitimados” à propositura de compromissos de ajustamento, realizada com o intuito de definir quem está autorizado a celebrar o TAC, vemos que grande parte dos autores concorda quanto à impossibilidade de associações civis celebrá-lo. Salvo alguns poucos autores, como é o caso de Vieira (2002), que reconhecem a legitimidade para a propositura do TAC inclusive pelas associações, contanto que a questão abordada no termo lhe seja pertinente, a grande maioria concorda quanto a essa impossibilidade.

Se na década de 1980, essas mesmas associações civis garantiram o direito de proporem ações civis públicas, segundo o artigo 5º, da Lei nº 7.347 de 1985, e com isso “pretendeu o legislador estender, ao máximo possível, a legitimação ativa para a propositura da ação civil pública em defesa dos interesses difusos, homogêneos e coletivos, não se restringindo apenas ao Ministério Público” (NETO, 2003, p. 48), na década de 1990, o legislador restringe, por meio do art. 211 da Lei Federal nº 8.069 de 1990 e do art. 113 da Lei Federal nº 8.078 do mesmo ano, a legitimidade da propositura de Termo de Ajustamento de Conduta aos “órgãos públicos”. Segundo Abelha (2004), a ideia de se “legitimar” órgãos públicos à propositura de TAC deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica (IBAMA, PROCON, Ministério Público etc.) “são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial” (p. 92). Desse modo, se por um lado, na década de 1980, dentro de um processo de redemocratização do Brasil pós-Ditadura, em que “desde a Lei Federal nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, não apenas uma série de garantias foi fundamentada, mas também um grande aparato institucional de controle e garantias foi projetado e a participação da sociedade civil, amplamente prevista” (LOSEKANN, 2013, p. 321), amplia-se a participação da sociedade civil na defesa dos interesses difusos, homogêneos e coletivos através do exercício do direito à participação das associações civis na atividade jurisdicional por meio da ação civil pública;

por outro lado, uma década mais tarde, nos anos 1990, durante o processo de refundação neoliberal do Estado, exclui-se a garantia legal da propositura do TAC por essas associações, por não se enquadrarem na condição de “órgãos públicos”, o que põe em risco a possibilidade de participação direta da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre as formas de tratamento dos conflitos envolvendo interesses transindividuais mediante o instrumento extrajudicial do TAC. Com isso, no campo ambiental, especificamente, coloca-se em risco a participação da sociedade civil na tomada de decisão sobre as formas de adoção de medidas destinadas à recuperação do meio ambiente e sobre as regras de conduta a serem tomadas por atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana, isto é, sobre a negociação das condições de modo, tempo e lugar para as adequações de conduta ambiental ajustadas no TAC.

Por não existir uma garantia legal de participação na propositura do TAC, todo e qualquer envolvimento da sociedade civil no processo de celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta dependerá da iniciativa do órgão público legitimado que o propõe, seja criando possibilidades para um envolvimento direto (por meio da inclusão, como partícipes do acordo, de representantes dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos no TAC), seja dando condições para um envolvimento indireto (via controle social, por meio da garantia de uma correta e efetiva publicidade desse TAC). Sobre o assunto, ressaltam Souza e Fontes (2007):

Frise-se que não há previsão legal no sentido de se impor a obrigatoriedade de instrumentos de participação para elaboração e celebração do ajuste. Porém, tal como se afirmou, a observância da publicidade pode ser justificada ante a necessidade de se observar o Princípio Democrático. Também deve-se salientar que a decisão definida acerca do ajuste será sempre do órgão legitimado, vez que a norma não prevê qualquer espécie de submissão desta decisão à deliberação – quando e se houver – da sociedade, até por uma questão de se evitar a possibilidade de manipulação. Em síntese, pode-se dizer que o que se defende é a participação da sociedade civil – à qual se dará publicidade – na elaboração do ajustamento, não se deixando de lado ainda a participação de grupos cujos interesses coletivos estejam envolvidos no ajuste (SOUZA e FONTES, 2007, p. 48).

Na literatura do Direito, certos autores reforçam o argumento acerca da necessidade de uma participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão na celebração do TAC. Rodrigues (2004b), por exemplo, afirma que:

[...] o processo de tomada de decisões na celebração do termo de ajustamento de conduta deve ser um processo o mais participativo possível. O aspecto fundamental do Estado Democrático de direito é que se pretende, em níveis cada vez maiores, ensejar a participação dos cidadãos nas decisões que possam influir na sua vida. Portanto, o ideal é propiciar mecanismos de participação na formação da decisão do órgão legitimado na celebração do compromisso (RODRIGUES, 2004b, p. 343).

Entretanto, apesar das advertências e sugestões presentes na referida literatura, na prática, após a análise dos Termos de Ajustamento de Conduta objeto desta pesquisa, vimos que os TACs tendem a ser instrumentos de tratamento de conflitos ambientais pouco participativos, pois tendem a envolver somente alguns atores em específico no processo de tomada de decisão que define o acordo. Seguindo uma mentalidade eminentemente “representativista” e “tecnicista”, o TAC tende a envolver somente os órgãos políticos, os órgãos técnicos e os órgãos do sistema de justiça que acreditam ser habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre questões que são do interesse da sociedade civil (principalmente dos grupos sociais cujos interesses coletivos estão envolvidos no acordo).

No que diz respeito à questão da representação, acreditamos que quanto mais um órgão legitimado se colocar na posição de representante da garantia e defesa dos interesses e direitos transindividuais, menor será a busca pelo envolvimento da sociedade civil nos TACs. Por parte do Ministério Público, por exemplo, a tendência à representação pode vir em função do que Arantes (2002) chamou de “voluntarismo político”, ou seja, em função de determinadas concepções ideológicas de promotores e procuradores do Ministério Público que se convertem em um perfil específico de atuação. Tais concepções ideológicas se manifestam a partir de diagnósticos sobre a sociedade brasileira como hipossuficiente em suas possibilidades de ação política. Nesse sentido, ao conceberem a sociedade civil como frágil e desorganizada, coloca-se em risco possíveis iniciativas de envolvimento direto da mesma nos TACs celebrados pelo Ministério Público (principalmente a participação dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos no acordo), de maneira que a atuação dos promotores e procuradores nos acordos se restrinja somente, no que tange à questão da participação, a acolher denúncias de agressões ao meio ambiente e à saúde da população endereçadas ao MP por representantes de organizações da sociedade. Já por parte de órgãos

ambientais, a tendência à representação nos TACs pode vir em função do entendimento de que a busca pela garantia e defesa dos direitos e interesses transindividuais mediante a celebração dos TACs envolve o tratamento de assuntos técnicos, que cabe somente aos órgãos ambientais, na condição de especialistas, discutirem. Por esse critério, excluir-se-ia não só a sociedade civil, como também todos os demais órgãos que se enquadrarem na categoria de “leigos”, como é o caso dos órgãos do sistema de justiça.

Vale frisar que os Termos de Ajustamento de Conduta analisados nos casos TKCSA e REDUC não contaram com uma ampla participação da sociedade civil, inclusive naqueles que envolviam danos diretos à população, como os TACs relativos ao caso do derramamento de óleo da REDUC de 2000 e ao caso da poluição atmosférica da TKCSA. No curso da pesquisa, tomamos ciência de alguns termos de compromisso assinados em 2007 entre a TKCSA e algumas associações de pescadores da Baía de Sepetiba, relativos a medidas compensatórias pelos danos ocasionados no processo de instalação da empresa à atividade pesqueira. Tais termos, em 2011, vieram a ter suas obrigações substituídas por uma espécie de acordo, denominado “Memorando de Entendimentos”, entre a SEA, o INEA, a TKCSA e algumas associações de pescadores. Ainda que tal acordo conte com a participação de algumas entidades de pesca da região, há indícios, em função da carta de denúncia elaborada por associações de pescadores da baía de Sepetiba, de que o citado acordo não envolveu apropriadamente todos os grupos que possuíam interesse direto nos seus efeitos. Cabe ressaltar ainda que os TACs analisados que foram celebrados por iniciativa do INEA não contaram inclusive com a participação do Ministério Público como interveniente. Destarte, uma série de obrigações (ou exigências) dos TACs referentes a medidas sociais e ambientais visando à reparação de danos são elaboradas sem que haja ampla participação ou consulta popular.

Nesse ponto, como proclamam Acselrad e Leroy (2011):

Urge, pois, desenvolver propostas de tomada de decisão democráticas e elementos de metodologia que contribuam para alterar a correlação de forças no debate sobre o impacto dos projetos de desenvolvimento, fazendo valer a perspectiva diferenciada dos grupos sociais ‘atingidos’ e/ou correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória (ACSELRAD e LEROY, 2011, p. 14).

Ao buscarem critérios mais participativos na formulação dos TACs, alguns procuradores entrevistados apontaram a importância do uso de outro instrumento extrajudicial do qual dispõe o Ministério Público: a audiência pública.²⁷¹ Segundo o procurador entrevistado 3, dentre as validades do uso da audiência, estaria: envolver na discussão da celebração do acordo todos os legitimados para a sua propositura, de forma a evitar que um legitimado, caso discorde do compromisso, busque impugná-lo ou entre judicialmente com uma Ação; e possibilitar o controle do TAC mediante o envolvimento de uma série de atores sociais. Nas palavras do procurador entrevistado 3:

Todo TAC tem que ser submetido à audiência pública. A audiência pública é um mecanismo controlador do TAC. Então a audiência pública é muito poderosa. A audiência pública que a gente faz aqui é o lugar onde as pessoas têm que dizer o que vai ser feito antes de fazer. Se todos tivessem esse entendimento que o TAC tem vários legitimados e que tem que ser submetido a uma audiência pública, não teria esses TAC malucos. [...] No momento que eu vou fazer uma audiência com a empresa X, eu vou colocar o TAC para todo mundo interessado falar: “olha, nesse TAC, acho que essa cláusula aqui não está boa”. E aí, lá na frente, a empresa X estará resguardada porque todo mundo que teria suposta legitimidade para impugnar o TAC participou da audiência pública, teve chance de contribuir com o TAC. O edital da audiência convoca todo mundo; daí eu consigo fazer um documento seguro tanto para população quanto para aquele que está se dispondo a se ajustar amigavelmente. Eu já fiz um TAC que tive que entrar com uma ação para anular, porque o IBAMA me forneceu informações erradas. Eu fiz um TAC com base na informação do IBAMA e depois fiquei sabendo que aquele licenciamento era irregular, feito sei lá por que motivo. Daí eu tive que entrar em juízo e dizer para juiz “esse TAC está todo errado”, tive que entrar com ação de improbidade contra o servidor do IBAMA, entendeu?

Ressalta-se ainda, conforme alega o procurador entrevistado 5, o uso da audiência como forma de colher informações, manifestar posições e pressionar as partes indagadas:

Enfim, eu acho que a audiência pública serve muito mais como uma forma de evitar uma ação judicial. Trazer à participação e evitar a ação judicial. Num caso desses, se eu tivesse que ir para a justiça, eu poderia ganhar, mas perderia. Então, utilizei o instrumento da audiência pública como um instrumento quase que decisório mesmo, para colher as informações e manifestar o meu entendimento; como um instrumento de participação e pressão sobre quem estava sendo indagado na audiência pública.

²⁷¹ O artigo 27 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe em seu inciso IV que cabe a ele: “promover audiências públicas e emitir relatórios, anuais ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito”.

A audiência não só é justificada na formulação do TAC como também é apresentada como uma forma de colher informações entre as partes envolvidas para fundamentar a propositura de uma ação. Conforme o procurador entrevistado 4:

[a audiência pública] é importante para dar força a uma eventual ação, força de convencimento do juiz numa eventual ação, porque é diferente do órgão ambiental dar uma explicação no papel. Ele está ali, ele é questionado, ele gagueja, ele não sabe explicar, às vezes, quando confrontado diretamente. [...] a audiência pública é importante pra isso, porque dá mais força à sua ação, porque você tem lá a opinião popular do seu lado.

Apesar do reconhecimento, por parte desses membros do Ministério Público, da necessidade do uso de metodologias mais participativas para embasar suas decisões, deve haver nessas audiências públicas uma preocupação específica com o conteúdo e o sentido dessa participação, principalmente no aspecto da garantia de envolvimento dos grupos sociais correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória no processo de tomada de decisão sobre as formas de tratamento dos conflitos envolvendo direitos transindividuais. O procurador entrevistado 5 parece reconhecer essa necessidade, ao afirmar que:

De fato, esse instrumento tem que ser usado muito mais vezes. Mas a minha preocupação é que essas audiências públicas sejam efetivas, porque as audiências públicas do licenciamento ambiental, a rigor, são de fachada. Na verdade, o que tem que ser efetivada é a participação. Fazer a audiência, mas desde que seja feita de uma maneira com que as pessoas possam falar.

Ao salientarmos a importância de haver nessas audiências públicas uma preocupação específica com o conteúdo e o sentido dessa participação, alinhamo-nos ao exposto por Mello (2011) no Projeto Avaliação de Equidade Ambiental:

A participação não poderá implicar a negociação – entendida como processo de barganha – de direitos dos grupos potencialmente atingidos. O objetivo da participação deve ser o envolvimento dos atingidos nos processos decisórios para garantir, conforme o Artigo 5 da Constituição brasileira de 1988, a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à propriedade e o direito a justa indenização, no caso da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (MELLO, 2011, p. 34).

Nos TACs analisados, entretanto, o uso da audiência pública não concerne à participação no processo de tomada de decisões na celebração do Termo de Ajustamento de

Conduta, mas é concebida como um instrumento de publicidade, de divulgação daquilo que já foi acordado previamente entre aquele que se dispõe a ajustar sua conduta e aqueles que acreditam ser habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre os direitos e interesses transindividuais. O TAC celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) em março de 2012 é um bom exemplo dessa assertiva. Em sua cláusula quarta, referente às obrigações dos compromitentes, no item 4.1, consta no TAC a exigência de: “realizar Audiência Pública para divulgação das ações pactuadas no presente termo e estabelecimento de reuniões periódicas para divulgação do estágio de implementação do Plano de Ação”.

Em uma carta de denúncia enviada pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), em 23 de agosto de 2012, ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), por ocasião de sua 107ª Reunião Ordinária, a referida ONG alega haver “pouco caso com a transparência e publicização do TAC” da TKCSA, em parte em função de que “nenhuma audiência pública foi realizada, e ao que nos parece nada foi feito a respeito”. Desse modo, sustenta a instituição que: “reforçamos a necessidade da garantia da transparência e o controle social do TAC e de suas condições.” (PACS, 2012, p. 3). Vale destacar que, até o presente momento da pesquisa, um ano e meio após a assinatura do TAC, essa audiência ainda não foi realizada.

O questionamento quanto à maneira como se dá a publicidade dos TACs não é algo específico de representantes da sociedade civil. Existe a possibilidade de que um órgão legitimado desconheça a existência de um TAC assinado por outro órgão legitimado e questione sua falta de publicidade. Como exemplo, podemos citar o caso do TAC celebrado pela SEA, INEA, CECA e REDUC, em outubro de 2011, em que o Ministério Público Federal, especificamente o procurador responsável pela Procuradoria da República no Município de Duque de Caxias, município onde se encontra instalada a REDUC, desconhecia sua existência e questiona sua falta de publicidade. Sobre a questão, alega o referido procurador:

Então eu officiei o INEA: "INEA, como você deu uma licença de instalação que vai permitir que a REDUC lance poluentes em níveis de emergência, se

isso é crime ambiental?" E me foi respondido: "estamos fazendo um TAC de não sei quantos milhões etc." Pois bem: "Me encaminhem o TAC!" Passa um mês, não encaminham o TAC. Passa outro mês e não encaminham o TAC. Daí sai na imprensa: "O TAC foi celebrado com a REDUC etc." Agora, alguma coisa tem de errado! Por que, se eu estou há meses pedindo a cópia do TAC, eles não me encaminham? O que tem ali que a gente não pode saber? O TAC não é público?

Em geral, o critério adotado para a publicidade dos TACs se restringe à publicação do termo no Diário Oficial, como podemos constatar pelos exemplos abaixo:

Este instrumento será publicado, mediante extrato, no Diário Oficial, às expensas da Petrobras, sob pena de ineficácia.²⁷²

Dentro do prazo de 20 (vinte) dias, contados da data de sua assinatura, deverá o extrato do presente TAC ser publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, correndo os respectivos encargos por conta da compromissada.²⁷³

Dentro do prazo de 20 (vinte) dias, contados da data de sua assinatura, deverá o extrato do presente TAC ser publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, correndo os respectivos encargos por conta da compromissada. Uma cópia da referida publicação deverá ser encaminhada ao INEA, para que seja anexada ao processo administrativo correlato.²⁷⁴

Em alguns casos, o TAC é publicado no Diário Oficial de forma resumida, o que impossibilita o conhecimento público de todas as obrigações acordadas nesse instrumento. O TAC celebrado pela SEA, INEA e CECA com a REDUC, em 18 de outubro de 2011, por exemplo, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 8 de novembro de 2011²⁷⁵ da forma abaixo ilustrada.

Primeira parte, constante no final da página 28:

²⁷² Termo de Ajustamento de Conduta para Ajuste Ambiental celebrado entre a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a Petróleo Brasileiro S/A, bem como para Ajuste de Conduta com o Ministério Público Federal, em 29 de novembro de 2000, item número 26, p. 08.

²⁷³ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e as extintas Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), em julho de 2008, Cláusula nona – Da publicação de extrato, folha 4, do processo INEA n° E-07/512941/2012.

²⁷⁴ Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), em outubro de 2011, Cláusula décima terceira – Da publicação de extrato, p. 40.

²⁷⁵ Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Ano XXXVII, N° 209, Parte I, Terça-feira, 8 de novembro de 2011.

Secretaria de Estado do Ambiente

**SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE**

EXTRATO DE TERMO

INSTRUMENTO: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC. INEA 006/11).

PARTES: Secretaria de Estado do Ambiente - SEA, Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, Instituto Estadual do Ambiente - INEA e a empresa Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras.

Segunda parte, constante no início da página 29:

PODER EXECUTIVO

OBJETO: Disciplinar as medidas técnicas necessárias à continuidade da operação da Refinaria Duque de Caxias - REDUC, especificamente à operação desta unidade, no interior do sítio desta. Este TAC não exime a compromissada de responsabilidade por demais passivos ou irregularidades que venham a ser ou tenham sido eventualmente identificados, desde que não estejam relacionados com o objeto deste Termo.

PRAZO: 72 (setenta e dois) meses a contar da data de sua assinatura.

DATA DA ASSINATURA: 18 de outubro de 2011.

PROCESSO Nº E-07/500.955/11.

Id: 1219926. A faturar por empenho

Em outros poucos casos, encontramos a exigência de publicação do termo em jornais de ampla circulação, para além da publicação do Diário Oficial:

A compromissada se obriga a publicar os termos deste compromisso de ajustamento de conduta, no prazo de até 20 (vinte) dias a contar de sua celebração, em dois jornais de ampla circulação no Estado do Rio de Janeiro e no Diário Oficial da União.²⁷⁶

Em outros casos, ao se incumbir a empresa que está tendo sua conduta ajustada do processo de publicidade do TAC, abre-se margem para que as informações sobre o termo sejam publicizadas segundo critérios estabelecidos pela própria compromissada. Este é caso do TAC celebrado entre a TKCSA, SEA, CECA e o INEA, em março de 2012, que estabelece como exigência a empresa desenvolver programas de comunicação para divulgar o conteúdo do TAC, bem como as ações nele propostas. No Anexo 1 do Plano de Ação, item 64, referente

²⁷⁶ Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público Federal, a Petrobras, a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), no dia 25 de abril de 2000, Cláusula oitava, p.7.

à área denominada “Responsabilidade Social”, consta que a TKCSA possui como atribuição as seguintes ações:

- a) Editar jornal gratuito para a comunidade (Reta, centro de Santa Cruz e centro de Itaguaí). Conteúdo focado em ações de responsabilidade socioambiental e atividades da comunidade;
- b) Implantar programa de visitas à fábrica;
- c) Criação e veiculação de série de programas em rádios locais oficiais;
- d) Disponibilizar informações de relevância sobre o TAC na página da empresa na internet.

De acordo com o subitem *d)*, em que é exigido que a empresa disponibilize “informações de relevância sobre o TAC”, deixa-se ao encargo da empresa apresentar, mediante seu entendimento do que deva ou não ser relevante para ser disponibilizado, o conteúdo do TAC e o atendimento aos ajustes e adequações fixados no mesmo.

No que se refere ao subitem *a)*, sobre a edição de “jornal gratuito para comunidade”, a empresa, para cumprir com essa exigência, continuou com a publicação de seu jornal, intitulado “Alô comunidade”. Nesse jornal, que deve possuir um “conteúdo focado em ações de responsabilidade socioambiental e atividades da comunidade”, vemos obrigações (ou exigências) determinadas no TAC serem transformadas em ações voluntárias e, desse modo, serem usadas como *marketing* para a empresa. Um exemplo da condução desse processo de publicidade do TAC pela empresa pode ser visto no título de uma reportagem do jornal Alô comunidade, em que se apresenta uma compensação indenizatória que determina a construção de uma clínica de saúde em Santa Cruz²⁷⁷ da seguinte forma: “Mais saúde para a população do Complexo João XXIII: Clínica da Família Ernani Braga beneficia 27 mil pessoas com atendimento de qualidade”.²⁷⁸ Nessa reportagem, afirma-se ainda que: “A empresa investiu R\$ 4 milhões na construção do prédio da Clínica da Família por meio de *acordo voluntário* firmado com a Secretaria Estadual do Ambiente (SEA) para execução de projetos de infraestrutura na região” (grifos nossos). Assim, da maneira como foram concebidas as

²⁷⁷ Tal compensação foi estipulada no Termo de Cooperação Ambiental celebrado entre a TKCSA, SEA e o INEA, em 17 de agosto de 2011, e reiterada como uma das obrigações do TAC celebrado entre a TKCSA, a SEA, a CECA e o INEA em 30 de março de 2012. A referência a essa compensação é apresentada no item 3.5 do referido TAC: “empreender medidas socioambientais de caráter compensatório com destaque para a Bacia Hidrográfica da Baía de Sepetiba, no valor de R\$ 14 milhões, nos termos do Termo de Cooperação celebrado entre a SEA, o INEA e a TKCSA, conforme consta no processo administrativo E-07/502.631/2011”.

²⁷⁸ Fonte: Jornal Alô Comunidade, Ano 1, Julho de 2012, Edição 07. Disponível em: <<http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/>>. Acesso em 16 de julho de 2013.

exigências de publicidade no TAC, permite-se que a empresa apresente as informações concernentes ao cumprimento de suas obrigações segundo suas políticas de gestão ambiental e suas estratégias de *marketing* e de relações públicas com a comunidade.

Em uma recente publicação²⁷⁹ que discute o assédio de empresas e órgãos governamentais a ONGs e movimentos sociais através de projetos de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), problematizou-se o que se chamou de “contradições do dinheiro da compensação ambiental”. Os representantes de diferentes ONGs e movimentos sociais participantes de uma oficina que serviu de substrato para essa publicação propuseram debater sobre que tipos de financiamentos (frutos de compensações ambientais de empresas que causaram algum dano ambiental) seriam aceitáveis ou não por parte de ONGs e movimentos sociais. Nesse tocante, especial destaque cabe à fala de um representante da ONG FASE, que pareceu reconhecer certas estratégias de empresas de transformarem o cumprimento de obrigações acordadas extrajudicialmente em propaganda para a empresa, ao ressaltarem seu caráter “voluntário”. Sobre o dinheiro recebido pela ONG FASE como compensação pelo acidente do derramamento de óleo na baía de Guanabara pela Petrobras-REDUC em 2000, alega o representante que:

Quando houve o derramamento de petróleo na Baía de Guanabara, a FASE acessou o dinheiro do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que foi estabelecido com a Petrobras e fez o Mapa de Injustiça Ambiental. A Petrobras queria que a FASE colocasse: ‘Apoio Petrobras’. Mas a FASE não aceitou, colocou: ‘Apoio TAC Petrobras’. Ou seja, a compensação tem que ser feita, mas mantendo os critérios e fazendo o debate (FASE, 2013, p. 66).

Ao assumir estratégias e metodologias pouco participativas que limitam ou impedem a participação de um amplo espectro de atores sociais no processo de tomada de decisões na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, bem como não havendo garantias de sua transparência e publicidade, dificulta-se ou impossibilita-se todo e qualquer esforço no sentido de se exercer um controle social dos ajustes e adequações fixados por tais instrumentos, de forma a fazer com que adotem medidas que realmente atendam aos interesses e direitos transindividuais.

²⁷⁹ FASE (2013).

2.3.5. O TAC e o licenciamento ambiental: o "paradigma da adequação ambiental", os efeitos de garantia do licenciamento, de flexibilização da lei e de autolicensing

No decorrer da pesquisa, deparamo-nos com uma série Termos de Ajustamento de Conduta que se relacionam diretamente com os processos de licenciamento ambiental da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) e da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA).

O Termo de Ajustamento de Conduta assinado pela SEA, FEEMA, IEF, SERLA e a TKCSA em 22 de julho de 2008, por exemplo, possui como objeto “estabelecer os prazos e condições para que a Compromissada [a TKCSA] promova, fiel e integralmente, as necessárias adequações de suas atividades em suas instalações para a implantação do Terminal Portuário”²⁸⁰ e estabelece oito itens (elencados de A a H) para seu cumprimento. Segundo um parecer da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente²⁸¹ de 29 de novembro de 2012, a celebração deste TAC se deu em razão da TKCSA não estar cumprindo integralmente as condicionantes da Licença de Instalação FE011695. Desse modo, o termo trata da regulação de itens relacionados às condicionantes da Licença de Instalação da empresa, referindo-se em grande parte a medidas mitigatórias e compensatórias em função da supressão de vegetação nativa (mangue) em Área de Preservação Permanente (APP) para a construção do Terminal Portuário da empresa.

Em outro TAC celebrado com a TKCSA, dessa vez com participação da SEA, CECA e o INEA em 30 de março de 2012, tem-se como objetivo a “prorrogação do prazo de pré-operação do complexo siderúrgico”,²⁸² pré-operação essa autorizada na Licença de Instalação concedida pelo INEA. Ademais, nesse termo, estabelece-se um Plano de Ação com 134 medidas a serem implementadas pela empresa. Uma informação relevante sobre esse Plano de Ações é que certos itens que o configuram já haviam sido solicitados pelo citado órgão ambiental em diferentes notificações emitidas em 2010 e 2011. Um exemplo claro é o item

²⁸⁰ Processo INEA n° E-07/512941/2012, folha 06.

²⁸¹ O Parecer NAD n° 53/2012 consta nos autos do processo INEA n° E-07/512941/2012, de 31 de outubro de 2012, intitulado “Thyssenkrupp Cia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, Cod. Assunto: 0.109, Termo de Compromisso, Acompanhamento do cumprimento da fase de manutenção do reflorestamento objeto de cronogramas – Termo de compromisso – TC, folhas 130-134.

²⁸² TAC INEA n° 02/2012, p. 4. O referido termo se encontra referido aos processos: n° E-07/503.583/2009 e n° E-07/503.467/2010.

3.3 desse plano, que se refere à conclusão da “implantação do sistema de despoeiramento do poço de emergência até o dia 30 de abril de 2012”²⁸³ e que já havia sido solicitado pelo órgão ambiental em uma notificação de 2010.²⁸⁴ Cabe destacar ainda o fato de que mais de dez condicionantes da Licença de Instalação concedida em 2006 (e renovada em 2009) constam como itens a serem realizados durante a vigência do TAC. O item 133, por exemplo, demonstra a intenção do TAC servir como instrumento para o cumprimento da LI: “garantir que até o final da vigência do TAC sejam atendidas todas as condicionantes estabelecidas pelo licenciamento ambiental e toda legislação ambiental vigente”.²⁸⁵ Já o item 134 ilustra bem a questão: “atender à condicionante n° 31 da LI n° IN000771: ‘prover a área do poço de emergência da infraestrutura necessária para a realização de corte de peças sem o uso de oxigênio, de forma a evitar a emissão de material particulado para atmosfera.’”²⁸⁶

Tais exemplos demonstram que o TAC é concebido e operacionalizado pelo órgão ambiental como um instrumento diretamente atrelado ao processo de licenciamento, pois nele são estabelecidas uma série de compromissos, prazos e condições para que a empresa atenda a certas condicionantes às quais a empresa já estava obrigada a cumprir no próprio licenciamento.

A operacionalização do TAC de forma a atender ao processo de licenciamento fica ainda mais evidente por ocasião da formulação de um termo aditivo ao TAC, assinado pelos compromitentes (SEA, INEA, CECA) e pela compromissada (TKCSA) em abril de 2013, em que são realizadas algumas alterações no acordo. No texto original do TAC, o parágrafo único da cláusula segunda dispõe que:

As obrigações não vinculantes, assim definidas no Plano de Ação, cujos prazos de execução neles previstos, que, pelas suas características técnicas e operacionais, se estendem além do prazo de vigência do presente termo, serão incorporadas como condicionantes da licença de operação a ser concedida à compromissada.²⁸⁷

Com a alteração feita pelo termo aditivo, estabelece-se o seguinte:

²⁸³ TAC INEA n° 02/2012, p. 5

²⁸⁴ Gelinnot 00014815 (API, VOLUME II fl. 222)

²⁸⁵ TAC INEA n° 02/2012, p. 59.

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ TAC INEA n° 02/2012, p. 4

As ações vinculantes previstas no Plano de Ação (Anexo I), cujos prazos excedam o tempo de vigência do TAC, poderão ser convertidas em condicionantes da licença de operação, a exclusivo critério do compromitente INEA, desde que a compromissada implemente, dentro do prazo de vigência do presente termo, medida de mitigação eficaz.²⁸⁸

Como resultado da lógica de utilização do TAC pelo órgão ambiental, veremos condicionantes da Licença de Instalação serem transformadas em ações previstas pelo TAC, bem como ações do Plano de Ação do TAC, por intermédio de seu termo aditivo, poderem vir a ser transformadas em novas condicionantes, desta vez para a Licença de Operação. A partir de então, podemos reafirmar a premissa anteriormente colocada de que os órgãos ambientais tendem a inculcar em seus acordos suas lógicas específicas de agentes do poder executivo voltados para tratar o meio ambiente como uma questão eminentemente técnica, orientada para atender às necessidades específicas de suas atribuições como órgão responsável pelo licenciamento ambiental.

No caso da REDUC, encontramos essa lógica de atuação pelo órgão ambiental por ocasião do TAC celebrado pela SEA, INEA e CECA com a REDUC em 18 de outubro de 2011. Em sua cláusula primeira, referente ao objeto do TAC, no item 1.1, consta que “o presente termo tem como objeto disciplinar as medidas técnicas necessárias à continuidade da operação da Refinaria Duque de Caxias (REDUC) descrita nas Licenças de Operação FE00728, FE007482 e FE007990.”²⁸⁹ Já no item 1.4, menciona-se que “o presente instrumento integrará o processo de licenciamento ambiental da REDUC referida no caput, instruído no processo INEA n° E-07/500.255/2010.”²⁹⁰ Por fim, no item 5.1.1.1, afirma-se que “a Licença de Operação e Recuperação (LOR) será emitida no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da data de assinatura do presente Termo, com validade de 3 anos, renováveis por igual período.”²⁹¹

Os casos acima mencionados demonstram que o TAC, na prática, acaba por figurar como instrumento garantidor do processo de licenciamento ambiental, processo este que vem sofrendo mudanças com vistas a se tornar cada vez mais ágil e fragmentado. Ao representá-lo como um instrumento garantidor do licenciamento, temos em mente casos em que os órgãos

²⁸⁸ Termo aditivo n° 09/13, p.7 – Primeiro termo aditivo ao TAC n° 02/2012. O referido termo aditivo se encontra referido aos processos n° E-07/503.583/2009 e n° E-07/503.467/2010.

²⁸⁹ TAC INEA n° 006/11, p. 30, processo INEA n° E-07/500.955/11.

²⁹⁰ *Idem.*

²⁹¹ *Idem.*

ambientais, ao se depararem com a impossibilidade de concederem ou renovarem as licenças ambientais de determinados empreendimentos ou atividades (em razão dos mesmos estarem se instalando ou operando fora dos padrões estabelecidos por lei), celebram TACs buscando suas adequações às normas legais e, por esse meio desses instrumentos extrajudiciais, renovam suas licenças, ainda que tais empreendimentos ou atividades estejam, no momento da concessão ou renovação das licenças, fora dos padrões determinados por lei.

Sobre a questão, afirma o procurador entrevistado 4 que:

O problema é que os órgãos ambientais estão fazendo TAC dando prazo para empresa se adequar, quando, na verdade, o que acontece é que se está no momento da renovação da licença e a empresa não está adequada, a licença tinha era que não ser concedida e a empresa tinha que parar. Agora, não me venham dizer que isso vai causar prejuízos para o país, vai aumentar o preço da gasolina etc. Quer dizer que com o meio ambiente pode? Pode o povo de Caxias ficar lá, engolindo enxofre, fumaça?

Ao salientar os limites da busca pela adequação ambiental, o promotor entrevistado 1 critica o TAC celebrado entre a TKCSA, SEA, CECA e o INEA, em março de 2012:

[...] o que vai dizer se um TAC é viável ou não é o seu conteúdo. É para isso que a gente vai chegar e discutir. [...] e dizer:] olha, esse TAC não atende aos nossos critérios, que não são critérios de discricionariedade, [pois] eu não posso escolher se eu vou proteger a saúde da população. O TAC tem um limite, e um limite muito evidente. Se aquela atividade constitui um crime ambiental, você não pode dar um prazo para ela se adequar e permitir que ela continue funcionando. É a mesma coisa eu chegar para um traficante [e dizer:] ‘traficante, você está cometendo um crime e eu vou te dar um prazo para você diminuir a venda da droga’. E, na nossa visão, isso que foi feito no TAC da TKCSA.

Ao ser usado com um instrumento atrelado ao processo de licenciamento, o TAC acaba por permitir que atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana encontradas em alguma(s) etapa(s) do licenciamento sejam mantidas “sob a égide da lei”, na forma de um título executivo extrajudicial, assegurando assim a continuidade de atividades econômicas. Dessa maneira, o TAC enquadra-se dentro de um jogo político estruturado no âmbito do que Zhouiri (2008) denominou de “paradigma da adequação ambiental”. Segundo a autora:

O jogo político dá-se, então, no âmbito do paradigma da adequação ambiental, o qual é destinado a viabilizar o projeto técnico, incorporando-lhe

algumas "externalidades" ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras e compensatórias, desde que essas, obviamente, não inviabilizem o projeto do ponto de vista econômico-orçamentário. Dessa forma, assegura-se a dominação do espaço de tomada de decisões por uma visão hegemônica do que sejam as possibilidades de 'uso' dos recursos naturais a partir da lógica de mercado (ZHOURI, 2008, p. 100).

No campo jurídico, o paradigma da adequação ambiental encontra respaldo na chamada "teoria do fato consumado". Ainda que, conforme Dias (2007), não possamos chamá-la propriamente de uma "teoria", visto se tratar tão somente de um "universo de decisões judiciais que, guardando entre si similitudes, permite distinguir seus objetivos básicos" (p. 178), o entendimento acerca do fato consumado traz implicações diretas para as formas de tratamento do conflito na área ambiental. Isto porque, fundamentando-se no princípio de que a volta ao *status quo* originário ocasionaria mais prejuízos do que a permanência da situação atual, tende-se, na atuação dos órgãos públicos responsáveis por tratar das questões ambientais, a buscar a manutenção de empreendimentos construídos em desrespeito às normas ambientais quando, no momento do conflito, eles já se encontrarem instalados e/ou em operação. Com isso, consolida-se uma forma de tratamento de irregularidades constatadas no curso de projetos de desenvolvimento propensa a transformar os impactos sociais e ambientais gerados por tais projetos em formas de reparação de dano baseadas em medidas mitigadoras e compensatórias. Nas palavras do Promotor de Justiça de Minas Gerais, Carlos Eduardo Ferreira Pinto, "a teoria do fato consumado permite que, em nome do desenvolvimento, tudo seja transformado em compensação."²⁹²

Além do TAC figurar como um instrumento garantidor do processo de licenciamento ambiental, pudemos identificar igualmente nesse instrumento um conteúdo "flexibilizador" da lei, pois, mediante sua celebração, permite-se que empreendimentos que, no momento da concessão ou renovação das licenças ambientais, estejam fora dos padrões estabelecidos por lei continuem a operar até que sejam cumpridas as obrigações fixadas em suas cláusulas ou até que se extinga o seu tempo de vigência. Dessa forma, constrói-se uma lógica "flexibilizante" da lei mediante a qual se admite hoje o descumprimento aos padrões ambientais legais para que, no futuro, ao final do prazo de vigência do acordo, sejam

²⁹² Fala proferida pelo Promotor Carlos Eduardo Ferreira Pinto no seminário nacional "Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada dos conflitos ambientais e a garantia dos direitos humanos e difusos", realizado no dia 19 de novembro de 2012, em Belo Horizonte, Minas Gerais, e organizado pelo Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG).

cumpridos os padrões legais. Faz-se isso geralmente por meio da presença no acordo da “obrigação de não fazer”, que consiste no compromisso do empreendimento de abster-se da ação ou atividade danosa que vem cometendo. Entretanto, ao permitir que o empreendimento continue suas operações, a garantia da averiguação do cumprimento do compromisso realizado passa a ser possível somente por meio de fiscalização, o que acaba por transferir a competência do tratamento da questão para a capacidade de controle ambiental por parte dos órgãos ambientais (que, por vezes, são os propositores do TAC). Assim, concordamos com Zucarelli (2006a), quando o mesmo afirma que o TAC:

Apesar de ser um documento jurídico, que visa regular a conduta transgressora daquele que descumpre um direito fundamental da coletividade, este vem sendo utilizado como mais um instrumento *flexibilizante* da política ambiental, que permite o abrandamento na aplicação da legislação ambiental em prol de uma continuidade no licenciamento de projetos (ZUCARELLI, 2006a, p. 1, grifos no original).

Cabe aqui frisar que, apesar de na presente pesquisa a identificação do uso do TAC como instrumento “garantidor” do licenciamento e “flexibilizador” da lei ter se relacionado à atuação dos órgãos ambientais, nada impede que outro órgão legitimado atue de maneira semelhante (ou que os órgãos legitimados atuem em conjunto com o mesmo fim). Zucarelli (2006b), por exemplo, em seu estudo sobre o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Irapé, no vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, relacionou esse tipo de atuação ao Ministério Público Federal.

O uso do TAC dentro do processo de licenciamento parece seguir uma tendência, especialmente nos casos envolvendo grandes projetos, do poder público buscar flexibilizar ou contornar a lei de forma a permitir que tais empreendimentos obtenham suas licenças ambientais. Guimarães (2011), ao analisar o processo de licenciamento do Complexo siderúrgico da TKCSA, identificou uma situação em que a legislação (especificamente o zoneamento industrial estadual) foi alterada por meio de Decreto para permitir que a empresa se instalasse em uma Área de Preservação Permanente (APP). A justificativa para tal alteração se deu mediante o enquadramento de todo o Complexo siderúrgico da TKCSA na

categoria de “utilidade pública”, para fins de atendimento ao artigo 4º do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965).²⁹³ Sobre tal dinâmica, assevera a autora:

A alteração formal da legislação e a interpretação de certos conceitos constantes nas normas conduzem para a racionalidade econômica de incentivo às atividades industriais, expresso nas manifestações públicas de apoio dos chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, em detrimento de uma análise consistente da viabilidade ambiental do projeto. [...] No curso do licenciamento – e demais procedimentos relacionados – a legislação ambiental não logra funcionar como impeditivo, apesar da proteção ao meio ambiente ser pela lei um dever, ao desenvolvimento do empreendimento proposto, devendo, assim, ser ‘contornada’ para que a licença ambiental seja concedida atendendo-se a todas as normas vigentes (GUIMARÃES, 2011, p. 109-110).

Um trabalho desenvolvido pelo Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio (2005), que elaborou um anteprojeto de lei para o código ambiental do Estado do Rio de Janeiro, parece reconhecer o risco do uso do TAC atrelado ao processo de licenciamento. Consta em seu artigo 100 a seguinte recomendação: “A celebração do TAC jamais poderá suprir ou substituir o licenciamento ambiental, bem como a necessidade de elaboração de EIA/RIMA ou de outros estudos ambientais” (p. 29). Ademais, acrescenta em parágrafo único que: “O procedimento de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade objeto do TAC será conduzido paralelamente à sua execução” (p. 29).

O reconhecimento do TAC como um instrumento substitutivo e/ou garantidor do licenciamento ambiental, entretanto, parece ser algo corrente entre o empresariado. Nesse sentido, vale a pena retomarmos o exemplo da alegação da Petrobras, presente em um ofício enviado ao Ministério Público Federal, de que: “As Unidades da Petrobras estão licenciadas em conformidade com a legislação. As que ainda não possuem licença ambiental estão cobertas por Termos de Ajustamento de Conduta – TAC.”²⁹⁴ Outro exemplo desse reconhecimento pode ser visto em um manual sobre licenciamento ambiental elaborado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) para o empresariado

²⁹³ Vale frisar que a Lei Federal nº 4.771/1965 foi alterada pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Em seu artigo 8º, consta que “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”.

²⁹⁴ Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF nº 1.30.012.000001/2000-39, p. 16.

mineiro.²⁹⁵ Nesse documento, demonstra-se que a busca pela celebração do TAC não parte necessariamente dos órgãos públicos legitimados, uma vez que as empresas já contam com a assinatura desses termos em seus licenciamentos. Na resposta à pergunta G do manual (“Já estou instalado e/ou operando e não possuo licença, o que fazer?”), consta a seguinte instrução:

O empreendimento que já estiver instalado, em instalação ou operando sem a respectiva licença e desejar regularizar-se, pode utilizar-se da Licença de Instalação ou Licença de Operação em caráter corretivo [...] O empreendedor que desejar continuar funcionando concomitantemente com o processo de LI/LO (Licença de Instalação ou Licença de Operação) corretiva deverá assinar um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com o órgão ambiental. O TAC conterá previsão das condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização (FIEMG, s.d., p. 10-11).

Em outro documento da mesma instituição, que trata do tema da renovação de licenças ambientais²⁹⁶ consta que:

O indeferimento do pedido de revalidação da licença de operação gera graves consequências para o empreendedor, como a obrigação de paralisar as atividades do empreendimento até a sua regularização ambiental, ou até que seja firmado Termo de Ajustamento de Conduta com o órgão ambiental (FIEMG, s.d., p. 28).

Em um trecho da mesma publicação, podemos depreender mais claramente a lógica empresarial de compromisso ambiental na qual se insere o Termo de Ajustamento de Conduta:

Os compromissos de ordem ambiental se traduzem em inúmeras vantagens como fomento à competitividade, acesso a mercados, prática de inovação, ganhos econômicos, conformidade com os requisitos legais aplicáveis e cabendo destacar no assunto explorado nesta publicação: renovação da licença ambiental. Todo esse processo contribui significativamente para a produtividade, além de ser estratégico para a manutenção das licenças ambientais (FIEMG, s.d., p. 5).

²⁹⁵ FIEMG. Orientações ao empreendedor sobre o licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.pormin.gov.br/biblioteca/arquivo/Orientacoes_ao_empreendedor_sobre_licenciamento_ambiental_em_MG.pdf>. Acesso em: 19 de julho de 2013.

²⁹⁶FIEMG. Gestão ambiental: renovação de licença ambiental. Disponível em: <<http://www5.fiemg.com.br/admin/BibliotecaDeArquivos/Image.aspx?ImgId=37325&TabId=13676>>. Acesso em: 19 de julho de 2013.

O uso do TAC dentro do processo de licenciamento pode permitir também que condicionantes do licenciamento, ao serem transformadas em cláusulas e condições no acordo, se tornem o resultado de uma dinâmica de negociação em que os empreendimentos ou atividades a serem licenciados negociem e interfiram de maneira ativa no seu próprio licenciamento, o que se aproximaria do que Novoa Garzon (2008a) denominou de “autolicenciamento”. Assim, o TAC inserir-se-ia “na trajetória do autolicenciamento dos empreendimentos privados com diligente chancela ‘pública’ que os imuniza contra eventuais contestações jurídicas” (NOVOA GARZON, 2008a, p. 45). No que se refere, por exemplo, à negociação das condições de tempo para as adequações de conduta ambiental ajustadas em um TAC que se encontra atrelado ao processo de licenciamento, cria-se a possibilidade de que o empreendimento ou atividade a ser licenciada negocie a prorrogação do cumprimento de condicionantes de seu licenciamento mediante pedidos de prorrogação do TAC encaminhados ao órgão legitimado, que serão garantidos por meio da assinatura de termos aditivos. Ao possibilitarem esse tipo de negociação, talvez menos por razões técnicas e legais do que por razões políticas, os órgãos legitimados estariam contribuindo decisivamente para a manutenção ou sobrevida de atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde da população.

3. Considerações finais

Na presente Tese, adotamos quatro posições teórico-metodológicas. A primeira posição referiu-se à busca pela *historicização* de discursos e práticas, marcada pelo entendimento de que toda construção discursiva (noções de direito, justiça, sociedade bem ordenada, consenso, solidariedade e participação) e toda prática são contingentes e precárias e são resultado de determinados arranjos históricos. Nesse sentido, preocupamo-nos em definir certos discursos em suas especificidades, de modo a mostrar em que sentido o jogo das regras que os mesmos utilizam é irreduzível a qualquer outro, bem como procuramos identificar a emergência e o desenvolvimento de certas práticas em conjunturas históricas específicas. A segunda posição concerniu a busca por processos de *politização*, que envolveu a identificação dos jogos de força política por detrás da constituição de tais discursos e práticas, desvelando seus conteúdos e sentidos políticos. Além disso, buscou-se refletir acerca da possibilidade de que o sentido de tais discursos e práticas fosse, sobretudo, o de esvaziar o debate político ampliado, limitando ou impedindo o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas que afetam a vida coletiva. A terceira posição relacionou-se à procura por análises que dessem ênfase ao *hibridismo* de certos projetos e processos políticos, econômicos, sociais e culturais. A partir dessa posição, buscou-se compreender determinadas reformas políticas, econômicas, legislativas e do sistema de justiça como produto da confluência de discursos e práticas exógenos e endógenos aos espaços nacionais, regionais e locais executores de tais reformas; e como fruto da confluência de projetos político-econômicos distintos e processos sócio-históricos polimorfos e não-lineares. Por fim, a quarta posição centrou-se na busca pela *empíria*, pautando-se em estudos de caso e no desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa como forma de validar os elementos trazidos pelas posições anteriormente colocadas.

Com base nas posições teórico-metodológicas acima elencadas e ancorando-nos no reconhecimento de que a apropriada compreensão de um instrumento jurídico envolve mais do que o simples exame de suas estruturas e princípios legais, propusemo-nos a compreender o contexto político, econômico, social e cultural em meio ao qual o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi concebido, de forma a apreendermos as forças sociais e o jogo político envolvidos em sua concepção e inserção dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Criado em um contexto de reforma política, econômica, legislativa e do sistema de justiça que caracteriza o Brasil do final dos anos 1980, o TAC é o resultado de um período da

história republicana do país marcado pela “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) entre dois projetos distintos: de um lado, a ativação de um Estado formalmente democrático, marcado pelo reconhecimento de novos direitos aos cidadãos, que exige a ampliação do acesso à justiça e implica em um maior número de demandas ao Judiciário e, de outro, de discursos e propostas neoliberalizantes de modernização e racionalização do Estado, principalmente no que se refere à busca pela superação de formas burocráticas de se administrá-lo. Tal instrumento, dessa forma, é caudatário, à época, do espírito da crítica de certos empreendedores institucionais a todo tipo de burocracia, rigidez e formalismo relacionado às formas de gestão da máquina estatal, bem como às tradicionais atribuições do papel "pacificador social" do Estado em seu objetivo de tratar os conflitos. Mormente no que tange essas atribuições, o legislador conferiu aos órgãos públicos legitimados à sua propositura, voluntária ou involuntariamente, mediante as lacunas de seu texto legislativo, a flexibilidade para que tais órgãos tratem os conflitos através da possibilidade do uso de meios alternativos aos tradicionais de tratamento de conflito considerados mais rígidos e formais. Além disso, essa flexibilidade permite que cada órgão legitimado delineie o modo como concebe e operacionaliza seus TACs de acordo com as necessidades específicas de suas atribuições como órgão público, possibilitando assim que cada órgão faça sua escolha no sentido de selecionar os interesses legítimos a serem protegidos nos acordos, bem como que escolha as pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses e direitos transindividuais.

Ao identificarmos a dinâmica acima descrita, voltamo-nos para o exame de como os TACs são desenvolvidos na prática, de maneira a desvelarmos suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo segundo a lógica específica de sua operacionalização pelo órgão legitimado que o propôs como forma de tratamento para os conflitos. No campo ambiental, escopo de nosso estudo, vimos que desde a simples nomeação do acordo até o processo de escolha do dispositivo legal que o ancore tende a refletir a busca do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado por afirmar sua lógica específica de concepção e operacionalização de seus acordos ambientais e, a partir desse processo, procurar distinguir-se de outras lógicas de acordo empreendidas por outros órgãos legitimados ou representantes dos órgãos legitimados. É nesse sentido que, por exemplo, o órgão ambiental tende a inculcar em seus acordos sua lógica específica de agente do poder executivo voltado para tratar o meio ambiente como uma questão eminentemente técnica, orientada para atender às necessidades específicas de suas atribuições como órgão responsável pelo

licenciamento ambiental e pela aplicação de sanções administrativas aos agentes causadores de dano ambiental. Por outro lado, apesar das variadas formas de atuação dos promotores e procuradores - uma vez que, em função de suas independências funcionais, encontram-se “subordinados apenas à lei e à sua consciência” (ROJAS, 2013) -, há uma tendência dos acordos promovidos pelo Ministério Público seguirem uma lógica propriamente jurídica, pautando-se nos principais diplomas legais e preceitos que estruturam o arcabouço jurídico vigente em matéria de meio ambiente. Isto se dá possivelmente em razão de sua posição de defensor da ordem jurídica (art. 127 da Constituição Federal) e de sua atuação na qualidade de *custos legis* (fiscal da Lei).

As formas de operacionalização do TAC subordinar-se-ão à lógica propositiva específica do órgão legitimado que, por conseguinte, subordinar-se-á ao processo de escolha do dispositivo legal que o ancore e à interpretação dos ditames jurídicos estabelecidos pelo legislador para esse dispositivo. Ao realizar essa dinâmica operativa, o órgão legitimado atenderá às necessidades específicas de suas atribuições como órgão público e à sua posição política assumida diante do conflito para estabelecer o conteúdo do Termo de Ajustamento de Conduta. Diz-se isto porque, distante da teoria, a prática do uso do TAC conduz à percepção de que o mesmo é o resultado da escolha de um instrumento jurídico que possibilite a realização de decisões (mais do que simplesmente técnicas ou legais) políticas, tomadas caso a caso pelos órgãos legitimados com vistas a tratarem as questões ambientais e os conflitos a elas atrelados. Por ser fruto de posições e decisões políticas, o TAC pode servir como um instrumento de garantia da realização de interesses econômicos privados mediante a salvaguarda de empreendimentos e atividades produtivas sob a justificativa de sua suposta “utilidade pública” ou de seu presumido “interesse social”. Nesse sentido, vemos que o conjunto de justificativas frequentemente endereçadas ao uso do Termo de Ajustamento de Conduta, baseadas em premissas teóricas acerca de discursos voltados para ideias de celeridade, informalidade, negociação etc. desviam, de certa forma, o foco das posições e decisões políticas que estabelecem e guiam o acordo.

Ao direcionarmos o foco para o conteúdo político do TAC, acendemos o debate acerca de sua eficácia social que, para ser obtida, exige que o órgão legitimado realize uma análise da real produção dos efeitos sociais da sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas no acordo. Nesse aspecto, o que está em jogo é a validade social das escolhas empreendidas pelos órgãos legitimados. Caso tais escolhas sejam o resultado de posições e decisões políticas adotadas para preservar os agentes privados de possíveis prejuízos ou

ganhos econômicos menos vultosos, inscrevendo-se no jogo político desenvolvido no âmbito do paradigma da adequação ambiental ou buscando alicerce na teoria do fato consumado, de modo que, em nome do desenvolvimento, tudo seja convertido em medidas mitigadoras e compensatórias, o Termo de Ajustamento de Conduta não terá eficácia social. Mais do que isso, ele contribuirá para o acirramento de quadros de injustiça ambiental, mediante o aguçamento da distribuição desigual dos benefícios e danos ambientais.

O modo como foram concebidos e operacionalizados os Termos de Ajustamento de Conduta nos casos de conflitos ambientais envolvendo a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), entretanto, fornecem exemplos da ineficácia social desse instrumento, uma vez que a falta de participação, a falta de transparência por meio de publicidade e a consequente impossibilidade de controle social foram tônicas em tais acordos.

No que concerne à falta de participação, destaca-se o fato de que os Termos de Ajustamento de Conduta analisados nos casos TKCSA e REDUC não contaram com uma ampla participação dos grupos sociais cujos interesses coletivos estavam envolvidos no acordo, inclusive aqueles que envolviam danos diretos à população, como os TACs relativos ao caso do derramamento de óleo da REDUC de 2000 e ao caso da poluição atmosférica da TKCSA. No curso da pesquisa, tomamos ciência de alguns termos de compromisso assinados em 2007 entre a TKCSA e algumas associações de pescadores da Baía de Sepetiba relativos às medidas compensatórias pelos danos ocasionados no processo de instalação da empresa à atividade pesqueira. Tais termos, em 2011, vieram a ter suas obrigações substituídas por uma espécie de acordo denominado “Memorando de Entendimentos”. Ainda que tal acordo conte com a participação de algumas entidades de pesca da região, há indícios, em função de uma carta de denúncia elaborada por associações de pescadores da Baía de Sepetiba, de que o citado acordo não envolveu apropriadamente todos os grupos sociais que possuíam interesse nos seus efeitos. Desse modo, vemos que uma série de obrigações (ou exigências) dos TACs referentes a medidas sociais e ambientais visando à reparação de danos foram elaboradas sem que se ouvisse apropriadamente a perspectiva dos grupos sociais atingidos pelos impactos decorrentes das atividades dos referidos empreendimentos.

Seguindo uma mentalidade eminentemente “representativista” e “tecnicista”, o TAC tende a envolver somente os órgãos políticos, os órgãos técnicos e os órgãos do sistema de justiça que acreditam ser habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre questões que são do interesse da sociedade civil (principalmente dos grupos sociais

atingidos). Por parte do Ministério Público, por exemplo, a tendência à representação pode vir em função da concepção, por parte de promotores e procuradores, de que a sociedade civil seria frágil e desorganizada, o que tenderia a restringir a participação popular nos acordos ao acolhimento das denúncias de agressões ao meio ambiente e à saúde da população endereçadas ao MP por representantes de organizações da sociedade. Já por parte de órgãos ambientais, a tendência à representação nos TACs pode vir em função do entendimento de que a busca pela garantia e defesa dos interesses e direitos transindividuais mediante a celebração dos TACs envolve o tratamento de assuntos técnicos, que cabe somente aos órgãos ambientais, na condição de especialistas, discutirem. Por esse critério, excluir-se-ia não só a sociedade civil como também todos os demais órgãos que se enquadrarem na categoria de “leigos”, como é o caso dos órgãos do sistema de justiça. Nesse tocante, vale lembrar que os TACs celebrados por iniciativa do INEA e SEA nos casos REDUC e TKCSA não contaram nem com a participação do Ministério Público como interveniente. Assim, ao se excluir grande parcela da população do processo de tomada de decisão sobre as formas de tratamento e sobre as possíveis soluções para os problemas e conflitos, contribui-se, no sentido atribuído por Dagnino (2004), para uma “despolitização da participação”, na medida em que essas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o que faz com que o significado político e o potencial democratizante do processo de tomada de decisão sejam substituídos por formas estritamente particularizadas de tratar as questões ambientais.

No que se refere à falta de publicidade, em geral, o critério adotado nos TACs analisados nos casos TKCSA e REDUC se restringe à publicação do termo no Diário Oficial; em alguns poucos casos, encontramos nos acordos a exigência da publicação do termo em jornais de ampla circulação. Como agravante, alguns TACs consultados foram publicados no Diário Oficial de forma resumida, o que impossibilita o conhecimento público de todas as obrigações (ou exigências) acordadas nesse instrumento. Em outros casos, as obrigações (ou exigências) definidas para a publicidade do TAC incumbem à própria empresa que está tendo sua conduta ajustada do processo de publicidade, abrindo margem para que a empresa apresente as informações concernentes ao cumprimento de suas obrigações segundo suas políticas de gestão ambiental e suas estratégias de *marketing* e de relações públicas com a comunidade. Assim sendo, a forma com que os TACs tendem a ser publicizados limita a possibilidade de seu conhecimento público e compromete seu controle social.

O exame dos TACs celebrados nos casos de conflito envolvendo a TKCSA e a REDUC permitiu o reconhecimento de seu uso pelo órgão ambiental como um instrumento diretamente atrelado ao processo de licenciamento, o que viria a caracterizar seu efeito “garantidor” do processo de licenciamento. Na prática, isto ocorre quando os órgãos ambientais, ao se depararem com a impossibilidade de concederem ou renovarem as licenças ambientais de determinados empreendimentos ou atividades (em razão dos mesmos estarem se instalando ou operando fora dos padrões estabelecidos por lei), celebram TACs buscando suas adequações às normas legais e, por esse meio desses instrumentos extrajudiciais, renovam suas licenças, ainda que tais empreendimentos ou atividades estejam, no momento da concessão ou renovação das licenças, fora dos padrões determinados por lei.

Além de seu efeito “garantidor” do processo de licenciamento, pudemos identificar igualmente no TAC um conteúdo “flexibilizador” da lei, pois mediante sua celebração permite-se que empreendimentos que, no momento da concessão ou renovação das licenças ambientais, estiverem fora dos padrões estabelecidos por lei continuem a operar até que sejam cumpridas as obrigações fixadas em suas cláusulas ou até que se extinga o seu tempo de vigência. Desse modo, estabelece-se uma lógica “flexibilizante” da lei mediante a qual se admite hoje o descumprimento aos padrões ambientais legais para que, no futuro, ao final do prazo de vigência do acordo, sejam cumpridos esses padrões. Faz-se isso geralmente mediante a presença no acordo da “obrigação de não fazer”, que consiste no compromisso do empreendimento de abster-se da ação ou atividade danosa que vem cometendo. Entretanto, ao permitir que o empreendimento continue suas operações, a garantia da averiguação do cumprimento do compromisso realizado passa a ser possível somente por meio de fiscalização, o que acaba por transferir a competência do tratamento da questão para a capacidade de controle ambiental por parte dos órgãos ambientais.

Os agentes econômicos parecem identificar os efeitos “garantidor” do processo de licenciamento e “flexibilizador” da lei mediante o uso do TAC, identificação esta manifesta pela predisposição desses agentes a buscarem acordos com os órgãos ambientais por conta de suas necessidades de obterem ou renovarem suas licenças ambientais. Ao longo da pesquisa, deparamo-nos com manuais e cartilhas sobre o licenciamento ambiental voltadas para o empresariado que evidenciam que os mesmos já contam com a assinatura desses termos em seus licenciamentos, como se tais instrumentos fossem constitutivos desse procedimento administrativo do órgão ambiental.

A análise dos TACs celebrados nos casos de conflito envolvendo a TKCSA e a REDUC permitiu também desqualificar certas justificativas endereçadas ao uso do Termo de Ajustamento de Conduta como, por exemplo, as de eficiência, eficácia e celeridade. No que concerne às ideias de eficiência e eficácia, observamos uma tendência a se ressaltar tais ideias mais sob aspectos econômicos do que propriamente jurídicos, bem como uma tendência a se confundir eficiência e eficácia com celeridade e agilidade. Ao se deterem em tais aspectos, tendem a desconsiderar o que seria o aspecto primordial de um instrumento frequentemente considerado eficiente e eficaz na prevenção e reparação a interesses e direitos transindividuais: sua capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo e de garantir o acesso à justiça. Ao se confundir eficiência e eficácia com celeridade e agilidade, coloca-se ainda em jogo a “morosidade necessária” (SOUSA SANTOS *et. al.*, 1996) - o tempo ideal de duração do tratamento de conflito que concilie rapidez e eficiência com proteção de direitos - para a obtenção de um resultado socialmente tido por justo.

Sobre a justificativa da celeridade, vimos casos em que o TAC é justificado como forma de atender ao caráter de urgência de ação contra as lesões ou ameaças de lesões a direitos transindividuais. Porém, pela falta de critérios claros e objetivos para o estabelecimento dos prazos dos TACs, bem como para suas prorrogações, certas obrigações dos termos são indefinidamente prorrogadas, possibilitando assim que atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana sejam mantidas sob a égide da lei, na forma de Termos de Ajustamento de Conduta. A celeridade, nesses casos, poderia somente ser defendida como forma ágil de acionamento de um instrumento jurídico, mas não como garantia de presteza de um eventual processo de reparação do dano ambiental.

De modo geral, na prática, o TAC aparece como um instrumento eminentemente reativo de tratamento de conflitos, que é acionado pelos órgãos legitimados quando um problema ou dano já ocorreu. Assim, acaba, na maioria das vezes, buscando o ajuste de conduta dos causadores de danos ambientais já ocorridos, se valendo supostamente do princípio da prevenção no sentido de evitar que esses danos ocorram novamente. Porém, a maneira mais apropriada de se conceber e utilizar o princípio da prevenção é evitar o dano antes que o mesmo aconteça. A melhor forma de trabalhar esse princípio é haver, por parte dos órgãos públicos competentes, uma maior fiscalização das atividades potencialmente causadoras de impactos sociais e ambientais negativos, bem como haver um processo de licenciamento ambiental que seja mais representativo publicamente, mais transparente, participativo e menos consultivo (ou meramente pautado em uma simples comunicação

pública), envolvendo estudos menos tecnicistas que trouxessem para a análise as dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o licenciamento se estabelece.

Os casos estudados revelam a necessidade de se incrementar métodos de ação conjunta entre o Ministério Público e os demais órgãos da Administração Pública, buscando uma melhor eficácia social no resguardo dos direitos e interesses transindividuais. Isto porque as lógicas específicas de concepção e operacionalização dos acordos ambientais por cada órgão legitimado refletem, de certa maneira, as formas distintas e pouco integradas desses órgãos públicos trabalharem a questão ambiental no Brasil. Os conflitos intraestatais resultantes de decisões tomadas caso a caso e em separado sobre o tratamento das questões ambientais e dos conflitos a elas atreladas prejudicam a salvaguarda do meio ambiente e do que se entende por condições adequadas de vida da população.

Há também a necessidade de os órgãos legitimados à propositura do Termo de Ajustamento de Conduta refletirem sobre suas atuações no tratamento de conflito mediante o uso de instrumentos extrajudiciais através da problematização dos fatores endógenos que envolvem a demanda por tais instrumentos, bem como que façam uma análise exógena do sentido político do fomento de organizações como o Banco Mundial²⁹⁷ e a Organização das Nações Unidas (ONU)²⁹⁸ a projetos judiciais no Brasil voltados para disseminação de formas alternativas de tratamento de conflitos.²⁹⁹ A busca por um entendimento da lógica do fomento a tais projetos surge como uma necessidade fundamental para se compreender a

²⁹⁷ Referimo-nos à parceria realizada em junho de 2009 entre o Banco Mundial e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) para, segundo informações colhidas no informativo do MPMG, “fortalecer a capacidade institucional e aperfeiçoar o sistema de gestão ambiental da Instituição”. Para maiores informações, ver: MPMG Notícias. Informativo da Procuradoria-geral de Justiça de Minas Gerais, Ano XI, n. 201, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/portal/public/interno/arquivo/id/31335>>. Acesso em: 28 de julho de 2013.

²⁹⁸ Referimo-nos a uma pesquisa realizada pela ONG Viva Rio, que contou com fomento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por intermediação do Ministério da Justiça. Nessa pesquisa, foram analisados quatorze projetos de prestação de serviços jurídicos alternativos, que constavam no programa Balcão de Direitos, fomentado pelo Ministério. Para maiores informações, ver VERONESE (2007). Conforme alega Schuch (2008), “com o objetivo de ajudar o governo brasileiro a modernizar a máquina do Estado e prevenir a criminalidade, o PNUD gerenciou US\$ 150 mil, investidos pelo governo brasileiro, neste projeto de cooperação técnica. As ações do projeto estão calcadas num diagnóstico sobre as melhores iniciativas do Judiciário brasileiro, realizado em 2003, possibilitado através de recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)” (p. 2). Vale frisar que esse padrão de fomento por parte dessas instituições multilaterais a projetos judiciais voltados para disseminação de formas alternativas de tratamento de conflitos não é algo exclusivo do Brasil, de modo que se estende a uma série de outros países como, por exemplo, o Timor-Leste. Para maiores informações, ver SIMIÃO (2007).

²⁹⁹ Vale citar também o trabalho de Rebouças e Santos (2012), que analisaram o marco teórico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre direitos humanos a partir de estratégias de acesso à justiça implantadas pela Instituição, com ênfase para o Manual de Direitos Humanos da *International Bar Association*, disponibilizado a partir de 2011, como direcionamento de práticas de direitos humanos para a justiça brasileira. A análise das autoras chama a atenção para o uso de uma perspectiva neoliberalizante para os Direitos Humanos, marcada por uma política judiciária que passa a seguir um “modelo neoliberal de justiça” que reduz todo o campo de lutas por reconhecimento e emancipação dos direitos humanos a uma orientação para técnicas e boas práticas de gestão.

dinâmica das forças sociais e do jogo político que se estabelece dentro do subcampo da resolução negociada de conflitos. Como vimos na primeira parte desse estudo, a procura por formas modernas de resolução negociada de conflito mediante a disseminação de discursos de consenso, solidariedade e participação, possui uma gênese e um *telos* específico que se pretende alcançar por meio de diretrizes ou, seguindo a perspectiva de Vainer (2002), “palavras-de-ordem-político-escalares” difundidas por uma série de organismos multilaterais e órgãos (formais e informais). Tal dinâmica e seu conteúdo imanente devem ser reconhecidos principalmente pelas instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflitos que buscam recharacterizar ou reconfigurar suas atuações de forma a atender aos preceitos da resolução negociada.

Por fim, haveria de se repensar o jogo político estabelecido no âmbito do paradigma da adequação ambiental, principalmente no que se refere à crença na irreversibilidade da condução de um modelo de desenvolvimento que, em seu processo de acumulação de riquezas, distribui desigualmente na sociedade os benefícios e danos ambientais. Nos marcos da garantia de condução desse modelo, dispositivos legais são “contornados” ou “flexibilizados” e decisões políticas são tomadas reservadamente em nome do que determinados agentes privados consideram economicamente viável. Ao seguir-se essa crença na irreversibilidade da condução de um modelo de desenvolvimento excludente e produtor de desigualdades, o potencial de politização do conflito ambiental esvai-se no âmbito de espaços de negociação configurados para o seu tratamento, espaços esses que, com frequência, descartam politicamente aqueles que põem em risco a racionalidade que se quer fazer vigorar nesse ambiente de acordo, o que contribui para obscurecer as questões mais fundamentais a respeito do tipo de futuro que os atores sociais, em sua diversidade, pretendem alcançar.

4. Referências

4.1. Livros, capítulos de livro e artigos consultados:

ABEL, Richard L. The contradictions of informal justice. In: ABEL, Richard L. (Ed.). **The Politics of Informal Justice**. Vol. 1: The American Experience. New York: Academic Press, 1982, p. 267-320.

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri. (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Heinrich Böll, 2004, p.13-35.

_____. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, 2010(a), p. 103-119.

_____. **Mediação e Negociação de Conflitos Socioambientais**. Palestra proferida na Abertura do IX Encontro Temático da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Brasília, 2010(b). Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

_____; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina**. Trabalho apresentado na Reunião do Grupo de Trabajo Ecología Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Territorios, Recursos Naturales y Ecologismo Popular, Quito, outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/>>. Acesso em: 30 de março de 2012.

_____; COLI, Luis Régis. Disputas cartográficas e disputas territoriais. In: **Cartografias Sociais e Território**. ACSELRAD, Henri (Org.). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008, p.13-43.

_____; LEROY, Jean-Pierre. Apresentação. In: ETTERN (Laboratório Estado, Território e Natureza do IPPUR/UFRJ); FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional). **Relatório Síntese: projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ETTERN/FASE, 2011.

_____; MELLO, Cecília Campello do A. **Trabalho Industrial e Poluição Ambiental no Rio de Janeiro**. Cenias de um desastre anunciado. Sindicalismo e Justiça Ambiental. Rio de Janeiro: IBASE, 2000.

_____; MELLO, Cecília Campello do A. Conflito social e risco ambiental - o caso de um vazamento de óleo na Baía de Guanabara. In: ALIMONDA, H. (Org.), **Ecologia Política - Naturaleza, Sociedad y Utopia**. Buenos Aires: CLACSO, 2002, p. 293-317.

_____; VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. Cartografias sociais e território – um diálogo latino-americano. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, p.15-40.

ACUÑA, Guillermo. **Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

ADORNO, Sérgio. **A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese de livre-docência, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 1996.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ALEMÃO, Ivan da Costa; BARROSO, Marcia Regina C. Direito e Justiça: dificuldades na via extrajudicial. **Revista Sociologia Jurídica**, n. 12, 2011. Disponível em: <<http://www.sociologiajuridica.net.br>>. Acesso em: 26 de maio de 2013.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Carajás: a Guerra dos Mapas**. Belém: Falangola, 1993.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. **Dados**, v. 39, n. 2, 1996, p. 213-234.

_____. Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil. **Dados**, v.42, n.3, 1999, p. 421-451.

_____. MOYA, Maurício. A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, 1997, p. 119-132.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas Neoliberais no Brasil: A privatização nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso**. 2010. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense – UFF. Niterói, 2010.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC, 2002.

ARAÚJO, Lilian Alves de. **Ação Civil Pública Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

AZEVEDO, Rodrigo G. de. **Informalização da Justiça e Controle Social**: estudo sociológico da implantação dos juizados especiais criminais em Porto Alegre. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

BARKER, Michael. Alternative Dispute Resolution or Revolution. **State of Nature**, Winter 2009. Disponível em: <<http://www.stateofnature.org/>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 04 de outubro de 2013.

BERTOLI, Ana Lúcia; RIBEIRO, Maisa de Souza. Passivo ambiental: estudo de caso da Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras. A repercussão ambiental nas demonstrações contábeis em consequência dos acidentes ocorridos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552006000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

BLAKE, Robert R.; MOUTON, Jane S. **The managerial grid**. Houston: Gulf Publishing Co, 1964.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª. ed. Brasília: Edunb, 1999.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BORGES, Rafael Ivan. O interesse público nos termos de ajuste de conduta. **Conteúdo Jurídico**, Brasília - DF: 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.34205&seo=1>>. Acesso em: 30 de junho de 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Fim do Século, 2003.

_____; WACQUANT, Loïc. **Réponses: pour une anthropologie réflexive**. Paris: Seuil, 1992.

BRADFORD, Kevin D; STRINGFELLOWB, Anne; WEITZC, Barton A. Managing conflict to improve the effectiveness of retail networks. **Journal of Retailing**, n. 80, 2004, p. 181-195.

BREDARIOL, Celso. **Conflito ambiental e negociação: para uma política local de meio ambiente**. 2001. Tese (Doutorado em Planejamento Energético). Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Rio de Janeiro, 2001.

BRENNER, Neil. **New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks**, v. 10, n. 2, 2010, p. 182–222.

BRIDGE, Gavin. Grounding globalization: The prospects and perils of linking economic processes of globalization to environmental outcomes. **Economic Geography**, n. 78, 2002, p. 361-386.

BROCKETT, Charles D. State policies and the preservation of forest cover: lessons from contrasting public-policy regimes in Costa Rica. **Latin American Research Review**, v.37, n.1, 2002, p. 7-40.

BRONZ, Deborah. **Empreendimentos e empreendedores**: formas de gestão, classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental, Brasil, século XXI. 2011. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.

BROSE, Marcus. Gerenciamento Participativo e o Método ZOPP da GTZ. In: KLAUSMEYER, Alfons; RAMALHO, Luiz. (Org.). **Introdução a Metodologias Participativas**: um guia prático. Recife: SACTES/DED – ABONG, 1995, p. 15-27.

_____. O método ZOPP para planejamento e gestão de projetos. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001(a), p. 177-184.

_____. O Marco Lógico: instrumento de gestão e comunicação. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001(b), p. 279-286.

BONACORSI DE PALMA, Juliana. **Licenciamento Consensual de projetos de infraestrutura no Brasil**. In: VI Congreso Iberoamericano sobre regulación, gestión y control de los Servicios Públicos. Mendoza, 2011. Disponível em: <<http://www.asierregulacion.org/>>. Acesso em: 04 de julho de 2013.

BURAWOY, Michael. From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies. **Global Labour Journal**, v.1, n.2, 2010, p. 301-313.

BURTON, John. History of Conflict Resolution, In: PAULING, Linus (Ed.) **World Encyclopedia of Peace**, Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BURY, Jeffrey. Mining mountains: Neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. **Environment and Planning A**, n.37, 2005, p. 221-239.

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

CAMAZ, Fernando Ribeiro. **Considerações sobre os aspectos e impactos ambientais para o fechamento do sistema de refrigeração de uma refinaria de petróleo localizada na orla da Baía de Guanabara, RJ**. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão). Universidade Federal Fluminense – UFF. Niterói, 2008.

CAPLOW, Theodore. A Theory of Coalitions in the Triad. **American Sociological Review**, v.21, 1956, p. 489-493.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLI, Sílvia. **Atuação Extrajudicial do Ministério Público**. Artigo originalmente publicado sob o título “Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente”, Revista do Ministério Público, n. 46, 2002, p. 230-260. A versão consultada para este trabalho consta no site do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id27.htm>>. Acesso em: 27 de março de 2013.

CAPITÁN, Antonio Luis Hidalgo. **El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)**. Tese (Doctorado en Economía General y Estadística). Universidad de Huelva. Huelva, España, 2000.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. **Executive decree authority**: Calling out the tanks, or just filling out the forms? New York: Cambridge University Press, 1998 [1995, *mimeo*].

CARNEIRO, Claudio; LEMOS, Marcos A. F. O movimento Pós-positivista e a “visão” neoconstitucionalista da ponderação: a valoração de princípios em Robert Alexy. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 12, n. 12, 2012, p. 105-124.

CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro**, n.1, v.1. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

CARNEIRO, Ricardo. Reforma do Estado: o difícil desafio de uma transição dual. **FJP/EG Caderno de Textos**, n. 1, 1999, p. 1-11.

CARVALHO, Eduardo Santos de. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**: a autocomposição da lide na tutela de interesses transindividuais. 2005. Tese (Doutorado em Direito Civil). Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. Rio de Janeiro, 2005.

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

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, 1997, p. 147-156.

CHAMBERS, Robert J. H. Relaxed and participatory appraisal: notes on practical approaches and methods. In: BLISS, F.; NEUMANN, S. (Ed.). **Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik**. Bonn: Horlemann-Verlag, 1996, p. 74-90.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. O Juizado Especial Cível e a Reforma do Judiciário no Brasil. **Teoria & Pesquisa**, v. 21, 2012, p. 97-114.

CHAUÍ, Marilena. **Desvios 3** - Considerações sobre o realismo político. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.

_____. **Cultura e democracia**. 7ª ed., São Paulo: Cortez, 1997.

CHAVES, Aline. **Relatório**: O vazamento de óleo da Petrobras na baía de Guanabara e as providências adotadas cinco anos depois - análise preliminar da efetividade das normas ambientais brasileiras. Janeiro de 2005. Disponível em:
<http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/17_050101_acidente_guanabara.pdf>. Acesso em: 09 de agosto de 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Geral do Processo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

CLEAVER, Frances. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. **Journal of International Development**, n. 11, 1999, p. 597-612.

_____; KAARE, Bwire. **Social embeddedness and project practice**: a gendered analysis of promotion and participation in the Hesawa programme, Tanzania'. West Yorkshire: University of Bradford for SIDA, 1998.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

COELHO, Victor. **Baía de Guanabara**: uma História de Agressão Ambiental. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

COLCHESTER, Marcus. O mapeamento como ferramenta para garantir o controle comunitário: alguns ensinamentos do sudeste asiático. **Boletim do WRM**, nº 63, 2002. Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy/boletim/63/geral.html>>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

CONLEY, Alex; MOOTE, Ann. **Collaborative Conservation in Theory and Practice: A Literature Review**. Tucson, Ariz.: Udall Center for Studies in Public Policy, University of Arizona, 2001.

CORDIOLI, Sergio. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 25-40.

CORRALES, Javier. **From Market-Correctors to Market-Creators: Executive-Ruling Party Relations in the Economic Reforms of Argentina and Venezuela (1989-1993)**. Ph.D. Dissertation. (Master in Political Science). Harvard University, 1996.

COSER, Lewis. **The Functions of Social Conflict**. New York: The Free Press, 1956.

COSTA E SILVA, Tatiana Monteiro; LOPES, Marcel Alexandre. **Reflexões sobre as diferenças entre o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (Lei 7.347/85) e o Termo de Compromisso (Lei 9.605/98)**. In: XVI Congresso Nacional Conpedi, 2007, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/marcel_alexandre_lopes.pdf>. Acesso em: 09 de agosto de 2013.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. A invalidação do termo de ajustamento de conduta. **De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 7, 2006, p. 428-439.

COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003, p. 269-301.

CRUBELLATE, João Marcelo. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482004000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 05 de novembro de 2013.

CRUZ, Yalena de la; LI CHEN-APUY, Sandra; MORALES, Minor; ZAMORA, Carlos. El programa de ajuste estructural: salud y pobreza. **Revista Costarricense de Salud Pública**, v.4, n.6, 1995, p.25-41.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. Anamnese da medida provisória. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 26, 1997. Disponível em: <<http://www.servulo.com.br/pdf/Anamnese.pdf>>. Acesso em: 09 de outubro de 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DANIELS, Steven E.; WALKER, Gregg B. **Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach**. Westport, Conn.: Praeger, 2001.

DAVIS, Albie M. The Logic Behind the Magic of Mediation. **Negotiation Journal**, v. 5, n. 1, 1989, p. 17-24.

DE MIO, Geisa Paganini. **O Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumentos efetivos para resolução de conflitos ambientais**: a experiência da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos – SP. Tese (Doutorado em de Engenharia) Universidade de São Paulo – USP. São Carlos, 2005.

DELGADO, Richard *et. al.* Fairness and Formality: minimizing the risk of prejudice in Alternative Dispute Resolution. **Wisconsin Law Review**, v. 6, 1985, p. 1359–1391.

DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

DEUTSCH, Morton. **The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes**. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

DIAS, André de Vasconcelos. Meio Ambiente e fato consumado. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho *et. al.* (Org.). **Política nacional de meio ambiente: 25 anos da Lei 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 175-204.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários e poder legislativo no Brasil contemporâneo**. Trabalho apresentado ao XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, 2000. Disponível em:
<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4760&Itemid=357>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. Vol. 1. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DOURADO, Maria de Fátima Abreu Marques. Responsabilidade civil ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 905, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7689>>. Acesso em: 26 junho de 2013.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, n. 17, 1993, p.86-101.

DRYZEK, John S. **Conflict and Choice in Resource Management**: The Case of Alaska. Boulder: Westview Press, 1983.

DUARTE NETO, Bento Herculano *et. al.* **Direito Processual do Trabalho**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

DUKES, Frank. Public Conflict Resolution: A Transformative Approach. **Negotiation Journal**, v. 9, n. 1, 1993, p. 45-57.

DUKES, Franklin; FIREHOCK, Karen. **Collaboration**: A Guide for Environmental Advocates. Charlottesville, Va.: Institute for Environmental Negotiation, Wilderness Society, National Audubon Society, 2001.

EYBURN, Rosalind; LADBURY, Sarah. Popular participation in aid assisted projects: why more in theory than in practice? In: NELSON, Nici; WRIGHT, Susan. (Eds.). **Power and Participatory Development**: theory and practice. London: IT Publications, 1995, p. 192-200.

FARIA, José Eduardo. **El derecho en la economía globalizada**. Barcelona: Editorial Trotta, 2001.

_____. **Direito e Conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FARIAS, Talden. Possibilidade de distorção do termo de ajustamento de conduta: análise de um caso concreto. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 3, n. 14, 2007, p. 10-28.

FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 27, 2011.

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 27, 2011, p. 81-92.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, 1997, p. 127-154.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal**. Projeto Buscalegis - Biblioteca jurídica virtual. s.d. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/buscalegis>>. Acesso em: 31 de agosto de 2013.

FINEMAN, Martha. Dominant Discourse, Professional Language and Legal Change in Child Custody Decisionmaking. **Harvard Law Review**, v. 101, n. 4, 1988, p. 727-774.

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

FISHER, Roger; URY, William. **Getting to Yes: negotiation agreement without giving in**. Boston: Houghton Mifflin, 1981.

FISS, Owen M. Against Settlement. **Yale Law Journal**, v. 9, n. 6, 1984, p. 1073-1090.

FONTAINE, Guillaume. **Sobre conflictos socio-ambientales en la Amazonía**. El Estado y la gobernabilidad global. In: Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Colección Gobernabilidad y Desarrollo Sostenible, 17, Barcelona, IIG, 2003. Disponível em: <http://www.flacso.org.ec/docs/gf_conflictos.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2013.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau editora, 2011[1973].

FOWLER, Roger. **Language in the News: Discourse and Ideology in the Press**. London: Routledge, 1991.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: Univ. Chicago Press, 1963.

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**. Ação e debate nas arenas públicas, Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Plano real, privatização dos bancos estaduais e reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, 2011, p. 129-150.

GAMSON, William. A theory of coalition formation. **American Sociological Review**, v. 26, 1961, p. 373-382.

GAVIRIA, Edwin Muñoz. Mineração e Regulação Social na Amazônia: o caso da mineradora Alcoa e as comunidades de Juruti Velho, Pará. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, p. 237-273.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Manual de atuação em Tuleta Coletiva para o Ministério Público Federal**. Fevereiro, 2005. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 19 de maio de 2013.

GIFFONI PINTO, Raquel. **O Poder da Crítica**: um estudo sobre a relação empresa e movimentos sociais. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2010(a).

_____. **Conflitos sócio-ambientais na Baía de Guanabara**: ações coletivas e demandas de reparação e direitos nas comunidades de pesca de Magé/RJ. Relatório de Pesquisa, 2010(b), *mimeo*.

_____. Pesca artesanal e conflito ambiental na Baía de Guanabara. In: Fórum de afetados pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara (Org.) **50 anos da Refinaria de Duque de Caxias e a expansão petrolífera no Brasil**: conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do pré-sal. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2012, p. 115-150.

GOLDENBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Social**, v.15, n.2, 2003, p. 219-235.

GOMES, Marcos; SOUZA, Alessandro; CARVALHO, Ricardo. Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) como mitigador de impactos socioambientais negativos em empreendimentos agropecuários. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 63-78.

GUIMARÃES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e a crise de 2002. **São Paulo em Perspectiva**. v. 15, n. 4, São Paulo, 2001, p. 136-144.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. **O licenciamento ambiental prévio e a localização de grandes empreendimentos: o caso da TKCSA em Santa Cruz, Rio de Janeiro, RJ**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. **The political economy of democratic transitions**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

HARVEY, David. **O novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HATCH, Mary. **Organization theory: modern, symbolic and postmodern perspectives**. Oxford: Oxford University, 1997.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

HEALEY, Patsy. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. **The Town Planning Review**, v. 63, n. 2, 1992, p. 143-162.

_____. **Collaborative Planning**. Shaping Places in Fragmented Societies. Houndmills/ London: Macmillan Press, 1997.

HECKSCHER, C. Defining the post-bureaucratic type. In: HECKSCHER, C.; DONNELLON, A. (Eds). **The post-bureaucratic organization: new perspectives on organizational change**. California: Sage, 1994. p. 14-62.

HERRMAN, Margaret S. On balance: Promoting integrity under conflicted mandates. **Conflict Resolution Quarterly**, v. 11, n. 2, 1993, p. 123-138.

HOMMEL, Thierry. **Stratégies des firmes industrielles et contestation sociale**. Paris: Inra, 2004.

IGARI, Alexandre T.; PIVELLO, Vânia R.. Crédito rural e código florestal: irmãos como Caim e Abel? **Ambiente & Sociedade**, vol.14, n.1, 2011, p. 133-150.

INNES, Judith. Planning through consensus building: a view of a comprehensive planning ideal. **Journal of American Planning Association**, v. 62, 1996, p. 460-472.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Conciliar é legal? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2579, 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17035>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

JESSOP, Bob. The transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State. In: BURROWS, R.; LOADER, B. (Eds). **Towards a Post-Fordist Welfare State**. London: Routledge, 1994.

_____. The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination. **Social Policy & Administration**, n.33, v.4, 1999, p. 348-359.

_____. Globalisation and the national state. In: AARONOWITZ, S.; BRATSIK, P. (Eds). **Rethinking the State: Miliband, Poulantzas and state theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002(a), p. 185-220.

_____. Liberalism, Neo-Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective. **Antipode**, v. 34, n.3, 2002(b), p. 452-472.

_____. Changes in Welfare Regimes and the Search for Flexibility and Employability. In: OVERBEEK, H. (Ed.) **The Political Economy of European Employment: European Integration and the Transnationalization of the (Un)employment Question**. London/New York: Routledge, 2003, p. 29-50.

KAIMOWITZ, David; SMITH, Joyotee. Soybean technology and the loss of natural vegetation in Brazil and Bolívia. In: ANGELSEN, A.; KAIMOWITZ, D. (Org.). **Agricultural Technologies and Tropical Deforestation**. ReOxon: CABI Publishing Wallingford, 2001, p. 195-211.

KANT DE LIMA, Roberto. Complementaridade e inquisitorialidade, oposição e acusatorialidade: a tradição judiciária da punição de conflitos e a tradição processual da resolução de conflitos no Brasil. **Série Estudos**, n.91, 1995, p. 67-91.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, 2006, p. 564-574.

KOHL, Benjamin. Challenges to Neoliberal Hegemony in Bolivia. **Antipode**, v.38, n.2, 2006, p. 304–326.

KRAPPIZ, Uwe; ULLRICH, Gabriele; SOUZA, Joelson. **Enfoque participativo para o trabalho em grupos**: conceitos básicos e um estudo de caso. Recife: ASSOCENE, 1988.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LAUTIER, Bruno. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

LEE, João Bosco. **O Problema do Direito Aplicável ao Mérito do Litígio na Arbitragem Comercial Internacional**. Estudos do Direito do Seguro. São Paulo: Max Limonad, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Máira Luísa Milani de; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Ação Civil Pública, Termo de Ajustamento de Conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 331-343.

LEMOS, André Luiz Ferreira. **Reposição florestal decorrente da autorização de supressão de vegetação no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Seropédica, 2013.

LEWIN, Kurt. **A Dynamic Theory of Personality**. New York: Mcgraw-Hill, 1935.

LITTLE, Paul E. Os Conflitos Socioambientais: Um Campo de Estudo e de Ação Política. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **A Difícil Sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001, p. 107-122.

LOBO, Carlos Augusto da Silveira. Uma Introdução à Arbitragem Comercial Internacional. In: ALMEIDA, Ricardo (Coord.). **Arbitragem Interna e Internacional**: questões de doutrina e prática. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 3-51.

LOPES, Luís Otávio do Canto. **Conflito socioambiental e (re)organização territorial**: mineradora Alcoa e comunidades ribeirinhas do projeto agroextrativista Juruti Velho, município de Juruti-Pará-Amazônia-Brasil. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Porto Alegre, 2012.

LOPES, Monica Sette. A força pedagógica da ação civil e dos termos de ajustamento de conduta. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 50, 2007, p. 246-255.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **Ação Civil Pública e Ajustamento de Conduta em Área de Proteção aos Mananciais na Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 2009.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Dados**, v. 56, n. 2, 2013, p. 311-349.

LOZANO, Guillermo Olivera. La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en Mexico. **Scripta Nova**, v. IX, n. 194 (33), 2005. Disponível em: <<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>>. Acesso em: 05 de setembro de 2013.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: UNB, 1980.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, São Paulo, n. 57, 2002, p. 113-134.

MACIEL, Marco. Arbitragem e avanço institucional. **Revista do SFI**, n.3, 1997. Disponível em:<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/201155/arbitragemeavanco.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 de setembro 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MADEIRA, Wilson. Da denúncia à execução: a efetividade da jurisdição em matéria ambiental. II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo, **Anais... ANPPAS**, 2004.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais LFG, 2008.

MAGALHÃES, Esther C. Piragibe; MAGALHÃES, Marcelo C. Piragibe. **Dicionário Jurídico Piragibe**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MARCONSIN, Cleier; FORTI, Valeria; MARCONSIN, Adauto F. Neoliberalismo e reestruturação produtiva: debatendo a flexibilização dos direitos trabalhistas no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n.2, 2012, p. 23-46.

MAROIS, Thomas. Un Modelo Neoliberal para Institucionalizar el Desacuerdo Social: La Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN. **Revista Vetas**, v. 12, n. 31, 2009, p. 57-66.

MARONA, Marjorie Corrêa. Reforma do Judiciário no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 351-368.

MARQUES, José Roberto. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**. s.d., n.p. Disponível em: <<http://www.mp.pi.gov.br/meioambiente/documentos/category/506-geral#>>. Acesso em: 19 de junho de 2013.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. Infrações Administrativas Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, n. 58, 2004. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=761843>>. Acesso em: 08 de julho de 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Pontos controvertidos sobre o inquérito civil. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública**: Lei 7.347/85 – 15 anos. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 308-344.

_____. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 41, 2006. Disponível em: < <http://www.mazzilli.com.br>>. Acesso em 22 de maio de 2013.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

McNEISH, John-Andrew. Pobreza Política e “passes de mágica” na Bolívia e na América Latina. In: CIMADAMORE, Alberto et. al. (Eds.). **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 255-278.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4ª ed., São Paulo: RT, 2009.

MEDEIROS, Mário Alves. Compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2862, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19025>>. Acesso em: 01 de julho de 2013.

MELLO, Cecília Campello do A. Sumário Executivo. In: ETTERN (Laboratório Estado, Território e Natureza do IPPUR/UFRJ); FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional). **Relatório Síntese**: Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro: ETTERN/FASE, 2011.

MELO, Raimundo Simão de. Inquérito civil: Poder investigatório do Ministério Público do Trabalho. **Âmbito Jurídico**, v. 3, n. 9, 2002. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4358>. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Pursuing Settlement in an Adversary Culture: A Tale of Innovation. Co-opted or "The Law of ADR". **Florida State University Law Review**, v. 19, n. 1, 1991, p. 361-379.

_____. From Legal Disputes to Conflict Resolution and Human Problem Solving: Legal Dispute Resolution in a Multidisciplinary Context. **Journal of Legal Education**, v. 54, n. 1, 2004, p. 7-29.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco - doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILLS, Theodore M. Power Relations in Three-Person Groups. **American Sociological Review**, v.18, 1953, p. 351-357.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, 2009, p. 32-50.

MOORE, Carl. M. Why do we mediate? In: FOLGER, Joseph P., JONES, Tricia S. (Eds.). **New directions in mediation: communication research and perspectives**. Newbury Park, Calif: Sage, 1994, p. 195-203.

MORAES, Laura Regina Correia de. **Reparação de danos ambientais: análise do termo de ajustamento de conduta do setor habitacional Vicente Pires/DF**. Monografia (Graduação em Ciências Jurídicas). Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Brasília, 2012.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: **Temas de direito processual: terceira série**. São Paulo: Saraiva, 1984.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MORRIL, Calvin; OWEN-SMITH, Jason. The emergence of environmental conflict resolution: subversive stories, institutional change and the construction of fields. In: VENTRESCA, M.; HOFFMAN, A. (Eds.). **Organizations, policy and the natural environment: institutional strategic perspectives**. Stanford: Univ. Press, 2001. Disponível em: <<http://webuser.bus.umich.edu/organizations/smo/protected/resources/morrillowen.pdf>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2012.

MOTTA, Fernando C. P. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 3, 1979, p. 11-25.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA, Maria Alice Salles. Diagnóstico Participativo de Unidades de Conservação – DiPUC. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 113-120.

MUMME, Stephen P. Trade Integration, Neoliberal Reform, and Environmental Protection in Mexico: Lessons for the Americas. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 3, 2007, p. 91-107.

NADER, Laura. **Harmony Ideology: Justice and Control in a Zapotec Mountain Village Palo Alto, CA, U.S.A.**: Stanford University Press, 1990.

_____. Trading Justice for Harmony. **Forum** (National Institute for Dispute Resolution) Winter, 1992, p. 12-14.

_____. **A Civilização e seus negociadores**: a harmonia como técnica de pacificação. In: XIX reunião Brasileira de Antropologia. Niterói: ABA, 1996, p. 43-63.

_____. **The life of the law**: anthropological projects. University of California Press, 2002.

NÆSS, Peter. Urban Planning and Sustainable Development. **European Planning Studies**, v. 9, n. 4, 2001, p. 503-524.

NASCIMENTO, Marcelo C. Mascaro. Termos de Ajuste de Conduta (TAC) com multa de valor excessivo. **Jornal Digital do 52º Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho (LTR)**, 2012, p. 73-75. Disponível em: <http://www.mascaro.com.br/dyn_images/LTR_marcelo.pdf>. Acesso em: 29 de junho de 2013.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. **Abuso do poder de legislar**: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

NAVES, Flávia Luciana; MAFRA, Luiz Antonio Staub; GOMES, Marcus Affonso; AMÂNCIO, Robson. Diagnóstico Organizacional Participativo – DOP. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 87-95.

NETO, Marino Lucianelli. Ação Civil Pública. **Revista UNORP**, v.2. n. 2, 2003, p. 47-72.

NOVOA GARZON, Luis Fernando. O licenciamento automático dos grandes projetos de infra-estrutura no Brasil: o caso das usinas no rio Madeira. **Revista Universidade & Sociedade**, n. 42, ANDES, Brasília, 2008(a), p. 37-58.

_____. Licença para hidrelétricas abre caminho para privatização irrestrita do Madeira. **Correio da Cidadania**, São Paulo, p. 04, 20 de agosto de 2008(b).

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 265-291.

OLIVEIRA, Thiago Pires. A execução do Termo de Ajustamento de Conduta ambiental como mecanismo de efetivação do acesso à justiça. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v.4, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/PPGD/index>>. Acesso em: 13 de maio de 2013.

OXHORN, Philip. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. **Sociologias**, 2010, vol.12, n.24, p. 18-43.

PACHECO, Cristiano de Souza Lima. **Responsabilidade civil ambiental, cadeia produtiva rural e sustentabilidade** – um desafio para o século XXI. In: II Congresso Internacional Florense de Direito e Ambiente, 2012, Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <<http://cristianopacheco.com/wp-content/uploads/2012/01/Artigo-Cristiano-Pacheco-Resp.-Civil-sustentabilidade-e-cadeia-produtiva-10.01.12.pdf>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing space. **Antipode**, n. 34, v.3, 2002, p. 380-404.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. **Percursos da informalização e da desjudicialização**: por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada). Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa; Centro de Estudos Sociais, 2001. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/>>. Acesso em: 05 de maio de 2013.

PEREIRA, Marco Antônio Marcondes. Transação no curso da ação civil pública. **Revista de direito do consumidor**, n. 16, 1995, p. 116-127.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. **A Guerra da Água em Cochabamba, Bolívia**: desmistificando conflitos por água à luz da geopolítica. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza; MENEZES, Marco Antonio Carneiro; DIAS, Alexandre Pessoa; BÚRIGO, André Campos. **Avaliação dos impactos socioambientais e de saúde em Santa Cruz decorrentes da instalação e operação da empresa TKCSA**. Fundação Oswaldo Cruz: ENSP: EPSJV, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/hqlep>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

PRUITT, Dean G. Achieving Integrative Agreements. In: BAZERMAN, M.; LEWICKI, R. J. (Eds.). **Negotiation in Organizations**. Newbury Park, Calif.: Sage, 1983, p. 35-50.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**. São Paulo: Editora 34, 1996.

RAPOPORT, Anatol. **Game theory as a theory of conflict resolution**. Dordrecht: D. Reidel Publishing, 1974.

RAULINO, Sebastião. **Construções sociais da vizinhança: temor e consentimento nas representações dos efeitos de proximidade entre grandes empreendimentos industriais e populações residentes**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REBOUÇAS, Gabriela Maia; SANTOS, Adriana Caetana dos. Direitos humanos, neoliberalismo e política judiciária: marco teórico e estratégias do Conselho Nacional de Justiça no âmbito da justiça. In: MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; COUTO, Monica Bonetti. (Orgs.). **Acesso à justiça**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 329-348.

REZENDE, Rafael Machado Casado de. **Supressão de vegetação e compensação ambiental no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2010**. TCC (Curso de Engenharia Florestal). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Seropédica, 2011.

RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus Vinícius; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Morosidade necessária ou impunidade? O tempo dos Tribunais do Júri em Minas Gerais**. In: XIV - Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia. Rio de Janeiro, SBS, 2009. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3744&Itemid=171>. Acesso em: 08 de outubro de 2013.

RISKIN, Leonard L. Mediation and Lawyers. **Ohio State Law Journal**, v. 43, 1982, p. 29-60.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Juizados Especiais Cíveis e ações coletivas**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta**: a construção de uma solução extrajudicial de conflitos transindividuais democrática. Tese (Doutorado em Direito Civil) Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

_____. Princípios da celebração do compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental. **RevCEDOUA** - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. v. 7, n. 13, 2004(a), p. 67-88.

_____. **A participação da sociedade civil na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta**. In: Escola Superior do Ministério Público da União. Série Grandes Eventos - Meio Ambiente. Brasília: ESMPU, 2004(b), v. 1, p. 341-345. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Geisa_de_A.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

_____. Breves considerações sobre o Compromisso de Cessação de Prática. In: MOURA JÚNIO, Flávio Paixão de. *et. al.* (Orgs.). **Lei Antitruste – 10 anos de combate ao abuso ao poder econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 119-133.

ROJAS, Rodrigo Anaya. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo *et. al.* (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 523-534.

ROMERO, José Gilberto Reséndiz. **Modificaciones al artículo 27 constitucional y sus efectos sociales y económicos en el México rural**. In: Fourth International Legal Colloquium on Water. México, 2012. Disponível em: <http://www.atl.org.mx/coloquio/attachments/132_132_Modificaciones%20al%20art%C3%ADculo%2027%20constitucional%20y%20sus%20efectos%20sociales%20y%20econ%C3%B3micos%20en%20el%20M%C3%A9xico%20rural.pdf>. Acesso em: 17 de setembro de 2013.

ROSA, Alexandre Moraes da. Discurso neoliberal e Estado democrático de direito. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 8, n. 15, 2008, p. 27-40.

ROULAND, Norbert. **Anthropologie juridique**. Paris: PUF, 1988.

ROTHSCHILD-WHITT, Joyce. The collectivist organization: an alternative to rational-bureaucratic models. **American Sociological Review**, v. 44, 1979, p. 509-527.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário: mudanças e reformas. São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, 2004, p. 79-101.

SALLUM JR., Brasília. Transição Política e Crise de Estado. **Lua Nova**, n. 32, 1994, p. 133-167.

_____. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, v. 54, n. 2, 2011, p. 259-288.

SANCHIS, Luis Pietro. El juízo de Ponderación Constitucional. In: CARBONELL, Miguel (Coord.). **El Principio de Proporcionalidad en el Estado Constitucional**. Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 77-113.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. São Paulo: Ltr, 2003.

SAROLDI, Maria José Lopes de Araújo. **Termo de ajustamento de conduta na gestão de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SCHNEIDER, Andrea K.; HONEYMAN, Christopher. **The Negotiator's Fieldbook: The Desk Reference for the Experienced Negotiator**. Washington, DC: ABA Section of Dispute Resolution, 2006.

SCHUCH, Patrice. **Tecnologias da Não Violência e Modernização da Justiça no Brasil: poderes, saberes e éticas**. In: 26ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia. Porto Seguro/BA. ABA, 2008. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2012/patrice%20schuch.pdf>. Acesso em: 04 de outubro de 2013.

SHONHOLTZ, Raymond. The Citizens Role in Justice: Building a Primary Justice and Prevention System at the Neighborhood Level. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 494, 1987, p. 42-52.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, 2001, p. 127-144.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. **Termo de ajuste de conduta**. São Paulo: LTr, 2004.

SILVA JUNIOR, Walter Nunes da. A função judicante do CADE. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do CJP**, v. 4, n.5, 1998. Disponível em: <<http://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca/doutrina/doutrina103.doc>>. Acesso em: 11 de outubro de 2013.

SIMIÃO, Daniel Schroeter. Madam, it's not so easy: modelos de gênero e justiça na reconstrução timorense”. In: SILVA, Kelly C; SIMIÃO, Daniel (Org.). **Timor-Leste por Trás do Palco: A Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 210-233.

SIMMEL, Georg. The Number of Members as Determining the Sociological Form of the Group. **American Journal of Sociology**, v. 8, n. 1, 1902, p.158- 196.

_____. **Conflict, and the web of group affiliations**. New York: Free Press, 1955.

SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2006.

_____. Reforma da justiça (estudo de caso). **Tempo Social**, v. 19, n. 2, 2007, p. 157-177.

SOARES, José Luiz de Oliveira. A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 16-17, 2005, p. 65-82.

SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 30, 1996.

Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_07.htm>. Acesso em: 30 de julho de 2013.

SOUZA, Demétrius Coelho; FONTES, Vera Cecília Gonçalves. Compromisso de Ajustamento de Conduta. **Revista Jurídica da UniFil**, ano IV, n. 4, 2007, p. 36-50.

SPANGLER, Brad. Settlement, Resolution, Management and Transformation: An Explanation of Terms. In: BURGESS, Guy; BURGESS, Heidi (Eds). **Beyond Intractability**. Boulder, CO: Conflict Information Consortium, 2003. Disponível em: <<http://www.beyondintractability.org/essay/meaning-resolution>>. Acesso em: 17 de agosto de 2013.

SUSIN, Jones; ALVES, Luis Paulo; GOMES, Marie Eliete. Diagnóstico Rápido Urbano Participativo –DRUP. In: BROSE, Marcus (Org.). **Metodologia Participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 77-86.

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey; DUZERT, Yann. **Quando a Maioria não Basta**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

_____; CRUIKSHANK, Jeffrey. **Breaking the Impasse**. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. Basic Books, Inc: USA, 1987.

_____; MCKEARNAN, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer. **The Consensus Building Handbook**: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1999.

TECKLIN, David; BAUER, Carl; PIETRO, Manuel. Making environmental law for the market: the emergence, character, and implications of Chile's environmental regime. **Environmental Politics**, v. 20, n. 6, 2011, p. 879–898.

TIDWELL, Alan. **Conflict resolved?** A critical assessment of conflict resolution. London and New York: Pinter, 1998.

TREVISAN, Juliane; COLOMBO, Silvana Raquel Brendler. Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela preventiva e reparatória dos danos ambientais: análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual no município de Pinhalzinho. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 10, n. 2, 2009, p. 339-358.

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 12, n. 34, 1997, p. 89-117.

TURATTI, Luciana; GRAVINA, Magda; BIANCHIN, Araceli. A (in)eficácia dos termos de compromisso de ajustamento de conduta na solução de danos ambientais no Vale do Taquari. **Estudo & Debate**, Lajeado: Univates, v. 12, n. 1, 2005, p. 117-131.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2/ v. 16, n. 1, 2002, p. 13-32.

_____. Conceito de “atingido”: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. **Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais, Licenciamento e Barragens**. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008, p. 39-63. Disponível em: <<http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/>>. Acesso em: 30 de julho de 2013.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts Go Marching In. In: TATE, Neal; T. VALLINDER, Torbjörn. (Orgs.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995, p. 13-26.

VELASCO JR, Licínio. Privatizações: mitos e falsas percepções. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). **A Economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 183-216.

VERONESE, Alexandre. Projetos Judiciários de Acesso à Justiça: entre Assistência Social e Serviços Legais. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2007, p. 13-34.

VIANINI, Fernando Marcus Nascimento. **A trajetória econômica da Argentina: 1989 – 2007**. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Juiz de Fora, 2012.

VIDAL, Cláudia Márcia Gonçalves. **Juizado Especial Criminal**. Passo a passo. Um diálogo com o povo. Texto disponibilizado no Banco do Conhecimento, no Portal do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em 31 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=1b840208-ba31-406e-9a8a-6b753af96ba5&groupId=10136>. Acesso em: 18 de agosto de 2013.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica. **Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 9, n. 2, 2007, p. 23-49.

_____. Implantando grandes indústrias no Rio de Janeiro: um estudo de caso dos projetos da UTE de Sepetiba e da ThyssenKrupp CSA. **Teoria & Sociedade**, n. 19, v. 1, 2011, p. 130-167.

VIEIRA, Fernando Grella. A Transação na Esfera da Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos: Compromisso de Ajustamento de Conduta. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos. 2ª ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 262-290.

VINACKE, W. Edgar, Sex Roles in a Three-Person Game. **Sociometry**, v. 22, 1959, p. 343-360.

_____; ARKOFF, Abe. An Experimental Study of Coalitions in the Triad. **American Sociological Review**, n. 22, 1957, p. 406-414.

VON NEUMANN, John; MORGENSTERN, Oscar. **The theory of games and economic behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1944.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, v. 25, n.66, 2012, p. 505-518.

WAHRHAFTIG, Paul. An overview of community-oriented citizen dispute resolution programs in the United States. In: ABEL, Richard (Ed.). **The Politics of Informal Justice**. Vol. 1: The American Experience. New York: Academic Press, 1982, p. 75-99.

WALCACER, Fernando; MOREIRA, Danielle; DIZ, Daniela; TOTTI, Virginia. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. Pesquisa realizada pelo Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente, 2002, *mimeo*.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1992 [1922].

WERNECK VIANNA, Luiz. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. **De um Plano Collor a outro**. Rio de Janeiro, Revan, 1991.

_____; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

YÁÑEZ, J. Guillermo Domínguez. Las reformas al artículo 27 constitucional. **Revista Vinculo Jurídico**, n.14, 1993. Disponível em: <<http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrij/rev14-6.htm>>. Acesso em: 27 de outubro de 2013.

ZEINEMANN, Robert. The Characterization of Public Sector Mediation. **Environs: Environmental Law and Policy Journal**, v. 24, n. 2, 2001, p. 49-63.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, São Paulo, 2008, p. 97-107.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano. **O Papel do Termo de Ajustamento de Conduta no Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas**. In: III Encontro da ANPPAS. Brasília, 2006(a). Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA315-03032006-121551.DOC>. Acesso em 18 de julho de 2013.

_____. **Estratégias de viabilização política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Minas Gerais, 2006(b).

4.2. Processos Administrativos, Inquéritos Cíveis, Ações Cíveis Públicas, Ações Penais Públicas e outros documentos institucionais consultados:

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Final da Comissão Especial na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) para apurar possíveis irregularidades e imprevidências do Governo do Estado e do Instituto Estadual do Ambiente - INEA, no processo de concessão de licenciamento ambiental referente à implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico – CSA**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Ano XXXIX N. 090 – Parte II. Poder Legislativo. Segunda Feira, 20 de maio de 2013.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Brasília, novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 18 de setembro de 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Notas Taquigráficas. Número: 0920/11. **Debate sobre a aplicação do novo Código Florestal Brasileiro em localidade à margem de rios, em especial no Município de Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro.** Data do evento: 30 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/2011-audiencias-publicas>>. Acesso em: 12 de setembro de 2013.

CONSÓRCIO DE UNIVERSIDADES. **Relatório final de avaliação das condições presentes de funcionamento do complexo industrial REDUC/ DTSE sob o ponto de vista de suas implicações ambientais.** Rio de Janeiro, 2000, *mimeo*.

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS. **Relatório de vistoria.** 24 e 25 de março de 2011. Processo INEA E-07/503.467/10. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

FAO – Food and Agriculture Organization. Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries: FAO guidelines. **Environment and Natural Resources Service.** Rome: FAO, 1998.

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Visões alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais. **Cadernos de Debates 1.** Rio de Janeiro: FASE, 2013.

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. **Orientações ao empreendedor sobre o licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais.** s.d. Disponível em: <http://www.pormin.gov.br/biblioteca/arquivo/Orientacoes_ao_empendedor_sobre_licenciamento_ambiental_em_MG.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2013.

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. **Gestão ambiental: renovação de licença ambiental.** Disponível em: <<http://www5.fiemg.com.br/admin/BibliotecaDeArquivos/Image.aspx?ImgId=37325&TabId=13676>>. Acesso em: 19 de julho de 2013.

FIOCRUZ/FASE - Fundação Oswaldo Cruz/Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil.** Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=109>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

GATE - Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPE/RJ. **Análise para verificação de atendimento de condicionantes do licenciamento da TKCSA com relação ao acidente ambiental ocorrido em agosto de 2010.** Inquérito Civil, nº MA 3098. Ação Penal I, Volume I. Processo nº 0019916-33.2010.8.19.0206, 2010.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Proteção em Unidades de Conservação - Lei 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998; Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008; Instrução Normativa ICMBio Nº 06 de 1º de dezembro de 2009. Volume 2. Série Legislação ICMBio, 2010. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/legislacaoambientalvolume2.pdf>>. Acesso em: 20 de junho de 2013.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **As Fases do Licenciamento Ambiental da Cia. Siderúrgica do Atlântico na perspectiva do Instituto Estadual do Ambiente**, 2010.

Disponível em:

<http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1287080574.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2013.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Fiscalização ambiental**. Série Gestão Ambiental. Fascículo 4. 1ª ed. Rio de Janeiro: INEA, 2011. Disponível em:

<http://urutau.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/publicacoes/Serie_Gestao_Ambiental_-_Fiscalizacao_Ambiental.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2013.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Licença de Instalação nº 00771**. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **GELINNOT 00016509**, de 06/10/2010, processo INEA E-07/503.467/2010. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **GELINNOT 00014815**. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal I, Volume I. Processo nº 0019916-33.2010.8.19.0206.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Relato Técnico nº 3.077**, de 27/10/2010. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Análise Técnica nº 067/2012**. Processo INEA nº E-07/512.941/2012.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **TAC n° 006/11**. Processo n° E-07/500.955/11.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **TAC celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA, Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, em julho de 2008**. Processo INEA n° E-07/512941/2012.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **TAC n° 02/2012**. Processos n° E-07/503.583/2009 e n° E-07/503.467/2010.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Termo aditivo do instrumento de ajustamento de conduta celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA, Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA**. Processo INEA n° E-07/512.941/2012.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Segundo Termo Aditivo do instrumento de ajustamento de conduta celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA, Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, em julho de 2008**. Processo INEA n° E-07/512.941/2012.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Terceiro termo aditivo do instrumento de ajustamento de conduta celebrado entre a TKCSA, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA, Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF e a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, n. 004/12**. Processo INEA n° E-07/512941/2012.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Relato Técnico**. 29/10/2010. In: Ministério Público de Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I. Processo n° 0012128-31.2011.8.19.0206.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **Relatório de Vistoria**. RV 5592/2010, de 20/08/2010. Processo E-07/503.467/2010. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal I, Volume I. Processo n° 0019916-33.2010.8.19.0206.

INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE. **Compromisso de Ajustamento Ambiental**: análise e sugestões para aprimoramento. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, s.d. Disponível em: [http: <www.planetaverde.org>](http://www.planetaverde.org). Acesso em: 23 de maio de 2013.

COPPE - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, LIMA – Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente. **Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Investimentos da PETROBRAS na Área de Abrangência da Baía de Guanabara — PLANGÁS, GNL e COMPERJ.** Relatório Executivo. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <http://www.lima.coppe.ufrj.br/files/aaepetrobras/relatorio_executivo.pdf>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Relatório sobre o impacto ambiental causado pelo derramamento de óleo na Baía de Guanabara.** Brasília, 2001. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/processos/67B2E6A7/artigo5.doc>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

MPE-RJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Denúncia contra a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, Friedrich-Wilhelm Schaefer e Álvaro Francisco Barata Boechat. 25/11/2010.** IP n° 054/2010 (DRACO).

MPE-RJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Denúncia contra a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA e Luiz Cláudio Ferreira Castro. 25/05/2011.** Ação Penal n° 0019916-33.2010.8.19.0206.

MPE-RJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal I, Volumes I, II e II.** Processo n° 0019916-33.2010.8.19.0206.

MPE-RJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal II, Volumes I, II e II.** Processo n° 0012128-31.2011.8.19.0206.

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta assinado em 25 de abril de 2000.** Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF n° 1.30.012.000001/2000-39.

MPF - Ministério Público Federal. **Termo de Compromisso e Obrigações,** de 18 de maio de 2000.

MPF - Ministério Público Federal. **Inquérito Civil n.º 1.30.001.000-343/2000-88.**

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro. **Termo de compromisso para ajuste ambiental celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável- SEMADS, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA e a Petróleo Brasileiro S/A- Petrobras, bem como para ajuste de conduta com o**

Ministério Público Federal, de 29 de novembro de 2000. Inquérito Civil
MPF/PRRJ/GP/04/2000.

MPF - Ministério Público Federal. **Laudo Técnico n. 032/2011 do Grupo de Apoio Técnico da 4ª CCR.** PA 1.00.000.009154/2010-91. ICP 1.30.017.000102/2007-36.

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República em São João de Meriti.
Inquérito Civil Público n° 1.30.017.000102/2007-36.

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República em São João de Meriti.
Inquérito Civil Público n° 1.30.017.000156/2012-69.

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República em São João de Meriti.
Denúncia contra Petrobras, Antonio Cesar de Aragão Paiva e Carla Muniz Gamboa.
Processo n° 0810735-07.2011.4.02.5101 (IPL n° 21/2011).

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República em São João de Meriti.
Parecer Técnico n° 130/2012- 4ª CCR. PA 1.00.000.008044/2012-74.

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República em São João de Meriti. **Ofício n. 332/2011.** 4ª CCR. PA 1.00.000.009154/2010-91.

MPF - Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.
Ofício do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico e Cultural. Inquérito Civil n° 30/2008 –
RECOMENDAÇÃO, p. 2. Disponível em:
<<http://www.prrj.mpf.mp.br/PRDC/Acoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20IBAMA%20CSA.pdf>>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

NIMA-PUC - Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio. **Código Ambiental do Estado do Rio de Janeiro** – Anteprojeto de Lei, 2005. Disponível em:
<http://www.nima.puc-rio.br/grupos-pesquisa/nimajur/arquivos/nimajur_caerj_final.pdf>.
Acesso em: 18 de julho de 2013.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas.** 26 de junho de 1945.
Disponível em:
<<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 8 de novembro de 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Guidelines for consumer protection**. General Assembly. 16 de abril de 1985. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>>. Acesso em: 22 de outubro de 2013.

PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul. **Companhia Siderúrgica do Atlântico: Impactos e Irregularidades na Zona Oeste do Rio de Janeiro**, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/127066521/TKCSA-Impactos-e-Irregularidades-Na-Zona-Oeste-Do-Rio-de-Janeiro>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul. **Carta de denúncia enviada em 23 de agosto de 2012 ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)**, 2012. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2012/12/Carta-Conama-1.pdf>>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

SEA – Secretaria de Estado do Ambiente. Assessoria de Saúde Ambiental. **Impacto sobre a saúde de moradores e trabalhadores do bairro de Santa Cruz no Rio de Janeiro, decorrentes das operações da TKCSA, a partir de julho de 2010**. Relatório do Grupo de trabalho constituído de representantes da Secretaria de Estado de Ambiente (SEA), Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro (SMSDC-RJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), 2012.

SEA- Secretaria de Estado do Ambiente. **Autorização para a partida e pré-operação do Alto-Forno**. Processo Administrativo nº E-07/503.467/2010. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

SECC - Secretaria do Estado da Casa Civil. **Autorização concedida pelo Governador Sérgio Cabral ao início da operação do Alto Forno II**, em 15/12/2010. Processo Administrativo n. E-07/503.467/2010. Processo n. 0012128-31.2011.8.19.0206. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Penal II, Volume II**.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2083-8**, Distrito Federal. Medida Liminar, 2000(a). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=390544>>. Acesso em 20 de junho de 2013.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Informativo elaborado a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Turmas e do Plenário**. Brasília, Nº 196, 9 de agosto de 2000(b). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo196.htm#Meio Ambiente e Termo de Compromisso>>. Acesso em 20 de junho de 2013.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Cartilha de Licenciamento Ambiental**. 2ª ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>>. Acesso em: 19 de junho de 2013.

TJRJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 20ª Vara Cível da Comarca da Capital. **Processo nº 2001.001.137533-5**. Tribunal Regional Federal. 4ª Turma. 2ª Região. Processo n.º 2002.02.01.002459-5.

4.3. Legislação consultada:

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 12.634**, de 22 de fevereiro de 2007. Publicado no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte de 23 de fevereiro de 2007, dispõe sobre procedimentos de controle interno no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=956567>>. Acesso em: 12 de outubro de 2013.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2**, de 27 de outubro de 1965. Publicado no Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1965, mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4**, de 7 de dezembro de 1966. Publicado no Diário Oficial da União de 7 de dezembro de 1966. Convocação do Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=AIT&data=19661207&link=s>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. **Decreto Federal nº 91.469**, de 24 de Julho de 1985. Publicado no Diário Oficial da União de 24 de Julho de 1985, cria o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91469-24-julho-1985-441658-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 de setembro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10->

novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>. Acesso em: 21 de agosto de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 21 de agosto de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 de agosto de 2013.

BRASIL. Decreto Federal nº 95.886, de 29 de março de 1998. Publicado no Diário Oficial da União de 30 de março de 1998, dispõe sobre o Programa Federal de Desestralização e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-95886-29-marco-1988-446305-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de setembro de 1961, institui o sistema parlamentar do governo. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113505>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998. Publicada no Diário Oficial da União de 05 de junho de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Publicada no Diário Oficial da União de 12 de setembro de 2001, altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Publicada no Diário Oficial da União de 16 de setembro de 1965, institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.829**, de 05 de Novembro de 1965. Publicada no Diário Oficial da União de 06 de Novembro de 1965, institucionaliza o crédito rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.562**, de 12 de dezembro de 1968. Publicada no Diário Oficial da União de 12 de dezembro de 1968, altera disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e revoga as Leis nº 4.066, de 28 de maio de 1962 e 5.472, de 9 de julho de 1968, que dispõem sobre a validade de pedido de demissão ou recibo de quitação contratual, firmado por empregado. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5562.htm>. Acesso em: 25 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de setembro 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 17 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.244**, de 7 de novembro de 1984. Publicada no Diário Oficial da União de 8 de novembro de 1984, dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Publicada no Diário Oficial da União de 25 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.018**, de 11 de abril de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 12 de abril de 1990, dispõe sobre criação de Certificados de Privatização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8018.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.031**, de 12 de abril de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de abril de 1990, cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 16 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 16 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 11 de setembro de 1990, dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Publicada no Diário Oficial da União de 15 de fevereiro de 1993, institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 16 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.884**, de 11 de junho de 1994. Publicada no Diário Oficial da União de 11 de junho de 1994, publicada no Diário Oficial da União de Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro 1995. Publicada no Diário Oficial da União de 26 de setembro 1995, dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 12 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.307**, de 23 de setembro 1995. Publicada no Diário Oficial da União de 24 de setembro 1995, dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm>. Acesso em: 13 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.958**, de 12 de janeiro de 2000. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de janeiro de 2000, altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dispendo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9958.htm>. Acesso em: 13 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Publicada no Diário Oficial da União de 19 de julho de 2000, regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 21 de junho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.814**, de 15 de dezembro de 2003. Publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2003, estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.814.htm>. Acesso em: 05 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.428**, de 22 de dezembro de 2006. Publicada no Diário Oficial da União de 26 de dezembro de 2006, dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.516**, de 28 de agosto de 2007. Publicada no Diário Oficial da União de 28 de agosto de 2007, dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm>. Acesso em: 18 de dezembro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Publicada no Diário Oficial da União de 28 de maio de 2012, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 22 de julho de 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 155**, de 15 de março de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 16 de março de 1990, cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/155.html>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 157**, de 15 de março de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 16 de março de 1990, dispõe sobre criação de Certificados de Privatização e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-157-15-marco-1990-370733-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.163-41**, de 23 de Agosto de 2001. Publicada no Diário Oficial da União de 24 de Agosto de 2001. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em 16 de maio de 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.511**, de 25 de julho de 1996. Publicada no Diário Oficial da União de 26 de julho de 1996, dá nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1511.htm>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 003**, de 28 de junho de 1990. Publicada no Diário Oficial da União de 22 de agosto de 1990, dispõe sobre padrões de qualidade do ar, previstos no PRONAR. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res0390.html>>. Acesso em: 8 de agosto de 2013.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Publicada no Diário Oficial da União em 22 de dezembro de 1997, dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 369**, de 28 de março de 2006. Publicada no Diário Oficial da União de 29 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 29 de agosto de 2013.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 371**, de 05 de abril de 2006. Publicada no Diário Oficial da União de nº 67, de 06 de abril de 2006, estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res37106.xml>>. Acesso em: 21 de junho de 2013.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 382**, de 26 de dezembro de 2006. Publicada no Diário Oficial da União, de 2 de janeiro de 2007, estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=520>>. Acesso em: 8 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 134**, de 16 de junho de 1975. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro 17 de junho de 1975, dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro e da outras providências. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/l_estadual/lei134.asp>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 1.633**, de 21 de dezembro de 1977. Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 22 de dezembro de 1977, regulamenta, em parte, o Decreto-Lei nº 134, de 16.06.75, e institui o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras. Disponível em: <<http://www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/edecejerj1633-77.pdf>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 23.012**, de 25 de março de 1997. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 267 de março de 1997, institui o Programa de Atração de Estruturantes e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/a912a1deb5407d36832569d0006f99d9/c7cb9d669b16dc9103256a3300495de8?OpenDocument>>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 42.159**, de 02 de dezembro de 2009. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 03 de dezembro de 2009, dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental - SLAM e dá outras providências. Disponível em: <http://www.resol.com.br/textos/decreto42159_02dez09_slam.htm>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.111**, de 18 de novembro de 1998. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 19 de novembro de 1998, complementa a lei 1356, de 03/10/88, estabelecendo o princípio da análise coletiva de EIA-RIMA, quando numa mesma Bacia Hidrográfica. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/46feb5cb70bd1433032566c10075dba9?OpenDocument>>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.467**, de 14 de setembro de 2000. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 15 de setembro de 2000, dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br>>. Acesso em 17 de maio de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.372**, de 13 de junho de 2006. Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 14 de junho de 2006, concede incentivos fiscais à construção e à operação de terminais portuários relacionadas à implementação de Complexo Siderúrgico na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/bff0b82192929c2303256bc30052c>>

b1c/ddb752eee9878031032576ac0072788d?OpenDocument>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.529**, de 31 de março de 2005. Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 01 de abril de 2005, aprova o enquadramento das sociedades CSA Companhia Siderúrgica do Atlântico, ThyssenKrupp Steel A. G, Companhia Vale do Rio Doce no programa de atração de investimentos estruturantes - Rio Invest, instituído pelo Decreto nº 23.012/97, para a construção e exploração de complexo siderúrgico no Estado do Rio de Janeiro e dá providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/2176e373c9019ef1832570a60075f0a1?OpenDocument>>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5.101**, de 4 de outubro de 2007. Publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 5 de outubro de 2007, dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente –INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 304**, de 28 de dezembro de 1982. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo de 29 de dezembro de 1982, institui a Lei Orgânica do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=35736>>. Acesso em 21 de junho de 2013.

SÃO PAULO. **Resolução SMA-39**, de 19 de maio de 2010. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo de 20 de maio de 2010. Define procedimentos específicos para instituição, compensação ou recomposição de reserva florestal, para fins de licenciamento ambiental, nos casos em que especifica. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/4711438/dosp-executivo-caderno-1-20-05-2010-pg-36>>. Acesso em 21 de junho de 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE AMAZONAS. **Resolução nº 21**, de 04 de julho de 2013. Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas Estado do Amazonas de 19 de julho de 2013, regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Amazonas. Disponível em: <<http://www.tce.am.gov.br/portal/?p=8235>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Resolução Normativa nº 006**, de 19 de julho de 2012. Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Goiás de 31 de agosto de 2012, regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <<https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000102/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2006%202012.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 120**, de 15 de dezembro de 2011. Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais de 16 de dezembro de 2011, altera a Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/LegislacaoEstadual/LEI%20COMPLEMENTAR%20120,%20DE%2015-12-2011.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2013.

4.4. Informativos, notícias e reportagens consultadas em *sites* da internet:

AGÊNCIA BRASIL, 05 de janeiro de 2011, reportagem intitulada “CSA terá que pagar quase R\$ 17 milhões entre multa e indenização por causa de poluição ambiental”, por Nielmar de Oliveira. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-01-05/csa-tera-que-pagar-quase-r-17-milhoes-entre-multa-e-indenizacao-por-causa-de-poluicao-ambiental>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

AGÊNCIA BRASIL, 8 de Janeiro de 2013, reportagem intitulada “Petrobras refina 111 milhões de barris em um dia e atinge marca recorde”. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-08/petrobras-refina-2111-milhoes-de-barris-em-um-dia-e-atinge-marca-recorde>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

BLOG DE AXEL GRAEL, 30 de Janeiro de 2010, notícia intitulada “Justiça absolve acusados de responsabilidade pelo acidente da REDUC de 2000”. Disponível em: <<http://axelgrael.blogspot.com.br/2010/01/justica-absolve-responsaveis-pelo.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 21 de agosto de 2006, “Conselho Nacional de Justiça lança Movimento pela Conciliação”. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 27 de setembro de 2007.

DIÁRIO ELETRÔNICO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO, 01 de março de 2013. Ação Penal. Processo nº: 0810735-07.2011.4.02.5101 (2011.51.01.810735-3), p. 1194. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/51638162/trf-2-jud-jfrj-01-03-2013-pg-1195/pdfView>>. Acesso em: 09 de agosto de 2013.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ano XXXII – nº 171 - Parte V, Publicações a pedido. Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 de agosto de 2013.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Ano XXXVII, N° 209, Parte I, Terça-feira, 8 de novembro de 2011.

FOLHA DE S. PAULO, 12 de agosto de 2000, reportagem intitulada “Para sindicato, faltam funcionários na Reduc.” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u7345.shtml>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

FOLHA DE S. PAULO, 9 de fevereiro de 2007, reportagem intitulada “Justiça condena Petrobras a pagar R\$ 1,1 bi por vazamento de óleo”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u114401.shtml>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

FOLHA DE S. PAULO, 26 de dezembro de 2011, reportagem intitulada “Incêndio atinge refinaria da Petrobras em Duque de Caxias (RJ)”, por Denise Luna. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1026266-incendio-atinge-refinaria-da-petrobras-em-duque-de-caxias-rj.shtml>>. Acesso em: 11 de agosto de 2013.

FORUM COMPERJ, s.d., notícia intitulada “Petrobras assina TAC da Reduc”. Disponível em: <<http://www.forumcomperj.com.br/noticias.asp?param=ver&idNoticia=505>>. Acesso em: 16 de junho 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 17 de agosto de 2012, reportagem intitulada “Acordo garante R\$ 3,5 milhões para o polo de reciclagem de Gramacho”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1050627>>. Acesso em: 15 de junho de 2013.

INFORMATIVO DA PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO (PRT-1 Região). Rio de Janeiro. Ano VII- Número 12. Fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.prt1.mpt.gov.br/imprensa/boletim/botetim12_fev2009.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2013.

INEA – INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 01 de novembro de 2012, notícia intitulada “Secretaria do Ambiente multa CSA em R\$ 10,5 milhões por nova ‘chuva de prata’ em região de Santa Cruz”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1307467>>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

INEA – INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. Portal do licenciamento. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/fma/licenciamento-apresentacao.asp>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

JORNAL ALÔ COMUNIDADE, Ano 1, Julho de 2012, Edição 07. Disponível em: <<http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/>>. Acesso em: 16 de julho de 2013.

JORNAL DO BRASIL, 28 de setembro de 2008, reportagem intitulada “Reduc recebe autorização para iniciar obras de ampliação”. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/capa/noticias/2008/07/28/reduc-recebe-autorizacao-para-iniciar-obras-de-ampliacao/>>. Acesso em: 07 de agosto de 2013.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia lançamento do Marco Regulatório da Mineração - Brasília/DF, 18 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/Novo_Marco_Mineracao/Discurso_Presidenta_Republica_Dilma_Rousseff.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 01 de julho de 2011, notícia intitulada “MPRJ denuncia Usiminas por apresentar relatório irregular de auditoria ambiental na TKCSA”. Disponível em: <<http://www5.mprj.mp.br/consultaClippingWeb/clipAtual.do?id=185134&abrePopUp=true>>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região. Disponível em: <<http://www.prt10.mpt.gov.br/>>. Acesso em 01 de julho de 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br/>>. Acesso em: 18 de junho de 2013.

MPMG NOTÍCIAS. Informativo da Procuradoria-geral de Justiça de Minas Gerais, Ano XI, n. 201, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/portal/public/interno/arquivo/id/31335>>. Acesso em: 28 de julho de 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. s.d., notícia intitulada “MPF/RJ aponta erros em licenciamento ambiental da CSA”. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-rj-aponta-erros-em-licenciamento-ambiental-da-csa>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Reportagem intitulada “CADE firma 9 acordos para cessar danos à concorrência”. Seção Economia & Negócios, São Paulo, de 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,cade-firma-9-acordos-para-cessar-danos-a-concorrenca,47906,0.htm>>. Acesso em: 6 de agosto de 2013.

O GLOBO, 29 de janeiro de 2000, reportagem intitulada “Petrobras perde o desconto da multa”. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/36205.gif>>. Acesso em: 2 de agosto de 2013.

O GLOBO, 06 de junho de 2005, reportagem intitulada: “Um desastre ecológico que chocou o país”, por Carla Rocha e Paulo Marqueiro. Rio, p. 8. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=1991&detalhada=2&downloads=0>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

O GLOBO, 10 de agosto de 2011, reportagem intitulada “Estado multa REDUC por vazamento”.. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/estado-multa-reduc-por-vazamento-2870502>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

O GLOBO, 20 de janeiro de 2012, reportagem intitulada “ThyssenKrupp pode anunciar venda da siderúrgica CSA no Rio”. A ThyssenKrupp anunciou em sua assembleia-geral em Bochum, na Alemanha, seu interesse no plano de venda das unidades de produção do Brasil, a Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), e dos Estados Unidos, a Steel America. Disponível em: <http://www.cimm.com.br/portal/noticia/exibir_noticia/8700-thyssenkrupp-pode-anunciar-venda-da-siderurgica-csa-no-rio>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

O GLOBO, 30 de agosto de 2012, reportagem intitulada “CSA vira elefante branco, está à venda e pode fechar alto-forno”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/csa-vira-elefante-branco-esta-venda-pode-fechar-alto-forno-5958758#ixzz2SfdONpxW>>.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretório Estadual do Rio de Janeiro. Entrevista com o Secretário de Estado do Ambiente, Carlos Minc, s.d. Disponível em: <<http://www.ptj.org.br/index.php/noticias/395-entrevista-com-o-secretario-de-estado-de-meio-ambiente-carlos-minc>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2013.

PETROBRAS, Análise financeira e demonstrações contábeis. Processos Judiciais e Contingências, 2009. Disponível em: <<http://www.hotsitespetrobras.com.br/rao2008/i18n/pt/analise-financeira-e-demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis/notas-explicativas/25processos-judiciais-e-contingencias.aspx>>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, matéria intitulada “Companhia Siderúrgica do Atlântico é inaugurada na Zona Oeste do Rio”, de 18 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=888395>>. Acesso em: 23 de julho de 2013.

REVISTA EXAME, 5 de junho de 2013, intitulada “ThyssenKrupp provavelmente venderá CSA para CSN”. Haveria uma intenção de venda da TKCSA para a empresa brasileira Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/aquisicoes-fusoes/noticias/thyssenkrupp-provavelmente-vendera-csa-ara-csn>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

SEA - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE, s.d., notícia intitulada “Plano reúne 12 ações do Governo do Estado para o saneamento de 80% da Baía de Guanabara até 2016”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1055505>>. Acesso em: 16 de junho 2013.

SEA - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE, s.d., notícia intitulada “TAC da REDUC. Petrobras terá que investir R\$ 1 bilhão em ações ambientais em refinaria que contribuirão para sanear Baía de Guanabara”. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1440050>>. Acesso em: 16 de junho 2013.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA BAHIA, Câmara de Compensação Ambiental, Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=CCATERMO&p=ORGCCA>>. Acesso em: 21 de junho de 2013.

SENADO FEDERAL. Portal de Notícias, 02 de outubro de 2013, reportagem intitulada “Anteprojeto das leis de arbitragem e mediação serão entregues nesta quarta”. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/02/anteprojeto-das-leis-de-arbitragem-e-mediacao-serao-entregues-nesta-quarta>>. Acesso em: 18 de outubro de 2013.

SINDIPETRO – DUQUE DE CAXIAS. Disponível em: <http://www.sindipetrocaxias.org.br/sind/index.php?option=com_content&view=article&id=986:vazamento-de-oleo-da-reduc-na-baia-de-guanabara-completou-11-anos&Itemid=68> . Acesso em: 20 de Janeiro de 2013.

TKCSA – THYSSENKRUPP CSA, 02 de outubro de 2012. Relatório para Website. Disponível em: <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/fileadmin/documents/publications/Relatorio_para_website.pdf> Acesso em: 04 de agosto de 2013.

TKCSA – THYSSENKRUPP CSA, 31 de outubro de 2012. Comunicado à imprensa intitulado “A TKCSA vem a público prestar o seguinte esclarecimento”. Disponível em: <<http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/pt/noticias/comunicado-a-imprensa/single-view/archive/2012/10/31/article/a-tkcsa-vem-a-publico-prestar-o-seguinte-esclarecimento.html>>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

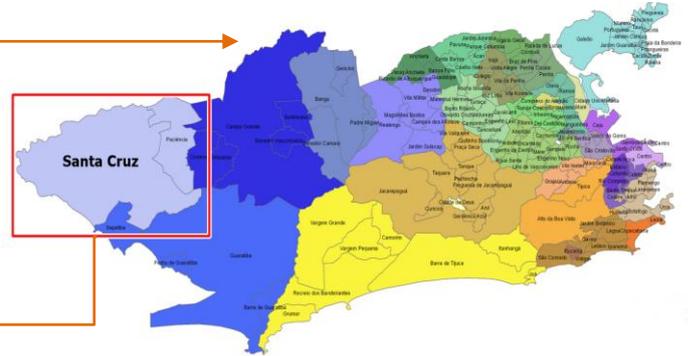
ANEXOS

2 - ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO)



3 - MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
(BAIRRO DE SANTA CRUZ)

4 -BAIRRO DE SANTA CRUZ
(TKCSA)



5 - LOCALIZAÇÃO DA TKCSA



Fonte: 1- Mapas IBGE/2013; 2- CIDE/2004; 3- Instituto Pereira Passos/2008; 4- Google Maps/2013; 5-Google Earth/2013. Mapas adaptados pelo autor.

2- ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS)



1- BRASIL
(ESTADO DO RIO DE JANEIRO)



3 -MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS
(REDUC)



4- LOCALIZAÇÃO DA REDUC



Fonte: 1- Mapas IBGE/2013; 2- CIDE/2004; 3- Google Maps/2013; 4- Google Earth/2013. Mapas adaptados pelo autor.