

Conflitos ambientais e a atuação do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – NUCAM – do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Paulo Henrique Campos Leite¹
Rômulo Soares Barbosa²

Resumo: Esta pesquisa tem como objeto o tratamento dos conflitos ambientais pelo Ministério Público enquanto instituição voltada à defesa dos interesses coletivos. Nestes casos de conflitos ambientais, o objetivo do presente trabalho é identificar o papel do Ministério Público, suas estratégias, e o perfil da sua atuação, nem como os métodos autocompositivos adotados, a exemplo da mediação, como instrumento de sua resolução. Para tanto, como método de levantamento de dados optou-se pela revisão de fontes primárias como arquivos, inquéritos civis e procedimentos administrativos do Ministério Público, especialmente do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais, NUCAM, do período de 2012 a 2017. O exame destes dados permite a dedução que, por um lado, os métodos autocompositivos podem contribuir para a resolução de alguns conflitos ambientais. Mas, que por outro lado, por si só, não tem aptidão para resolução de todo e qualquer caso, o que demanda a atuação do Ministério Público segundo os métodos convencionais de solução de conflitos.

Palavras-chave: Conflitos ambientais; Ministério Público; métodos autocompositivos; Minas Gerais.

Environmental conflicts and the performance of the Environmental Conflict Resolution Center - NUCAM - of the Public Prosecution Service of the State of Minas Gerais

Abstract: This research has as object the treatment of the environmental conflicts by the Public Prosecution Service as institution focused on the defense of the collective interests. In these cases of environmental conflicts, the objective of this paper is to identify the role of the Public Prosecution Service, its strategies, and the profile of its performance, as well as the self-compositional methods adopted, such as mediation, as an instrument for their resolution. Therefore, as a method of data collection, it was decided to review the primary sources such as archives, civil inquiries and administrative procedures, from the period 2012-2017, of the Public Prosecution Service, especially the NUCAM, Environmental Conflict Resolution Nucleus. These data allow us to deduce that, on the one hand, self-compositional methods may contribute to the resolution of some environmental conflicts. But, on the other hand, by itself, it is not capable of solving any and all cases, which demands the action of the Public Prosecution Service according to conventional methods of conflict resolution.

¹ Mestre em Sociedade, Ambiente e Território, Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES..

² Doutor em Ciências Sociais, Professor do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES..

Keywords: Environmental Conflicts; Public ministry; alternative methods of conflict resolution; Minas Gerais

submetido em 23.9.2018, aprovado em 15. 8.2019

1. Introdução

As transformações pelas quais passa a sociedade no século XXI, especialmente no que se refere à conquista paulatina de direitos, exigem que o Ministério Público esteja atento ao movimento das demandas sociais numa perspectiva de fomentar a participação dos interessados na construção de soluções jurídicas das demandas que lhes são próprias. E isto diante da crescente tendência de resolução alternativa das controvérsias e dos conflitos instalados, em oposição às mazelas do processo judicial tradicionalmente pautado na idéia de lide e de solução do litígio substituindo a própria vontade dos envolvidos.

Nesse sentido e na medida em que prometem potencializar a resolução de conflitos, têm ganhado destaque os chamados métodos autocompositivos entendidos como processos que conduzem direta ou indiretamente a um acordo, bem como à facilitação de soluções, a exemplo da negociação, a mediação e a conciliação, que se localizam no centro do estágio atual do acesso à justiça. Iniciado na década de 90 e fomentado pelo Banco Mundial em 1996, esse movimento de resolução de conflitos fora responsável pela inserção de métodos autocompositivos em diversos países da América Latina, o que resultou, no Brasil, na criação da Lei de Arbitragem, a Lei Federal nº 9.037/96.

Numa perspectiva mais crítica, convém indagar se essa reconfiguração dos processos de solução dos conflitos ambientais, não seria mais fruto de um movimento econômico-financeiro, que milita em favor do crescimento econômico, centrado nas práticas de livre mercado, do que uma suposta incompatibilidade da esfera jurídica. Suscita, então, a necessidade de investigação a respeito desses métodos autocompositivos, como a mediação, por exemplo, se tornaram instrumentos de resolução de conflitos, como foram incorporados ao campo dos conflitos ambientais e quais as ideologias que estão por trás dessa reconfiguração dos processos de resolução de conflitos. Ainda, haja vista que tal movimento tem sido disseminado institucionalmente, tanto no âmbito do Poder Judiciário, quanto no Ministério Público, é oportuno identificar como entrou numa agenda do Ministério Público para caracterizar as criadas novas tipologias de práticas e procedimentos de resolução negociada.

Assim sendo, a metodologia da presente pesquisa consiste em analisar, para os casos de conflitos ambientais mais complexos entre o período de dezembro de 2012 e maio de 2017, o banco de dados do Núcleo de Resolução de Conflitos

Ambientais – NUCAM - , órgão do Ministério Público com atribuição em todo o Estado de Minas Gerais. Em relação aos conflitos ali apreciados ou em curso, o exame dos dados pretende chegar ao resultado mais ou menos conclusivo acerca da utilidade ou validade da adoção ou não dos métodos alternativos e mesmo mensurar se a implementação de tais métodos significou ou não a resolução do conflito apreciado no âmbito do NUCAM. Diante dessa problemática, para esta pesquisa se torna central indagar qual é o papel do Ministério Público nos casos que envolvem conflitos ambientais e como os métodos autocompositivos, a exemplo da mediação, têm sido incorporados pela instituição como instrumento de resolução de conflitos ambientais,

Neste contexto, em âmbito estadual, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais criou, em 2013, o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais - NUCAM - com o objetivo de busca pelo consenso e compatibilidade dos interesses de proteção dos recursos naturais com o desenvolvimento econômico.

2. Histórico do Ministério Público e a estrutura à luz do ordenamento jurídico brasileiro

Com o fim do regime militar e o início do processo de democratização, houve uma considerável efervescência dos movimentos sociais organizados. Na Assembleia Constituinte de 1987 esses movimentos obtiveram uma ressonância de suas reivindicações que resultou na positivação de vários direitos e sua respectiva inserção na Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 (CF de 1988).

Ao consagrar diversos valores conquistados historicamente, contidos nos seus artigos 1º e 3º, a “Constituição Cidadã” fundamenta-se nos princípios da dignidade da pessoa humana, na cidadania, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no pluralismo político, tendo por objetivo a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, entre outras finalidades igualmente nobres. Por outro lado, o constituinte não se resolveu tão somente em fazer a previsão abstrata dos direitos no texto constitucional, mas se preocupou com a concretização de fato dos direitos fundamentais nela consagrados ao prever diversos instrumentos de efetivação de direitos e ampliar o acesso à justiça.

Nesse contexto é que o constituinte reconheceu o Ministério Público como um dos canais do qual a sociedade poderia se valer para a consecução do objetivo estratégico da República, qual seja, a construção de uma democracia econômica e social. A histórica trajetória da instituição direcionou-a à habilitação da representação dos interesses sociais e dos valores democráticos.

O Ministério Público está inserido na CF de 1988 no Título IV — Da Organização dos Poderes —, não obstante, em seção própria (arts. 127 a 130), no capítulo Das Funções Essenciais à Justiça. Fora, propositadamente, separado dos demais Poderes do Estado, garantindo uma independência da instituição frente aos demais poderes constituídos com também do próprio Judiciário. (ALMEIDA, 2008). Como diz o art. 127, caput “O Ministério Público é 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” (ALMEIDA, 2008). Expressa, assim, o projeto constitucional ao atribuir ao Ministério Público a tutela coletiva do País (arts. 127, caput, e 129, II e III, da CF/88).

Na prática, doutrina e jurisprudência reconhecem esse papel do Ministério Público brasileiro no plano da tutela coletiva. Não obstante, é fundamental que a instituição venha a aperfeiçoar de forma coordenada e sistematizada sua atuação com planejamento institucional. De fato, a legitimação do Ministério Público como defensor dos interesses coletivos na busca por transformação da realidade social exige um diálogo aberto em torno das demandas da própria sociedade, especialmente as relativas à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, individuais e coletivas. (ALMEIDA, 2008)

3. Os conflitos ambientais e o Ministério Público

Apoiado numa proposta de Henri Lefebvre (1973), conflitos podem ser interpretados como expressões de contradições do/no espaço. Adota-se, com isto, como perspectiva analítica que a existência e permanência dos conflitos é inerente à sociedade contemporânea. Nesse sentido, tem-se que o conflito é uma forma de expressão de antagonismos entre indivíduos, grupos, comunidades e classes sociais.

Uma vertente sobre o tema dos conflitos ambientais sustenta que estes decorrem da escassez de recursos naturais causada pela ação antrópica, gerando problemas a exemplo da diminuição da produção agrícola, eventual migração populacional, possível decadência econômica, ou mesmo enfraquecimento das instituições e relações sociais. (PIASENTIN, 2008)

No entanto, uma outra perspectiva defende que o conflito não se origina só da crise e escassez dos recursos naturais. São desdobramentos da apropriação desigual dos recursos naturais; e isto mesmo quando haja abundância em algum dado momento (LITTLE, 2001, ACSELRAD, 2004 a,b). Assim, os conflitos são “disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural” (LITTLE, 2001, p. 107).

Portanto, é importante destacar que o conceito de conflito ambiental não deve ser reduzido a uma questão meramente econômica, ligada unicamente ao risco de escassez de algum tipo, seja de fonte de energia ou outra congênere. Não obstante, Borsoi (2007) registra que a concepção predominante sobre conflitos ambientais é a economicista e reducionista da qual o conflito ambiental estaria delimitado na quantidade e qualidade de matéria e energia existente no planeta, não levando em consideração outros aspectos, como os sociais e simbólicos. (BORSOI, 2007). Também é recorrente a consideração que nas disputas pelo controle de recursos escassos estão presentes questões concernentes a relações sociais de poder, como a luta por cargos ou mesmo pelo controle de um território.

Para Little (2006), o conceito de conflitos ambientais na perspectiva antropológica precisa transcender as barreiras da discussão política e econômica e agregar ainda elementos cosmológicos, rituais, identitários e morais, que passam despercebidas da visão de outras áreas do conhecimento. Nesse sentido, para o autor, a etnografia dos conflitos ambientais explicita suas bases mais evidentes e dá visibilidade aos grupos marginalizados, tais como: povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, dentre outros.

Transitando na literatura sobre os conflitos ambientais, nota-se que os autores também recorrem a Georg Simmel (2011) que trabalha com uma sociologia dos conflitos. Para Simmel, o conflito é uma forma de sociação que leva à unidade “mesmo que seja através da aniquilação de uma das partes em litígio” (SIMMEL, 2011, p. 568). Ainda segundo o autor “é próprio do conflito resolver a tensão entre contrastes” (SIMMEL, 2011, p. 569). Assim sendo, o conflito consubstancia em uma forma de superação dessa tensão de formas antitéticas e convergentes que levam a uma nova síntese.

A insuficiência de uma única visão disciplinar para compreender o conflito resta evidente. Ao enfrentar diversos desafios teóricos e metodológicos, Redorta (2004) dedicou-se à importante reflexão sobre uma análise dos conflitos sob todas as suas nuances e pluralidades. No seu conjunto, a passou a denominar de uma nova forma de pensar o conflito dentro do paradigma da complexidade.

Além dessas diferentes perspectivas existem diversos tipos de conflitos ambientais cuja característica é a apropriação social do espaço. Zhouri (2005) propõe, para efeito analítico a respeito da configuração da problemática ambiental, a identificação de três modalidades de conflitos, quais sejam, os conflitos ambientais distributivos, decorrentes das desigualdades sociais no acesso e na utilização dos recursos naturais; os conflitos ambientais espaciais, caracterizados pelos impactos

ambientais que transcendem os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais; e, por fim, os conflitos ambientais territoriais, que possuem relação à apropriação capitalista da base territorial de grupos sociais.

4. O Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – NUCAM

Dentro do universo de diversas instituições incumbidas em assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem comum de uso do povo e conferir efetividade ao ordenamento jurídico, o Ministério Público tem tentado encontrar caminhos que possam concretizar os ideais de sustentabilidade ambiental e, para tanto, concebeu a criação de um núcleo para se dedicar à resolução de conflitos ambientais.

Nessa perspectiva, o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM) surgiu no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de fornecer apoio técnico e jurídico para o tratamento de forma resolutiva e alternativa dos conflitos ambientais mais complexos.

A idealização do NUCAM decorre da necessidade de aperfeiçoar a atuação dos Promotores de Justiça na curadoria do Meio Ambiente para a correta aplicação do importante instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)³. Este não deve ser utilizado de forma meramente automática, como um dos possíveis atos do procedimento, mas sim com o rigor técnico e social que merece a apreciação de um conflito ambiental. Para superar essa deficiência, o NUCAM busca o aprimoramento institucional de membros e de servidores, estimulando a sua atribuição para a construção de soluções resolutivas e eficazes na proteção do meio ambiente e dos interesses da coletividade. (SAMPAIO *et al.*, 2016)

Nesse contexto, o NUCAM procura valer-se da necessária legitimidade social para orientar sua atuação, cujos principais fatores são:

- 1 – promoção da resolução extrajudicial dos conflitos ambientais como nova perspectiva da gestão ambiental;
- 2 – promoção da resolução de conflitos ambientais por meio da abordagem alternativa, na medida permitida, que normalmente se faz em menor tempo e com menor custo do que por meio da abordagem tradicional, que se caracteriza pela interposição de ação judicial;

³ “O Termo de Ajuste de Conduta - TAC - pode ser tomado por qualquer órgão público legitimado à ação civil pública, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações públicas (Lei n. 7.347/85, art. 5º; CDC art. 82), não detendo o Ministério Público a exclusividade de lançar mão desse valioso e moderno meio preventivo e em ambiente de mediação de futuros e potenciais conflitos de posturas empresariais com os interesses sociais e individuais indisponíveis” – vide <https://jus.com.br/artigos/30469/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-e-algumas-observacoes-sobre-o-seus-limites>.

- 3 – promoção da função preventiva da responsabilidade ambiental como um sistema integrado com os demais instrumentos de comando e controle do Estado, sobretudo com o estabelecimento de mecanismo céleres, rigorosos e eficazes de preservação dos recursos naturais;
- 4- promoção da segurança jurídica das relações ambientais, reduzindo a judicialização de casos que envolvem os conflitos ambientais complexos, principalmente, os licenciamentos ambientais;
- 5 - promoção de uma atuação estratégica e homogênea dos Promotores de Justiça com atuação na defesa do meio ambiente;
- 6- ampliação das condições de acesso a justiça e a tutela ambiental pela sociedade em geral;
- 7 - redução da burocracia para a solução de conflitos ambientais e aproximação com os demais poderes constituídos;
- 8- estímulo a condutas sociais e empresariais voltadas para o desenvolvimento sustentável;
- 9- boa aceitação da prática da mediação e negociação de conflitos ambientais por atores da sociedade civil organizada, pelo Estado e por diversos segmentos do setor produtivo. (SAMPALHO *et al.*, 2016)

A fim de contribuir para a reflexão acerca dos principais objetivos da pesquisa, se apresenta, no presente trabalho, a base de dados e informações constantes no NUCAM. Ao ensejo, a presente pesquisa pautou sua análise em 96 procedimentos instaurados no NUCAM desde a sua criação no ano de 2012 até o mês de julho de 2017.⁴

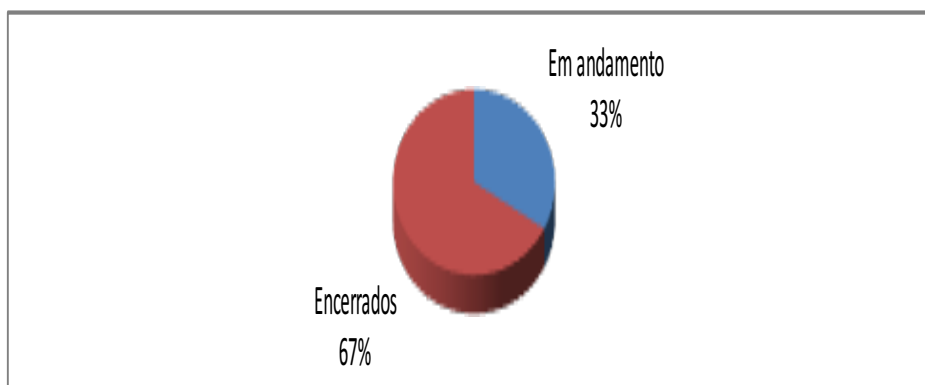
Com o mesmo propósito de demonstrar o percurso metodológico para a realização da análise dos dados, foram examinadas também os andamentos dos procedimentos instaurados no NUCAM. Assim, compilados os dados, os procedimentos foram classificados em duas categorias distintas quanto à sua situação: (i) procedimento em andamento, (ii) procedimentos encerrados. Designou-se como procedimentos encerrados, àqueles em que houve arquivamento no âmbito da atuação do Núcleo, o que não impede que eventual procedimento seja posteriormente retomado, em virtude de novos fatos.

Conforme o Gráfico 01 abaixo, 33% dos procedimentos analisados estão em andamento e 67% já foram encerrados no âmbito da atuação do Núcleo. Esta informação traz algumas implicações uma vez que torna-se inviável qualquer análise integral no que tange aos procedimentos cuja situação é “em andamento”, haja vista que os desdobramentos de tais casos podem ou não conduzir a uma solução pautada nos métodos alternativos.

⁴ Deve-se mencionar que esta não corresponde à amostra total de casos encaminhados ao NUCAM, eis que, de julho de 2017 até a presente data, outros procedimentos já aportaram no núcleo para cooperação e atuação conjunta. O motivo de não termos analisado todos os casos possíveis está relacionada à disponibilização desses dados ao pesquisador, razão pela qual optamos por fazer um recorte temporal de 2012 a julho de 2017.

Gráfico 01 – Situação dos Procedimentos instaurados no NUCAM entre dezembro de 2012 até o mês de julho de 2017

Fonte:
Elaborado
pelo autor,
2018.



Assim sendo, optou-se por dedicar a análise da presente pesquisa aos 96 casos encerrados, ou seja, nos quais já houve um desfecho no âmbito de atuação do núcleo. Não se pode negar que essa delimitação de casos impacta diretamente na extensão das análises e nas conclusões concernentes aos meios, instrumentos e estratégias utilizadas pelo NUCAM nos procedimentos ali instaurados, de forma que as análises conclusivas amostra avaliada na pesquisa limitou-se àqueles procedimentos já encerrados.

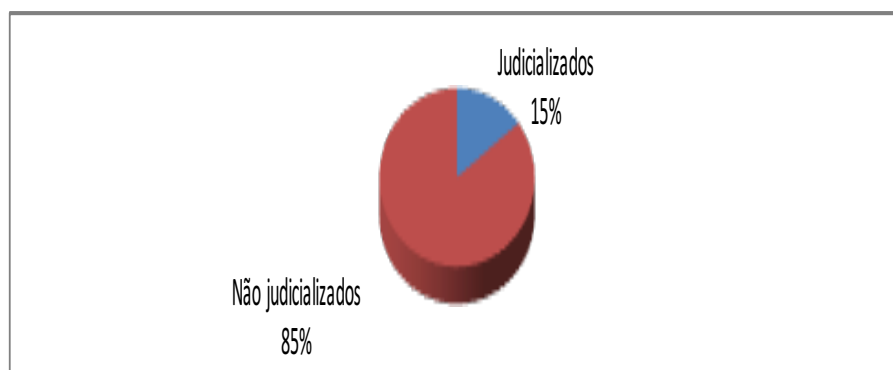
4.1 A ocorrência de ação civil pública nos procedimentos instaurados no NUCAM

Outro ponto importante desta pesquisa foi investigar os procedimentos do Núcleo quando e como as estratégias de resolução extrajudicial não foram utilizadas e a respectiva quantidade de casos que precisaram ser encaminhados ao Poder Judiciário por meio do ajuizamento de uma ação civil pública. Não que esses dados signifiquem um possível fracasso da atuação extrajudicial ou das técnicas de resolução, uma vez que tais métodos também podem ser utilizados em âmbito judicial. Mais que isso, vislumbra-se que tais dados possam demonstrar algum recorte de uma cultura jurídica demandista, pautada na idéia de lide no judiciário, com todas as formalidades que esse só fato já implica.

O Gráfico 02 abaixo demonstra percentualmente quantos procedimentos submetidos ao NUCAM tiveram esse caminho da judicialização por meio de ação civil pública. Mostra como, em 15% dos casos examinados pelo NUCAM, registrou-se a necessidade de propositura de ação civil pública, o que corresponde à 14 procedimentos que tramitaram no âmbito do Núcleo.

Gráfico 02 – Atuação judicial e extrajudicial nos Procedimentos instaurados no NUCAM (2018)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.



Tais dados está indicam que a judicialização dos conflitos se limitou a uma parte menos expressiva dos 96 procedimentos analisados. Em 85% dos casos, correspondente a 82 procedimentos, o Ministério Público tem conduzido tais feitos tentando uma resolução por meio da aplicação dos métodos autocompositivos. Neste momento, como ainda existem casos em andamento, só se pode afirmar que os dados acima servem para deduzir que, em sua maioria, o NUCAM tem se dedicado mais quantitativamente à atuação extrajudicial.

4.2 A celebração de TACs nos procedimentos instaurados no NUCAM

Prima facie, convém ressaltar que o TAC consiste num importante instrumento atuação do Ministério Público no alcance da resolução de controvérsias de forma mais célere e negociada entre as partes. A celebração do TAC pode ocorrer antes ou depois da judicialização do conflito. Sendo anterior à judicialização do conflito, é possível que as tratativas sejam desenvolvidas com maior flexibilidade e participação dos envolvidos nas obrigações assumidas por cada um, além de evitar o envolvimento do Judiciário.

Ao tratar-se de um dos pontos essenciais desta pesquisa, tornou-se oportuna e conveniente a investigação sobre a ocorrência de TACs nos procedimentos em trâmite ou tramitados no NUCAM.

A Tabela 01 a seguir apresenta os dados referentes à solução jurídica nos procedimentos do NUCAM. Ressalta-se que foram analisados os 54 casos que apresentam soluções definitivas, independentemente do encerramento ou não do procedimento. Com efeito, a título de esclarecimento, a celebração do TAC recomenda que seja acompanhada/fiscalizada a execução das obrigações assumidas e a

comprovação do seu cumprimento integral resultaria no encerramento do Inquérito Civil Público. Assim, optou-se por analisar os procedimentos em andamento e os procedimentos já encerrados, uma vez que é possível identificar, em um e em outro, a solução jurídica definitivamente adotada.

Tabela 01 – A solução jurídica nos procedimentos instaurados no NUCAM (2018)

Situação dos procedimentos com solução jurídica definida	Quantidade de Procedimentos	Quanto ao tipo de solução jurídica adotada	Percentual
	24	Procedimentos em que houve celebração de TAC	44,44%
Procedimentos Encerrados ou em andamento	08	Procedimentos que deram ensejo ao TAC em juízo	14,81%
	14	Procedimentos que a solução se deu no âmbito do licenciamento ambiental	25,92%
	08	Procedimentos em que não foi possível acordo judicial ou extrajudicial – ação civil pública	14,81%
Total	54		100

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Ao observar a Tabela 01 é possível constatar que em 24 dos procedimentos da amostra houve a ocorrência de TAC, correspondendo assim a 44,44% dos casos, o que demonstra que o TAC tem sido uma importante ferramenta para resolução dos conflitos apresentados ao NUCAM. Destaca-se também na tabela a quantidade significativa de resolução no âmbito do processo de licenciamento ambiental, o que mostra a importância de se fazer uma reflexão crítica sobre as sucessivas leis e deliberações normativas no âmbito do Estado de Minas Gerais que têm restringido a competência e a participação colegiada do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) para deliberar sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos. Leis estas que inclusive limitaram a participação do Ministério Público somente a alguns casos, diminuindo a representatividade e a pluralidade necessária de composição com poder de voz e voto no âmbito do licenciamento.

Por outro lado, é preciso destacar que, mesmo após empreendidos esforços para tentar obter uma resolução extrajudicial do conflito, nem sempre isso é possível, razão pela qual é significativo o número de 14,81% dos casos que necessariamente

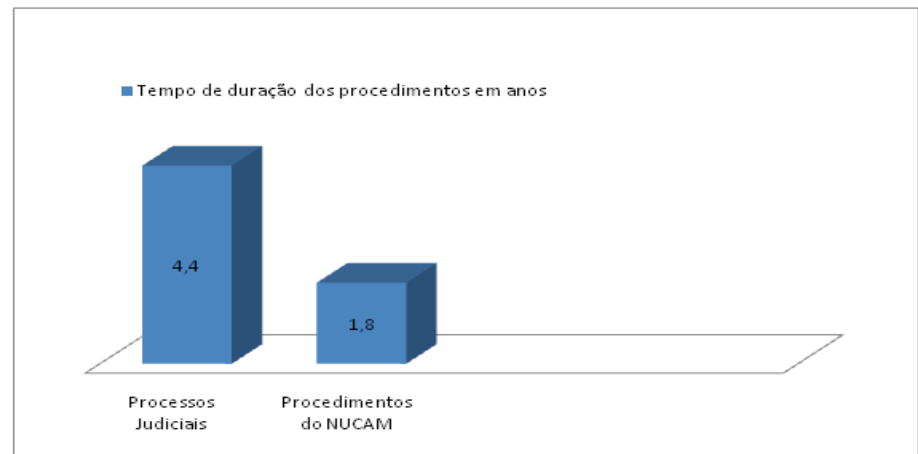
serão encaminhados ao Judiciário. Entre as diversas variáveis que merecem a ponderação desta pesquisa, encontra-se a questão do tempo de duração dos procedimentos submetidos à apreciação do NUCAM para a pretensa resolução dos conflitos ambientais.

Via de regra, uma ação civil pública que examina a questão de danos socioambientais tende a ter um curso demorado, uma vez que a complexidade própria dos casos dessa natureza, aliada aos prazos e oportunidades de manifestação das partes (aí incluídos os recursos às instâncias superiores) fazem com que tais demandas venham a se estender demasiadamente em âmbito judicial.

Para tanto, a pesquisa pautou-se na duração média de resolução dos procedimentos tramitados no âmbito do NUCAM, de modo que usou-se como base a data de instauração e a data do arquivamento no núcleo. Outra ponderação necessária é que a análise desta pesquisa foi orientada somente à luz dos procedimentos já encerrados no NUCAM, o que corresponde à 61 procedimentos. Nesse contexto, o gráfico 3 a seguir demonstra a duração dos procedimentos tramitados no Núcleo fazendo um comparativo com o tempo médio de duração de um processo judicial, do seu início até a sentença, em primeira instância da justiça estadual.

Gráfico 03 – Tempo médio de duração de um processo judicial e dos procedimentos encerrados no NUCAM (2018)

Fonte:
elaborado pelo
autor, 2018.



Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça registra que o tempo médio de um processo judicial no Brasil, em primeira instância da justiça estadual, é de aproximadamente 4 anos e 4 meses. Tais dados contemplam as mais diversas espécies de ações, a exemplo de possessórias, questões de família, responsabilidade civil, entre outros. Um processo que examina um conflito ambiental, por ser consideravelmente mais complexo, tende a ter duração mais longa. Por outro lado, os

procedimentos encerrados no NUCAM registram uma duração média de 1 ano e 8 meses para tratar especificamente dos complexos conflitos ambientais.

Não se pode negar que tais dados militam a favor das estratégias extrajudiciais de resolução de conflitos, haja vista o tratamento mais tempestivo e específico proposto pelo Núcleo.

5. Análise do papel do Ministério Público na resolução de conflitos ambientais

Conhecidos os dados constantes no NUCAM, com as nuances e variáveis que lhe são inerentes, convém agora tecer algumas considerações mais conclusivas sobre o papel do Ministério Público na resolução dos conflitos ambientais.

Nesta pesquisa, faz-se um cotejo entre as atribuições do Ministério Público e a forma como este lida com os complexos conflitos ambientais, na perspectiva das estratégias e métodos alternativos, também chamados de autocompositivos. Via de regra, nos meios autocompositivos, os próprios envolvidos se encarregam de uma composição diretamente (negociação) ou por meio da contribuição de terceiros (conciliação e mediação).

Nessa perspectiva, para a adequada utilização dos métodos autocompositivos à luz de sua configuração e responsabilidades constitucionais, o Ministério Público deve fazer uma revisitação do seu perfil de forma a identificar como adotar uma postura ativa, de promoção de justiça, mesmo não sendo o titular dos direitos objetos da composição. A doutrina sustenta sem qualquer divergência que o compromisso de ajustamento de conduta se traduz no principal instrumento jurídico para formalizar negociações do Ministério Público. Com efeito, o TAC possui boa aptidão para tratar dos conflitos ambientais, seja regulando condições de modo, tempo e, às vezes, lugar para a concretização dos direitos coletivos que ele se destina a proteger. (RODRIGUES, 2006)

Quando a Constituição encarrega o Ministério Público do dever de promover a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, esse dever constitucional deve ser interpretado de modo a conduzir a instituição a adotar metodologias de atuação que humanize a resolução das controvérsias e conflitos. Preocupado com sua legitimidade social, o Ministério Público deve se orientar por uma resolução pautada pelo diálogo e pelo consenso, sendo via legítima que deve ser priorizada pela instituição. (ALMEIDA, 2008)

Dentro do novo perfil que a Constituição conferiu ao Ministério Público, Goulart sustenta que há dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. “O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder

Judiciário, transferindo-lhe a resolução de problemas sociais”. Para o autor, isso é desastroso, haja vista que o Judiciário ainda não responde tempestivamente às demandas que envolvem os direitos massificados. “O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”. (GOULART, 2013, destaque do autor)

Goulart (2013, p. 123) ainda propõe que o Ministério Público:

deve transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).

Valendo-se da classificação proposta, vislumbra-se que o Ministério Público *resolutivo*, portanto, poderia ser um canal fundamental para o acesso da sociedade, sobretudo dos mais carentes e marginalizados, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa. Seria necessária essa consciência institucional, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais previstos na Constituição.

Ainda no âmbito do Ministério Público *resolutivo*, como princípios gerais informadores da tutela extraprocessual coletiva pautada nessa resolutividade Gavronski (2010, p. 274-94) aponta “a) máxima efetividade possível; b) participação; c) criação e concretização dos direitos pela construção argumentativa do consenso; d) mínima formalidade necessária; e) complementariedade entre as técnicas extraprocessuais e processuais”.

Para Martins e Alvarenga (2013), um dos traços característicos do Ministério Público brasileiro é sua legitimidade para atuar para resolver conflitos, sem a necessidade de demandar a intervenção do Judiciário. Tal atuação se dá precipuamente pela utilização de dois instrumentos, quais sejam:

a) a recomendação, pela qual o MP dirige ao Poder Público uma orientação para o aprimoramento da prestação de um serviço de interesse da sociedade; b) o compromisso de ajustamento de conduta, um tipo de acordo extrajudicial (*out-of-court settlement*) por meio do qual uma pessoa ou empresa, que esteja a colocar em risco ou tenha causado danos em bens de interesse coletivo [...], assume obrigações de cessar a

atividade ilícita, conformar sua conduta à legislação e reparar os danos causados. (MARTINS; ALVARENGA, 2013, p. 1)

O fomento à participação nas soluções próprias nos termos de ajustamento de conduta, de fato, serve como um fator de ampliação da legitimação social do Ministério Público. Esse novo perfil constitucional da instituição caracteriza sua genuinidade especialmente no que tange à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da CF). Com razoável segurança e plausibilidade, a discussão aqui apresentada permite afirmar que a negociação, a mediação, a conciliação e os demais métodos autocompositivos são técnicas legítimas que fortalecem e ampliam a concepção do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à justiça e garantia fundamental da sociedade.

A experiência do NUCAM, embora ainda incipiente, já permite uma reflexão sobre a utilização de métodos autocompositivos no tratamento de casos de natureza complexa, que exigem modalidades de resoluções e estratégias próprias – em face da diversidade de interesses e da complexidade que a matéria ambiental envolve. Via de regra, estas resoluções não encontram respaldo no modelo tradicional de tratamento no Judiciário, o que permite a ponderação de Sampaio (2016) que o aprofundamento dos estudos e técnicas de promoção de resoluções fora da esfera judicial “podem ser fecundas na propagação e potencialização de culturas menos litigantes, e, no alcance de resultados mais efetivos na garantia do acesso ao meio ambiente sadio e equilibrado. “

O fomento à utilização de meios extrajudiciais, como a iniciativa que vem sendo implantada pelo Ministério Público de Minas Gerais, para alguns casos, tem o potencial de alcançar resultados mais céleres e efetivos para a proteção do meio ambiente. O NUCAM é um primeiro pilar de uma estrutura que tem muito a contribuir com a coletividade e o seu direito de ter seus conflitos devidamente contemplados e apreciados.

Em relação aos argumentos acima desenvolvidos, cabem aqui algumas considerações com uma conotação crítica. Ou seja, um outro olhar mais crítico sobre a necessária identificação do perfil do Ministério Público e sua atuação frente a conflitos ambientais, imprescindível dentro da dialética da pesquisa e salutar para ganhar um ou outro raciocínio mais conclusivo.

Com efeito, o Brasil registra uma crise generalizada nos âmbitos político, econômico, social e entre tantas dimensões que traduzem um descrédito quanto a temas relacionados à democratização, participação popular, resolução de conflitos, transformação social, etc. Geradas, sobretudo, pela gestão equivocada dos processos sociais, essas situações de descrédito parecem ter o efeito de atrair a atenção para as

instituições que foram criadas pelo ordenamento jurídico, de forma a exigir-lhe o cumprimento de suas atribuições ainda mais decisivamente e com maior rigor. Assim, o Ministério Público ganha destaque haja vista ser o órgão criado com nítida função corregedora de ilícitos, além de estar em sua alçada a difícil missão de promover a justiça com transformação social.

Não basta uma discussão teórica sobre o Ministério Público *demandista* ou o Ministério Público resolutivo. Parece ser necessário algo mais para tentar se desvencilhar dessa crise política geradora de descrédito. Quando o discurso dos métodos alternativos de solução de conflitos chega aos ouvidos das comunidades e dos povos tradicionais, exala a sensação de que eles sempre serão os vulneráveis que suportarão os altos custos e efeitos do processo, seja judicial ou extrajudicial. Não há, nos conflitos ambientais, uma balança caracterizada pelo equilíbrio, uma vez que os grandes empreendimentos se sagram vencedores na maioria das vezes, apropriando-se indevidamente do discurso do desenvolvimento sustentável.

O Ministério Público deveria servir para reequilibrar essa balança, como sua “vocação” para tal, e atuar em prol dos interesses verdadeiramente coletivos. Encampam-se aqui algumas das conclusões da II Carta de São Paulo para um Ministério Público transformador, uma vez que esta pesquisa entende que o “Ministério Público precisa refletir profundamente sobre a sua missão constitucional, pois ainda não solidificou as bases da ação para a fiscalização de políticas públicas, como caminho à consecução do Estado Democrático de Direito”⁵.

Assim, mais que um discurso para fora, essa reflexão crítica precisa ser feita “intramuros”, de forma que o Promotor de Justiça venha a ampliar seus horizontes para a construção de linhas de atuação, grupos de trabalho, fazendo-se uma imersão nos movimentos sociais, para dali extrair seu objeto de defesa. Assim, a atuação extrajudicial deve ser fortalecida gerando um compartilhamento de responsabilidades.

6. Considerações finais

O conflito ambiental e as tensões que lhes são próprias fazem parte daquela pauta que questiona o ordenamento jurídico em relação às formas existentes para o tratamento dessas questões. Já há algum tempo, as disputas ambientais têm demonstrado que o paradigma linear e determinista do “ganha-perde” não é o mais

⁵ Plenária do II Encontro Nacional “Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras” e das I Jornadas CEAF-CEJA “Desafios para o Ministério Público Brasileiro com base na Experiência Latino-Americana”, realizados entre os dias 9 e 12 de setembro de 2015, na sede do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (município de São Paulo-SP)

adequado. Complicada é a missão do Poder Judiciário de apontar um vencedor quando o caso se apresenta com dinamicidade, com complexas diferenças que devem se ponderadas, com as particularidades do caso concreto, e com os diversos atores envolvidos.

Todo esse campo tem sido um desafio para o Direito uma vez que, por vários anos, pautou-se naquela lógica binária, no formalismo, na validade de normas gerais e abstratas, como se tais normas fossem aplicadas por mera adequação aos casos concretos. Tem-se reclamado que o direito precisa se flexibilizar para voltar sua atenção mais às nuances dos conflitos ambientais do que seguir com o formalismo que lhe é próprio. Essas condições redirecionam o foco para o caminho de um direito negociado, orientado pelos métodos alternativos de resolução de disputas. A abertura para os métodos alternativos, tais como a negociação e a mediação, quando aplicada às questões ambientais, podem conferir vantagens, tais como a rapidez, baixo custo e processo cooperativo, para encontrar soluções mais viáveis aos envolvidos, apesar de encontrar também limites legais e éticos.

Para fazer uma imersão no assunto, esta pesquisa diligenciou junto ao Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – NUCAM, órgão do Ministério Público com atribuição em todo o Estado de Minas Gerais para os casos de conflitos ambientais mais complexos, ocasião em que apreciou o banco de dados ali existente, com delimitação temporal entre o período de dezembro de 2012 e maio de 2017. O exame dos dados pretendia contribuir a um raciocínio mais ou menos conclusivo acerca da adoção ou não dos métodos alternativos de resolução de conflitos nos processos ali apreciados ou em curso. Pretendia também mensurar se a implementação de tais métodos significou ou não a resolução do conflito apreciado no âmbito do NUCAM.

O exame dos dados permite raciocinar que, em alguns casos, os métodos alternativos adotados pelo Ministério Público, especialmente o termo de ajustamento de conduta – TAC - , podem ser úteis ao tratamento dos conflitos ambientais, na medida em que permitem que os envolvidos participem mais das obrigações ali previstas, na forma de acordo, para a solução do caso considerado. Aqui, ganhará destaque o perfil do Ministério Público resolutivo. Este, que atua como mediador no âmbito do procedimento instaurado, traz para a mesa de discussões os envolvidos e as respectivas pautas, permitindo que cada um participe na proposta de solução de acordo. Esse perfil ministerial evita o encaminhamento de disputas ao Poder Judiciário e tenta resolver, no âmbito do procedimento do próprio Ministério Público e primando pela defesa do interesse coletivo, a multiplicidade e nuances de interesses ali presentes.

Por outro lado, o exame dos dados obtidos junto ao NUCAM revela que, em alguns casos, as tratativas extrajudiciais não foram suficientes para tutelar os casos de conflitos ambientais, razão pela qual o caminho utilizado foi mesmo o da judicialização, transferindo ao Poder Judiciário o exame e a forma de tratamento do conflito. Aparece aqui o Ministério Público demandista, que enxerga no Judiciário uma das instâncias para o adequado tratamento, ainda que pautado na dualidade “perde-ganha”.

A presente apresentação optou por adotar um raciocínio mais cauteloso, não obstante a quantidade dos dados apreciados, sobre a festejada efetividade dos métodos alternativos de resolução de conflitos. Com efeito, a propositura de uma ação civil pública ou a celebração de um termo de ajustamento de conduta não podem ser, a priori, melhor ou pior. Não se pode dizer, com uma segurança desejada, qual a adequação da aplicação de um ou outro em termos de efetividade e garantia de direitos nos casos concretos.

Há algumas razões para tanto. Reside aí, fundamentalmente, a crítica sociológica da “resolutividade” do Ministério Público em relação aos conflitos ambientais. É preciso reconhecer a distribuição desigual de poder político e econômico entre os agentes em conflito. Em muitos casos a “negociação” leva a desfechos de conflitos tidos como “resolvidos”, que revelam a supressão de direitos. Por outro lado, existem direitos que não podem ser negociados, uma vez que são indisponíveis. Assim, direitos constitucionalmente assegurados, bem como os direitos humanos, não são passíveis de disposição pelo seu titular, quanto mais pelo Ministério Público, que tão somente representa os interesses coletivos.

Inspirado na crítica sociológica, vislumbra-se que o mais importante no tratamento destas questões não é o meio ou o instrumento jurídico-formal utilizado, ou mesmo o tempo da “resolução”, mas sim o resultado obtido que expresse garantia de direitos e redução de desigualdades sociais e ambientais, seja este resultado obtido por meio de uma ação civil pública, seja ele obtido por meio de um TAC. Por essa razão, sobretudo à luz do efeito prático pretendido, é que o perfil do Ministério Público deve ser traçado, habilitando-se como agente de luta pela democratização das relações sociais, como agente político com atuação integrada e em rede.

Referências

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais – a atualidade do objeto In: ACSELRAD, Henri. (org.) Conflitos ambientais no Brasil, Rio de Janeiro: Relume Dumará, pp. 7-12, 2004. (a)

_____. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri. (org.) Conflitos ambientais no Brasil, Rio de Janeiro: Relume Dumará, pp.13-36, 2004.(b)

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BORSOI, Adriana Maria. Mineração e Conflito Ambiental: atores sociais e interesses em jogo na extração de granito no município de Nova Venécia – ES. 2007. 81 f. dissertação (Mestrado em Ciências ambiental) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Fluminense, Niterói. 2007.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 274-94

GOULART, Marcelo Pedrosa, Ministério público e democracia — teoria e práxis, Arraes Editores, 2013

_____. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013

LEFEBVRE, Henri. A re-produção das relações de produção. Porto-POR: Publicações Scorpão, 1973.

LITTLE, Paul Elliott. A etnografia dos conflitos sócio-ambientais: bases metodológicas e empíricas. In: Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em ambiente e sociedade, 2., 2004, Indaiatuba. Anais Eletrônicos. Indaiatuba: ANPPAS, 2004. Grupo de Trabalho. Disponível em: <http://www.anppas/encontro2/GT/GT17/gt17_little.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

MARTINS, Luciano Luz Badini; ALVARENGA, Luciano José. Ministério Público e atuação conforme territorialidade ecossistêmicas: as promotorias de justiça hidrográficas

PIASENTIN, Flora Bonazzi. Conflitos socioambientais em torno do manejo do sistema agroflorestal tradicional cabruca no Sudeste da Bahia. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.unbcdc.pro.br/pub/?CODE=01&COD=31&X=565>>. Acesso em 25 de janeiro 2018.

REDORTA, Josep. Cómo analizar los conflictos, Barcelona: Paidós, 2004.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; et. al. Resolução Consensual de Conflitos Ambientais, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. In: Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, 10 (30), dezembro, 2011. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ZHOURI, Andréa; et. al. Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: _____. A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, pp. 11-27, 2005.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; BARROS, D. P. Introdução: desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: _____. (Org.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.