HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BRASIL

NEGOCIAÇÃO e ACORDO AMBIENTAL

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

RODRIGO NUÑEZ VIÉGAS
RAQUEL GIFFONI PINTO
LUIS FERNANDO NOVOA GARZON

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro passou por diversas reformas econômicas, políticas e do sistema de justiça. No plano do sistema de justiça, a reforma focou em um conjunto geral de métodos e instrumentos utilizados na esfera extrajudicial para processar e mesmo prevenir conflitos. Por meio de tais métodos e instrumentos, certas instituições vêm procurando reorientar seus profissionais para atuarem 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 conflitantes a fazerem acordos, evitando assim as complicações de um processo judicial. Pautando-se em discursos que surgem a partir das críticas direcionadas à esfera judicial (considerada morosa, onerosa, formal e inflexível), buscam "desburocratizar" suas formas de tratamento de conflito ao utilizarem instrumentos tidos por mais céleres e de menor custo administrativo. Dentre tais instrumentos, destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Neste livro, é analisado como o uso do TAC vem, em sua aplicação e desenvolvimento no campo ambiental, 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. Procurou-se, com isso, captar os debates e transições importantes para a compreensão da emergência e possível centralidade desse tema nos espaços público e privado brasileiros. Ao longo do texto, os autores procuram evidenciar o TAC - bem como outros instrumentos e métodos extrajudiciais - como o resultado não somente do grande esforço de certos "empreendedores institucionais" por construir a desqualificação da via

judicial e ressaltar os méritos da "resolução negociada" de conflito, mas fundamentalmente de toda uma transformação política da sociedade contemporânea que tornou possível a utilização de tais métodos e instrumentos por esses atores sociais.

Sobre os autores:

Rodrigo Nuñez Viégas é sociólogo, mestre em Sociologia e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é pesquisador da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ), professor do Centro Universitário de Volta Redonda (UNIFOA) e pesquisador vinculado ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Raquel Giffoni Pinto é cientista social, mestre em Sociologia e Antropologia e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Atualmente é professora de Sociologia do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) e pesquisadora vinculada ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Luis Fernando Novoa Garzon é sociólogo, professor da Universidade Federal de Rondônia, cursou mestrado em Ciências Políticas na UNICAMP e é doutorando em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ. É Pesquisador vinculado ao Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia e ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Negociação e acordo ambiental

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

Rodrigo Nuñez Viégas
Raquel Giffoni Pinto
Luis Fernando Novoa Garzon

Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais

Autores Rodrigo Nuñez Viégas
Raquel Giffoni Pinto
Luis Fernando Novoa Garzon
Revisão Lou-Ann Kleppa
Coordenação Editorial Marilene de Paula
Capa, projeto gráfico e diagramação Sandro Bezerra Viana
Impressão Editora Teatral Ltda.
Tiragem 500 exemplares

Essa pesquisa foi financiada com recursos da Fundação Heinrich Böll.
Copyleft. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado(a) o(a) autor(a) e que se inclua a referência ao artigo original.

Realização Fundação Heinrich Böll
Rua da Glória, 190/701, Glória, Rio de Janeiro/RJ, Brasil, CEP 20.241-180
Tel. 55 21 3221 9900 Fax 55 21 3221 9922
info@br.boell.org www.br.boell.org

Parcerias Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)
Rua das Palmeiras, 90, Botafogo, Rio de Janeiro/RJ , Brasil, CEP 22.270-070
Tel. 55 21 2536 7350
fase@fase.org.br www.fase.org.br

ETTERN/IPPUR-UFRJ
Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ
Prédio da Reitoria, sala 543 – Cidade Universitária, Ilha do Fundão
Tel./Fax 55 21 2598 1915
ettern@ippur.ufrj.br www.ettern.ippur.ufrj.br

N972 Viégas, Rodrigo Nuñez.

Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais. Rodrigo Nuñez Viégas, Raquel Giffoni Pinto, Luis Fernando Novoa Garzon. – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

312p.; 15,5cm x 22cm

ISBN 978-85-62669-12-5

1. Meio ambiente. 2. Conflito ambiental. 3. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). 4. Direito ambiental. 5. Mediação. 6. ThyssenKrupp CSA (TKCSA). 7. Refinaria Duque de Caxias da Petrobras (REDUC). I. Viégas, Rodrigo Nuñez. II. Pinto, Raquel Giffoni. III. Novoa Garzon, Luis Fernando.

CDD 333.72

SUMÁRIO

PREFÁCIO por Henri Acselrad
Mediação e Negociação de Conflitos Ambientais..... *5*

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS *13*

INTRODUÇÃO..... *17*

1 PARTE I..... *35*

1.1. Breve histórico da busca por consenso, solidariedade, participação e resolução negociada de conflitos..... *36*

1.2. O "novo espírito do capitalismo" e as novas formas de ideologia *62*

1.3. Refundação neoliberal do Estado ou processos de neoliberalização: convergência contraditória entre reestruturação econômica e regulatória no Brasil *69*

1.4. As reformas do sistema de justiça e o enfoque de acesso à justiça *97*

2 PARTE II..... *117*

2.1. Termo de Ajustamento de Conduta: um instrumento extrajudicial de tratamento de conflitos *118*

2.2. Estudos de caso *140*

2.2.1 Histórico dos conflitos ambientais envolvendo a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) e Refinaria Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) *140*

2.2.1.1 O caso da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) 140

2.2.1.2 O caso da Refinaria de Duque de Caxias da Petrobras – REDUC..... 162

2.3. Entradas analíticas *180*

2.3.1 A diferenciação dos TACs segundo seus respaldos legais e as lógicas propositivas específicas dos órgãos legitimados *180*

2.3.2 A coexistência procedimental entre a via judicial e a via extrajudicial *200*

2.3.3 Judicial ou extrajudicial? Entre o "efeito pedagógico-repressor" e a "psicologização do dissenso" *201*

2.3.4 Um acordo entre poucos e para poucos: a falta de participação, publicidade e controle social na celebração dos TACs *223*

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 autolicenciamento *235*

3 CONCLUSÕES *245*

4 REFERÊNCIAS *257*

4.1. Livros, capítulos de livro e artigos consultados *258*

4.2. Processos Administrativos, Inquéritos Civis, Ações Civis Públicas, Ações Penais Públicas e outros documentos institucionais consultados *287*

4.3. Legislação consultada *295*

4.4. Informativos, notícias e reportagens consultadas em *sites* da internet *304*

PREFÁCIO

Mediação e Negociação de Conflitos Ambientais

Henri Acselrad[1]

O economista heterodoxo Georgescu Roegen, no início dos anos 1970, alertava para o fato que o debate ambiental corrente estava equacionado de forma empobrecida, consideradas as suas potencialidades. Dada a vigência da segunda lei da termodinâmica, dizia ele - da tendência à entropia, do encontro futuro provável de uma barreira à continuidade da apropriação social de matéria e energia, das evidências de que cada ato de exploração dos recursos do planeta nos estaria aproximando deste limite – a que nos tem convidado o senso comum ambiental? A economizar matéria e energia, a adotar tecnologias mais econômicas em insumos e a evitar o desperdício. Ora, diz ele, isto só mobiliza a sociedade para ações que permitem postergar no tempo o encontro dos limites. Esta seria uma interpretação pobre e utilitária da questão ecológica, pois coloca em pauta apenas a necessidade da economia de meios para os mesmos e indiscutidos fins. Ora, para este autor, o que se pode extrair de mais fértil na crítica ambientalista é que se a cada ato de exploração de minérios nos aproximamos dos limites do planeta, devemos discutir os fins para os quais nos apropriamos da matéria e energia nele disponível e não apenas conclamar para a necessidade de economizar recursos. A questão ecológica forte – que permite uma reflexão transformadora - implica em trazer à discussão se vamos nos apropriar dos minérios para fabricar tanques – para fazer a guerra – ou arados, para combater a fome. Cabe por em questão os fins e não só os meios. Esta é a questão.

Reduzida a uma questão de ordem econômica, associada ao risco de que advenha escassez de recursos em matéria e energia, o senso comum - disseminado na grande imprensa e no debate corrente – consequentemente

1 Professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do CNPq

também não considera a desigualdade social que vigora nas condições de acesso a estes recursos em permanente disputa por usos alternativos para distintos fins. O mesmo ocorre com a desconsideração da desigualdade social no poder de causar impactos (ignorando que refinarias de petróleo e pescadores não têm o mesmo poder de comprometer a qualidade das águas de uma Baía): apesar disto, a educação ambiental corrente mobiliza as crianças para pressionar suas mães a fechar torneiras e economizar água, sem informar e por em discussão a enorme desproporção entre o uso doméstico e os usos industriais da água. Idem para a desigualdade na distribuição dos riscos e danos ambientais, que penalizam em particular grupos sociais de baixa renda e grupos étnicos, assim como concentram-se os benefícios ambientais do desenvolvimento nos grupos sociais de mais alta renda. A poluição não é "democrática", ao contrário do que sugere a metáfora do senso comum (ver mapa de Robert Bullard para os EUA e demais mapas retratando a situação no Brasil, tais como aqueles produzidos pelo Cento de Estudos da Metrópole do Cebrap).

Neste caldo de cultura hegemônico, o senso comum ambiental – da suposição de universalismo e consensualismo como intrínsecos à causa ecológica; da redução quantitativista que diz existir uma escassez absoluta independentemente das formas sociais de apropriação e das finalidades diferenciadas dos usos; e da idéia de que os impactos são igualitários, relativos a um ambiente uno e a um futuro comum - exclui a possibilidade e a pertinência analítica de conflitos ambientais (estes seriam circunstanciais, envolvendo de um lado, aqueles que sabem que o planeta está ameaçado e, de outro, aqueles que ainda disso não se conscientizaram). Mas como, na realidade social concreta, todo ambiente tem sujeitos diferenciados, significados culturais diversos e formas de apropriação material e simbólica distintas, que uma desigualdade ambiental se articula e se sobrepõe à desigualdade social, os conflitos se multiplicam.

Que conflitos são estes? Os conflitos ambientais eclodem quando a legitimidade de certas formas de apropriação do espaço é contestada sob a alegação da ocorrência de efeitos interativos indesejados de uma prática espacial sobre outras. Denuncia-se, assim, a ausência ou a quebra de compatibilidade entre certas práticas espaciais, colocando-se em questão a forma de distribuição do poder sobre os recursos do território. Uma particularidade: os meios predominantes de transmissão dos efeitos indesejáveis de certas práticas espaciais sobre outras caracterizam-se por seu caráter não mercantil – espaços de uso comum como os corpos hídricos, a atmosfera, os sistemas vivos, o espaço acústico etc.

O capitalismo se constituiu desde sempre pela apropriação gratuita destes espaços de uso comum pelas formas privadas de produção

de mercadorias. A acumulação privada de riqueza deu-se até aqui pela produção de dois tipos de *outputs* materiais – mercadorias vendáveis e produtos invendáveis – resíduos líquidos, gasosos e sólidos que são regulamente lançados nos espaços não-mercantis e impostos ao consumo forçado da população, em particular dos que habitam as proximidades dos empreendimentos. No Brasil, normas ambientais foram estipuladas a partir dos anos 1980 tentando estabelecer alguns parâmetros de controle para desses processos: procurou-se estabelecer regras formais para uma desprivatização moderada e pragmática dos espaços de uso comum.

Os conflitos ambientais, portanto, via de regra, põem em pauta as diferentes formas de uso comunal de recursos – seja porque bens de uso comum são subtraídos às populações que os utilizam tradicionalmente na fronteira de expansão do mercado, seja porque os impactos recíprocos entre as diferentes práticas espaciais são mediados por bens não mercantis tais como o ar, as águas, espaço acústico, sistemas vivos, espaços onde tende a se exercer uma dominação ligada à prevalência dos usos dos atores sociais mais fortes.

O economicismo utilitarista, por sua vez, vê nos conflitos ambientais um prejuízo à competitividade da economia nacional, resultante que seriam de "falhas de mercado" e de "falta de propriedade privada" (ver Garret Hardin e a "Tragédia dos Comuns"). Propõe dar preço ao que não tem preço, simular mercados, atribuir preços sombra. Abba Lerner, prêmio Nobel de Economia em 1954, afirmava: toda transação econômica realizada representa um conflito político resolvido. Ora, ao por em pauta os usos alternativos dos espaços não-mercantis, os bens de uso comum, os conflitos ambientais mostram-se pouco propensos a serem resolvidos através de transações de mercado – não porque, como reconhecem os economistas ecológicos, haja dificuldades metodológicas para se calcular o valor monetário de não-mercadorias, mas porque se está a lidar com as realidades concretas da fronteira historicamente constituída entre mercado e não-mercado (vide a violência histórica da privatização e mecantilização da terra nas origens do capitalismo...). Assim é que no economicismo e tecnicismo prevalecentes é visível o esforço realizado no sentido de despolitizar a questão ambiental, de reduzi-la a soluções de ordem técnica ou de gestão econômica. Invertendo a proposição de Lerner, poderíamos dizer, porém, que cada conflito ambiental não redutível a uma transação econômica significa um conflito político em potencial. Aí podemos encontrar uma explicação para o esforço dominante em desconectar a questão ambiental da questão social, em desconsiderar as evidências da desigualdade ambiental, em atribuir caráter consensual/universal à "causa ecológica". Isto ocorreria porque os conflitos ambientais apresentam grande potencial de politização, pois integram a dimensão territorial do desenvolvimento. Eles

exprimem as contradições no agenciamento espacial de atividades, das formas sociais de uso e apropriação dos recursos do território, notadamente no que respeita aos sentidos politicamente atribuídos aos espaços não mercantis dos bens de uso comum (chamamos aqui de política, no sentido de Rancière, a atividade que põe em discussão a divisão da sociedade e a ação coletiva destinada à superação das desigualdades).

No Brasil, assim como em boa parte dos países menos industrializados, as decisões de localização dos projetos de transformação sócio-ecológica - associados à implantação de infraestruturas requeridas pelos processos de acumulação/desenvolvimento - priorizam áreas ocupadas pelos grupos de baixa renda, comunidades tradicionais, indígenas e extrativistas, atores sociais que compartilham áreas de uso comum... (apenas povos tribais foram, por sua vez, aos milhares deslocados para a construção da barragem de Narmada na India). O geógrafo David Harvey chama de acumulação por espoliação a esse processo de desestruturação das condições de reprodução de pequenos produtores e comunidades tradicionais para alimentar o desenvolvimento capitalista, processo que se estaria afirmando no Brasil com a crescente inserção da economia brasileira na qualidade de exportadora de *commodities* para o mercado internacional.

O Estado brasileiro, como muitos outros, se ambientalizou nos anos 1980, adotando discursos e construindo instituições destinadas a regular os impactos sobre o meio ambiente, o que poderia significar em esforço de limitação das práticas de "privatização" do uso dos espaços comuns por grandes interesses de modo a prevenir a eclosão de conflitos, não fôra a coincidência com o processo de reforma liberalizante do Estado. A legislação ambiental e os procedimentos de avaliação requeridos para o licenciamento ambiental de atividades potencialmente danosas, aqui e no mundo em geral, podem ser entendidos como exemplos do que Boltanski e Chiapello chamam de deslocamento do enfrentamento crítico – respostas que as forças sistêmicas dão às críticas que lhes são endereçadas como produtoras de injustiças – de ações tidas por injustificáveis, como as que degradam "o meio ambiente". Visou-se assim neutralizar/desarmar a crítica e relegitimar o modo de operação do modelo de desenvolvimento.

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 à 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.

Por outro lado, observa-se na América Latina, desde a última década do século XX, o desenvolvimento cada vez mais generalizado de projetos voltados para a disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais. Embora o discurso da resolução de conflitos tenha se difundido na América Latina na década de 1990, ele tem origem no campo político interno aos países centrais na década de 1970. Segundo a antropóloga Laura Nader, este mecanismo de "contenção" da politização crescente da sociedade norte-americana teve por objetivo incentivar uma "ideologia da harmonia" e propor instrumentos não-judiciais de tratamento de conflitos. As iniciativas de capacitação para a resolução negociada que se multiplicam, notadamente em proveniência de organizações e universidades dos EUA, coincidem com a crescente especialização "globalista" de países periféricos na exportação de recursos naturais e com uma certa revalorização, observada em certos setores dos organismos multilaterais, de experiências ditas "bem-sucedidas de alguns países latino-americanos, cujo desenvolvimento foi sustentado pelas exportações de produtos baseados nas suas riquezas naturais" (Chile). "Resolver" tecnicamente os conflitos é, por certo, na conjuntura de governos democraticamente validados, um dos meios pelos quais o modelo de integração ambiental da América Latina no mercado global pode melhor se viabilizar. "Resolvidos" caso a caso os conflitos, evita-se que eles contaminem a esfera política com discussões críticas e reflexivas sobre os modelos de desenvolvimento.

A participação em fóruns não-adversariais, como sustenta Dryzek, "visa liberar do jogo político as partes envolvidas, colocando-as em instâncias onde a razão deve vigorar"[2] e "conceber soluções vistas em termos de compromissos entre interesses, servindo para obscurecer as questões mais fundamentais a respeito do tipo de futuro que estamos tentando alcançar"[3]. Decisões tomadas em negociações caso a caso, "isoladamente, sem relação umas com as outras ou com a soma das decisões", conclui Dryzek, "lidam

2 J.S. Dryzek, Conflict and Choice in Resource management – the case of Alaska, Westview Ed., Boulder, Colorado, 1983, p. 45.

3 J.S. Dryzek: op. cit,. p.1.

apenas com a manifestação superficial de questões mais fundamentais e enraizadas - os conflitos de valores e princípios básicos relativos à gestão dos recursos"[4]. Ou, nos termos de Laura Nader, "representam uma mudança na forma de pensar os direitos, com um estilo menos interessado na justiça e nas causas básicas e mais interessado na harmonia" (Nader, 1994, p.4). Um dos mais conhecidos manuais de disseminação das técnicas de resolução negociada, o de W.L. Ury e R. Fischer, tem o título sugestivo de "Getting to Yes", "como obter o sim". Mesmo um promotor da resolução negociada (Iván Ormachea Choque), do Instituto Peruano de Resolución de Conflictos, Negociación y Mediación, se pergunta "si tal inversión de recursos en los medios alternativos de resolución de conflictos, a la larga, no propicia una serie de beneficios al actor más fuerte, puesto que en principio el status quo lo beneficia y, segundo, podría ganar tiempo produciendo la desazón y la baja moral del actor débil"[5]. Assim sendo, quando envolve atores sociais com acentuada desigualdade de poder, a resolução negociada de conflitos pode operar como um meio de desmobilização social e enfrentamento do debate de conjunto sobre o território e o desenvolvimento.

Vimos como os danos ambientais do desenvolvimento são distribuídos desigualmente, atingindo mais que proporcionalmente as populações mais destituídas, de menor renda, populações tradicionais e grupos étnicos. Segundo movimentos sociais críticos, o chamado modelo de desenvolvimento – combinação de modelos de consumo e de produção com padrões tecnológicos e dinâmicas locacionais correspondentes – tenderá a se reproduzir idêntico a si mesmo, enquanto os danos ambientais que lhe são próprios – as transformações sócio-ecológicas que comprometem ou inviabilizam a continuidade de determinadas práticas espaciais - puderem ser alocados em permanência aos grupos sociais mais despossuídos. A discussão da dimensão política dos conflitos ambientais permitiria colocar na agenda do debate sobre desenvolvimento as evidências dos processos inigualitários a ele subjacentes – discussão completamente ausente, por exemplo, do presente debate eleitoral.

Em 1991, um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial trazia a seguinte proposição: "Cá entre nós, não deveria o Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?".

4 J.S. Dryzek: op. cit. p.7-8.

5 I. O. Choque, Utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos socioambientales: dos casos para reflexionar, Ponencia preparada para la Conferencia Electrónica FAO-FTPP- Conflictos Socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina . Quito, 2000.

Lawrence Summers, então economista chefe do Banco e autor do referido documento, apresentava como razões para que os países periféricos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente: 1) porque os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental. Segundo ele, alguns países da África ainda estariam sub-poluídos; 2) por que, na "lógica" econômica, as mortes em países pobres tem custo mais baixo do que nos ricos, pois os moradores dos primeiros recebem salário mais baixos.

Esta "racionalidade Summers" tem operado concretamente no mundo da economia liberalizada nos planos nacional e internacional. Politizar o debate ambiental significa por em questão a continuidade da operação desta razão inigualitária.

O termo ou compromisso de ajustamento de conduta, instrumento extrajudicial de resolução de conflitos que é objeto do presente livro, encontra-se previsto no ordenamento jurídico a partir do início da década de 1990, tendo como objetivo estabelecer as condutas a serem adotadas para o cumprimento da legislação, no que se refere aos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, em especial relacionados à proteção: (i) do meio ambiente; (ii) do consumidor; (iii) da ordem urbanística; (iv) do patrimônio cultural; (v) da ordem econômica e a economia popular; (vi) dos interesses de crianças e adolescentes.

Nos termos da Lei, o compromisso formal requer o reconhecimento implícito da ilegalidade da conduta por parte do compromitente, a promessa da adequação à normas legais e a devida cominação, isto é, a previsão da pena em caso de descumprimento do compromisso. A eventual primazia do acordo entre as partes, notadamente na esfera de aplicação dos TACs - reparação de ofensa a interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos -, implicaria em temerário processo de contratualização ou bilateralização em que se cristalizariam assimetrias e particularismos. Os TACs, em sua propositura original, não podem sugerir sacrifício ou abdicação de direitos de caráter indisponível; ao contrário, devem servir de marco consolidador dos mesmos. Por isso, o Compromisso não pode versar sobre a aplicabilidade em si da regra geral, e sim sobre os prazos e as condições de sua aplicação.

O conhecimento efetivo sobre o modo como os TACs têm operado como mediador entre a Lei e as práticas dos compromitentes encontra-se ainda carente de fundamentação empírica e sistematização. O presente livro resulta de um intenso trabalho de pesquisa que teve por objetivo coletar e sistematizar informações básicas sobre os TACs tomados no âmbito dos órgãos públicos, caracterizando usos e efeitos associados à sua celebração, o que deverá em muito auxiliar no entendimento das complexas relações entre os conflitos ambientais e a esfera política.

Referências

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. El Nuevo Espíritu del Capitalismo, Ediciones Akal, 1999.

BULLARD, R.D. Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots, South End Press, Boston, 1983.

CHOQUE, I.O. Utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos socioambientales: dos casos para reflexionar, Ponencia preparada para la Conferencia Electrónica FAO-FTPP - Conflictos Socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina . Quito, 2000.

DRYZEK, J.S. Conflict and Choice in Resource management: the case of Alaska, Westview Ed., Boulder, Colorado, 1983.

NADER, L. Harmonia Coerciva – a economia política dos modelos jurídicos, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 26, ANPOCS, São Paulo, outubro 1994.

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

O presente livro apresenta o resultado das análises realizadas no âmbito da pesquisa *A "efetividade" dos Termos de Ajustamento de Conduta na promoção de Justiça Ambiental*, realizada entre outubro de 2012 e outubro de 2013. Na pesquisa, 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.

Adotamos quatro posições teórico-metodológicas na pesquisa. 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, resultado portanto 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 irredutível a qualquer outro, bem como procuramos identificar a emergência e o desenvolvimento de certas práticas em conjunturas históricas específicas. A segunda posição concerniu à 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 aprofundar o esvaziamento da arena política, 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 e sociais. A partir dessa posição, buscou-se compreender determinadas reformas políticas, econômicas 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 *empiria*, pautando-se em estudos de caso e no desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa como forma de validar os elementos trazidos pelas posições anteriormente colocadas.

Agradecemos à Fundação Heinrich Böll, instituição idealizadora e financiadora da pesquisa, e toda sua equipe no Brasil, notadamente à coordenadora de programas e projetos de direitos humanos no Brasil, Marilene de Paula, por sua contribuição em nossas discussões e na organização da divulgação da pesquisa. Agradecemos também o apoio da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e a colaboração de sua coordenadora do Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, Juliana Malerba, no processo de divulgação da pesquisa.

Agradecemos ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), coletivo do qual fazemos parte que reúne mentes inquietas e questionadoras que muito contribuem para o estudo das contradições e desigualdades sociais.

Agradecemos a colaboração de Sebastião Raulino e aos demais integrantes do Fórum dos Afetados pela Indústria de Petróleo e Petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara (FAPP-BG), pelo aporte na realização de entrevistas e na organização de oficinas para fins de divulgação da pesquisa. À Marcia Guerra, pela dedicação durante o processo de construção do objeto de pesquisa e pelas sugestões sobre o trabalho de campo. Ao Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG) - especialmente a Klemens Laschefski - e ao Observatório dos Conflitos Urbanos e Socioambientais no Extremo Sul do Brasil - em particular, a Caio Floriano - pelo diálogo e pelas contribuições no processo de divulgação dos resultados da pesquisa. À Lou-Ann Kleppa, pelo apurado trabalho de revisão do texto, e a Sandro Bezerra Viana, pelo trabalho de diagramação.

Agradecemos, sobretudo, aos representantes das instituições que nos concederam informações imprescindíveis para a compreensão da

problemática dos Termos de Ajuste de Conduta. São elas: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público Federal, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Sindicato dos Petroleiros de Duque de Caxias (Sindipetro-Caxias), Justiça Global e Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS).

Por fim, agradecemos ao professor Henri Acselrad pelo debate realizado no transcurso da pesquisa e sua contribuição com o texto introdutório desta obra, que apresenta com clareza e precisão o cenário em que se forma e desenvolve o subcampo da "resolução negociada" dentro do campo ambiental.

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 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 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 n° 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 n° 8.069/90 e, no mesmo ano, a Lei n° 8.078, em 1990 (que modifica, através de seu artigo 113, a Lei n° 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 n° 9.099, em 1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e revogou, em seu artigo 97, a Lei n° 7.244/84; a introdução do sistema de juizados nos estados; a aprovação da Lei n° 9.307, em 1996, que introduz o compromisso arbitral extrajudicial; e a Lei n° 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 recaracterizar 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

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).

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 pesquisa, 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]

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 Acselrad (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) (Zhouri,2004).

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 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 concorrencial dos meios alternativos de tratamento de conflito com a 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 meios e instrumentos alternativos 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 meios 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

5 Esta citação e várias outras de textos em língua inglesa foram traduzidas livremente pelos autores.

> 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 como forma de melhor compreender o surgimento dos meios e instrumentos alternativos de tratamento de conflito. Dessa forma, tal qual o esforço de compreensão do inquérito como fruto de transformações políticas da sociedade medieval, buscaremos compreender os meios e instrumentos alternativos de tratamento de conflito como fruto das transformações políticas da sociedade contemporânea, realizadas em consonância com as propostas do "liberalismo político" (Mouffe, 1996) e da ideologia dominante do "novo espírito do capitalismo" (Boltanski e Chiapello, 2009). Como veremos mais adiante, essa ideologia implica 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 de tais meios e instrumentos serão alimentadas por transformações mais amplas, inscritas em processos como o 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), bem como por meio de um processo que abordaremos como "refundação neoliberal do Estado brasileiro" (Guimarães, 2001) ao enfocamos os aspectos perenes e ontológicos da alteração dos parâmetros da relação entre Estado e mercado, a partir dos anos 1990, para além de reformas administrativas.

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 meios 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, consequentemente, para uma reconfiguração relativa das regras do jogo vigentes no campo ambiental" (p. 13). Vale ressaltar que, ao concebermos os meios 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 instrumentos[6] de que dispõem certos órgãos públicos para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais.

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,

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" (L. Silva, 2004, 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.

> 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

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 inexiste 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).

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 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 atingidos[10] (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 despossessão 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

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).

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 justo[11] e de garantir o acesso à justiça. Ao salientarmos esse aspecto, buscaremos ponderar sobre sua eficácia social, que, em nosso entendimento, não pode ser obtida sem que sejam garantidos (i) ampla participação popular; (ii) transparência por meio de publicidade; (iii) controle social e a compreensão, por parte de seus propositores, das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o Termo de Ajustamento de Conduta se estabelece. Para tanto, a própria ideia de justiça deve ser ampliada, de forma a se considerar distintos esquemas de representação de justiça provindos da realidade social através da ação coletiva contra ordens tidas como injustas. Além disso, deve haver 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.

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

11 Na presente pesquisa, 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 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.

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, perseguiremos, na pesquisa, o objetivo de desenvolver um estudo qualitativo, comprometido com a persecução de um roteiro metodológico que nos habilite a reconhecer e examinar em cada caso: quem propôs os TACs (qual órgão legitimado[12] 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 "resolvê-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 envolvidas no TAC, bem como nas formas de sua publicidade e 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,

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 nessas 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.

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 Promotores de Justiça e Procuradores da República do Estado do Rio de Janeiro envolvidos nos casos analisados, bem como técnicos de órgãos ambientais federais e estaduais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)[13], do Instituto Chico Mendes (ICMBio)[14] e do Instituto Estadual

13 Conforme o art. 5° 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. 1° 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.

do Ambiente (INEA)[15]. No que se refere aos movimentos sociais atuantes nos casos pesquisados, entrevistamos 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 Público[16] (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público Federal), a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA)[17] e o

15 Segundo o art. 2° 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 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.

Instituto Estadualdo Ambiente (INEA). Em tais instituições, foram consultados Processos Administrativos[18], Inquéritos Civis,[19] Ações Civis Públicas,[20] Ações Penais Públicas[21] 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

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 Civil 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 Civil 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 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.

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.

Contou-se ainda com a consulta e análise da bibliografia "técnica" produzida por autores e instituições propositoras dos métodos de resolução negociada de conflito[22], 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 técnicas 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, o período de repressão da Ditadura), e

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.

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 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 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. Será no bojo dessas reformas que presenciaremos a criação e expansão de dispositivos legais, experiências e instituições voltadas para a prevenção e "solução" extrajudicial de conflitos interpessoais ou de grupos. E será nesse contexto 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 busca contribuir para o entendimento da utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta no campo ambiental. Para tanto, ela visa 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 visa 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 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 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

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.

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:

> 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

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.

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 "tríade", 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

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.

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.

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

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).

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 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 rousseauniana 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).

No período definido como fordista ou de capitalismo organizado, as instituições representativas eram contestadas como burguesas, mas havia uma incessante luta para alargá-las por dentro, por tensionar seus limites, para que incorporassem o que excluíam em seletividade elástica com o fito de modular conflitos e renovar assim pactos abrangentes. Com o esvaziamento dessas instituições em função da cristalização de agendas privadas consensuadas enquanto públicas – notadamente as políticas macroeconômica, orçamentária e de comércio exterior - a política, como a definimos aqui, desaparece da cena, isto é, do sistema oficial de representação. O que pode ser o "Estado de direito" quando a ordem do direito replica e concorda com a ordem dos fatos, quando a forma democrática é reduzida à "gestão dos equilíbrios mercantis"? (Rancière, 1996, p. 114).

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, de forma a fazer 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 irredutível 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 impedimento da enunciação mesma da contestação, ou seja, a exclusão da postulação da controvérsia sobre os fins - para além dos meios do que pode e deve levar ao bom funcionamento do mercado - sela a política democrática, incapaz então de canalizar a discussão acerca de propósitos potencialmente comuns ou majoritários. Atenta aos desdobramentos imediatos dessa convergência despolitizadora na forma do crescimento da audiência e do eleitorado dos partidos de extrema-direita na Europa a partir dos anos 1990, Mouffe (1996) identifica o que seria o surgimento de um centrismo irretorquível. O deslocamento da política pela moralidade imporia metas consensuais supra-históricas como a manutenção dos bons fundamentos da economia, da boa governança, da segurança dos contratos privados e da ordem patrimonial decorrente.

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).

A participação traduzida em termos de solidariedade dos "de cima" e colaboração dos "de baixo" faz dela esteio da dominação plenamente fetichizada. 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).

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 a influência sobre 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, McKearnan 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

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.

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 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

30 Para maiores informações, ver The Community Based Collaboratives Research Consortium (CBCRC). Disponível em: <http://www.cbcrc.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.

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 "abarrotados", a demora e a dificuldade de se chegar a uma solução definitiva e o risco de um ente não conseguir "levar nada", dado poder "perder" integralmente caso não haja negociação prévia. 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 avaliadas 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 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, consequentemente, 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 o 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 1 - 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 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.

Facilitação	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 *one-to-one* para guiar um indivíduo através de processos estratégicos, tais como solucionando, priorizando e planejando o problema.
Mediação	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.

Arbitragem	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 participar escolhendo o árbitro (que é com frequência um *expert* 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 (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 inticiativas 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 "enfatizar 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 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".

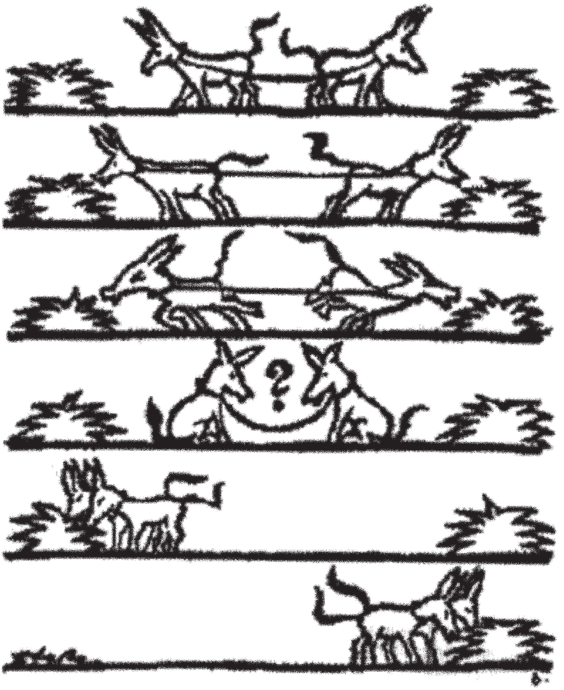


Ilustração: Bente Stensen. Fonte: NÆSS (2001).

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:

> [...] a noção de *participação*, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos

> caminhos. Por um lado, a ressignificação 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).

A participação, como veremos adiante, tal como imaginada no movimento de ascenso das lutas das classes populares no fim dos anos 1970 no Brasil, apontava mais para dinâmicas de democracia direta e de autogestão do que para a suplementação de uma virtual democracia representativa colocada no horizonte de uma ditadura cívico-militar em sua fase terminal. A ressignificação da participação em adesão a acordos prévia e hierarquicamente definidos notadamente ao longo dos anos 1990 se dá no decorrer e ao cabo do que Dagnino (2004) conceitua como "confluência perversa". Reciprocidade insólita mais que paralelismos duais, o projeto democratizante fortemente condicionado por conflitos e lutas sociais conflui para o interior do projeto de neoliberalização, fornecendo-lhe reflexividade suficiente para sua recalibragem. A neoliberalização pode assim enraizar-se e redefinir a forma societal e a forma política do Estado, como veremos em capítulo posterior, e obter consentimento generalizado sob fórmulas híbridas em construção como "neodesenvolvimentismo", "pós-neoliberalismo" ou "neoliberalismo inclusivo". Esta última definição sugere uma complexa e delicada articulação entre políticas macroeconômicas neoliberais e uma *rationale* micropolítica fundada em tecnologias de inclusão social (Cerny, 2008; Ruckert, 2006).

No capítulo que segue, discorreremos sobre a ideologia dominante que serve de base para o estabelecimento do projeto de neoliberalização: 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, espraiando-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 reinvindicações, contestações e rebeldias a uma solução que seja "do contento das partes" (Chauí, 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

33 O art. 625-A, incluído na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela Lei n° 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.

> 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 crise[35] 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

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.

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.

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

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 "estandardização" dos conflitos.

de Johanesburgo, 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".

Acselrad (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, jurídica e cultural. Os capítulos a seguir visam fornecer uma descrição acerca do impacto de tal ideologia nas reformas políticas, econômicas e do sistema de justiça ocorridas no Brasil a partir dos anos 1980.

1.3. Refundação neoliberal do Estado ou processos de neoliberalização: convergência contraditória entre reestruturação econômica e regulatória no Brasil

No intuito de definir o neoliberalismo, uma primeira aproximação conceitual seria que o neoliberalismo é o novo padrão produtivo e regulatório que sucede ao "padrão *Welfare"* nos países centrais ou o padrão nacional-desenvolvimentista em parte considerável dos países periféricos. Não estamos, portanto, nos referindo aqui ao ideário neoliberal de Von Mises, Hayek, e Friedmam - cujo papel foi predominantemente retórico e ideológico - e sim ao conjunto de práticas de liberalização e demais políticas orientadas para a expansão e concentração de mercado, originadas nos anos 1970 e que foram se tornando hegemônicas quando sistematizadas e receitadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais ao longo dos anos 1980 e 1990.

Evitaremos homogeneizar os pontos de partida dos processos de neoliberalização, não apenas desiguais e descontínuos entre si, como também no interior de cada um deles - o que significa que a última grande reestruturação do padrão regulatório do capitalismo teve pontos de partida e evoluções muito diferentes. Os chamados "anos dourados" do capitalismo, entre 1945 e 1971, somente o foram muito parcialmente e em um intervalo temporal e espacial restrito. Compartilhamos a percepção de que não há por que reduzir a crise estrutural do capitalismo a uma crise do chamado *Welfare State* ou do Estado desenvolvimentista, como se em um momento anterior fôssemos todos regidos por uma acumulação organizada, nacional e virtuosa. Depurar-nos de qualquer "nostalgia do fordismo" (Braga, 2003) ou "saudades do subdesenvolvimento"[37] (cf. Arantes *apud* Santos, 2007) é a condição para escapar às críticas datadas e para confrontar pseudoalternativas que se apresentam em denominação composta do tipo "social-liberalismo" ou "neodesenvolvimentismo".

37 Comentário extraído da intervenção de Paulo Arantes, em outubro de 2003, no relançamento da "Crítica da Razão Dualista" com a adição do ensaio "O Ornitorrinco", de Francisco de Oliveira. A saudade reputada por Arantes a Oliveira é aquela da porta entreaberta perdida, saudades das contradições que o subdesenvolvimento franqueava para a formação de um bloco anti-imperialista, popular e democrático.

O "consenso keynesiano" construído em torno da centralidade de políticas econômicas contracíclicas, isto é, capazes de sustentar a liquidez nos períodos de decrescimento, teve validade como fórmula provisória de estabilização dos capitalismos centrais e de seus entornos imediatos. A curta correspondência institucionalizada entre níveis de produção e de consumo logo deu lugar a uma defasagem crescente entre as exigências da acumulação e as bases sociais do consentimento. A flexibilidade intrínseca à nova institucionalização é aquela que permite restaurar e depois exponenciar graus e ritmos de acumulação de capital. A combinação entre reestruturação produtiva e regulatória é entendida aqui como intento de restauração do poder de classe mediante o acionamento de múltiplas contratendências, como: (i) precarização da força de trabalho e minimização de direitos sociais; (ii) amplificação dos mecanismos de valorização predominantemente financeira; (iii) privatizações de bens e equipamentos públicos; (iv) novos padrões de internacionalização ainda mais assimétricos (Braga, 1996; Harvey, 2007).

O duplo movimento ideal e a ofensiva redobrada

Em formulação paralela e complementar à de Keynes, Polanyi (2000) advoga a persistência histórica de um duplo movimento, um de expansão contínua do mercado (*commodification*) e outro de autoproteção social (*decommodification*). Em termos mais abstratos, observar-se-ia uma coreografia entre um movimento particular de descolamento da "economia de mercado" e um movimento geral de sua recolocação em uma "sociedade de mercado".

A institucionalização deliberada e abrangente do mercado é, para Polanyi (2000), a melhor forma para contornar reviravoltas históricas catastróficas. Contudo, foi o temor a essas reviravoltas (ou a experiência parcial delas) que tornou postulável a regulação sócio-política dos mercados. O duplo movimento aludido não pode obscurecer o também duplo papel do Estado, esteio da acumulação de capital e espaço de legitimação social; duplo papel este construído no embate e na composição de forças sociais e suas estratégias. E, exatamente por isso, reajustável e mutável ao ponto de se converter em ofensiva redobrada, acumulação legitimada em si mesma que cria uma esfera legitimatória reflexiva, mercado autorregulado como se regulado fosse.

Polanyi (2000) criou um aparato analítico que procura exorcizar a virtualidade de um mercado desregulado. Seu trabalho seria, desse ponto de vista, uma racionalização possível do aprendizado da "sociedade" após as duras lições da crise de 1929 e de duas guerras mundiais que a

intercalaram. Depois disso, acreditava, não haveria mais ponto de retorno, haveria sim um ponto de culminação da regulação social do mercado, apresentada portentosamente como "A Grande Transformação".

Na gênese traçada por Polanyi (2000) do movimento e do contramovimento, fica patente uma filosofia historicista da circunstância. Enquanto a expansão do mercado seria impulsionada pela dinâmica avassaladora da mercadorização, isto é, da generalização das relações comerciais e monetárias - que propicia a miragem de um mercado autorregulado -, o contramovimento de proteção social supõe uma reação social auto-originada, uma espécie de anticorpo reequilibrador que se engatilha automaticamente a partir do acúmulo de contradições. Nesta concepção idealizada e espontaneísta de sociedade, os atores ou sujeitos coletivos poucos interferem. No mais, grupos que se opõem ao *status quo* descobrem mais rapidamente as "fraquezas da ordem institucional vigente", se antecipam e passam a construir instituições mais afinadas com seu tempo, o que "[...] poderia parecer, então, que eles teriam dado origem ao processo de mudança social quando, na verdade, eles foram apenas os seus beneficiários" (Polanyi, 2000, p. 45).

Burawoy (2010), em crítica a um conjunto de autores que escoraram seus últimos trabalhos na obra de Polanyi (Peter Evans, Beverly Siver, Gay Seidman, entre outros), sugere uma nova aplicação da categoria de "duplo movimento", despida da correlação apriorística e finalista que lhe dera Polanyi:

> Uma vez que esta teleologia não funciona, uma vez que a tentativa de relegar o mal ao passado e o bem ao futuro é rejeitada, podemos enfim entender a história do capitalismo como uma sucessão de grandes transformações em que mercadorização e contramovimento embricam-se complexamente, sem um ponto de chegada definido (Burawoy, 2010, p. 307).

A categoria assim depurada pode nos ser útil para desnudar a dinâmica profunda que rege as variações neoliberais. Depois de duas ondas de *commodification* desde o século XIX e duas ondas de "grandes transformações" (adoção das Leis Sociais no fim do século XIX, e Estado Regulador/Sistema Breton Woods após 1929), estaríamos sob a vigência de uma terceira onda de mercadorização sem que haja nenhuma terceira grande transformação à vista, muito menos engatilhada.

Isso nos remete aos anos 1970, quando se deu uma extraordinária reversão — endossaram-se panaceias de mercado nas revoluções ideológicas de Thatcher e Reagan, no Consenso de Washington, no ajuste estrutural, na Perestroika e finalmente no colapso da União Soviética.

Assim, a regulação do Estado deu margem a uma terceira onda de mercadorização em meados dos anos 1970, depois da crise do petróleo. (Burawoy, 2010, p. 308).

Essa "terceira onda" de mercadorização foi interpretada por Jessop como a passagem do "padrão *Welfare"* de regulação para um "padrão *Workfare"*. Ao invés do Estado provedor e protetor, tem-se o Estado que retira seus suportes para liberar a laboriosidade e a eficiência latentes na sociedade. Nessa descontinuidade é que se vislumbra o que Jessop (2002b) denominou com o "paradoxo de Offe": se por um lado o capitalismo não pode conviver com o *Welfare State*, por outro não consegue sobreviver sem ele (Offe *apud* Jessop, *id*, p. 334).

Tratamos de desmontar a epifania da regulação social dos mercados como estágio inelutável de "aprendizagem social" que se processou no capitalismo pós-crise de 1929. Assim como a democracia - como reinvenção social autônoma - é incompatível com a lógica da acumulação e concentração incessantes, compromissos sociais acerca de uma "taxa média" de exploração ou de um nível mínimo prescritivo de direitos sociais demonstraram ser circunstanciais. Corpos estranhos ao organismo de extração de mais-valor e de acúmulo de capital, democracia e bem-estar servem de vacina, em dosagens adequadas, contra insurgências epidêmicas. A sobrevivência daquilo que se manifesta como "dentro" (a acumulação e a concentração de capital) depende de elementos de mediação e interlocução com o "fora" (procedimentos democráticos e instrumentos de bem-estar). Em outros termos, temos aqui a oscilante correlação histórica entre o econômico e o que se convencionou extraeconômico; entre o valor e o chamado antivalor.

A resposta sistêmica ao profundo ajuste espacial-temporal a partir dos anos 1970, para Jessop (2002b), foi a pretensão de construir um novo tipo de Estado capaz de gerir a valorização e a reprodução capitalistas nas novas condições. Usando os autores que considera matriciais de cada padrão, Jessop caracteriza os modelos em sucessão: o do Estado de Bem-Estar Keynesiano e o do Estado Shumpeteriano Competitivo (ESC), circunscrevendo seu escopo de análise à América do Norte e Europa (seus países capitalistas centrais), incluindo ainda a Austrália e Nova Zelândia. Ainda assim, a visão da dinâmica reestruturadora originada nesses países é aguda o suficiente para identificarmos extensões e homologias na escala do capitalismo mundializado desigual - e combinado -, bem como para levar em conta a posição do Brasil nela.

Variedades ou variegações

A acentuação de características típicas de um polo em relação ao outro pode ser útil como primeira aproximação, além de revelar as

categorias discursivas fulcrais que sustentavam/sustentam práticas político-administrativas e suas críticas respectivas.

Os chamados novos "Estados competitivos", idealmente "schumpeterianos" - que expressam a superação do padrão de bem-estar ou nacional-desenvolvimentista de Estado capitalista predominante do pós-Segunda Guerra até os anos 1970 (Jessop, 2002b) — não podem competir, mas sim fazer competir. São Estados constituídos como espelho das "necessidades do mercado" naturalizadas, de início, como institucionalidade facilitadora, permissiva e normalizadora de novos processos expropriatórios. Enfatizamos aqui não o espelhismo como reflexo ou derivação, mas como simultaneidade ou acoplamento estrutural entre as esferas econômica e política, em que a legitimidade e a efetividade das instituições passam a depender de um continuado processo de construção de confiança (*confidence building*) junto aos investidores privados.

A construção objetiva e discursiva dessa maleável interface político-institucional se dá pela trindade dos "Cs": a *credibilidade* governamental vai sendo aquilatada pela *consistência* de suas políticas orientadas para a sustentação da *confiança* dos investidores (Brenner, Peck e Theodore, 2010). No festejo dessa competitividade tornada irrestringível, os convidados passam a cobrar antecipadamente para se fartarem depois com taxas de rentabilidade máximas estáveis. Os anfitriões estatais que formalizam e ajustam a espacialidade e a temporalidade da acumulação, por sua vez, fornecem ágio, seguro e garantia de indenização e ressarcimento no caso da não realização do valor nos níveis presumidos e acordados.

Na definição, por contraste, do Estado Schumpeteriano Competitivo (ESC),[38] Jessop (2002a; 2002b) se vê compelido a formar um conjunto muito mais coerente do que o que se apresenta seja no plano objetivo, seja no discursivo. Em compensação, procura apresentar variantes que deem conta da diversidade dos pontos de partida da reestruturação e dos arranjos e combinações de estratégias de agentes (classes, frações e segmentos) dominantes e/ou hegemônicos. Comecemos pela matriz neoliberal, como descrita pelo autor, matizando-a concomitantemente.

Neoliberalismo significa a promoção da economia orientada para o mercado e da reestruturação societal. No setor público, isso envolve privatização, liberalização e imposição de requisitos de mercado ao setor estatal residual; no setor privado, a desregulação passa a ser sustentada

38 A classificação impõe um norte não menos normativo que a de "Estado keynesiano", só justificável para fins didático-analíticos, pois implica em uma aposição pouco judiciosa ao Estado das prerrogativas inovacionais e empreendedorísticas que Schumpeter idealmente reputava exclusivamente ao empresariado.

por um novo arcabouço jurídico-político que propicia uma absorção passiva das soluções de mercado (Jessop, 2002a). Contudo, como o próprio Jessop sugere, é preciso dessubstantivar, desnaturalizar e desconstruir o neoliberalismo. Passaremos então a fazê-lo - à luz da experiência histórica brasileira recente -, enfocando o que seriam pontos convergentes das proposições neoliberais:

(i) A sua caracterização como "ideologia impregnada" nas instituições precisa aquilatar a variância dessa impregnação em distintas instituições — certamente mais intensa naquelas atinentes à política econômica e ao mercado financeiro.
(ii) A condição de ser espaço de convalidação da "internacionalização dos regimes" e das regras do jogo não pode ser entendida como uma emanação linear e homogênea de instituições multilaterais ou de um pretenso superimperialismo, e sim como uma tensão resultante de arranjos bilaterais, tri ou plurilaterais (blocos regionais e áreas de livre comércio).
(iii) A disseminação da "inovação" como meta, premissa e justificação universal (porém particularizada) resulta em uma lógica inovacional voltada para a produtividade das empresas, para a exponenciação do consumo e para o (auto) disciplinamento social.
(iv) Quanto à fluidez ou "reduzida incidência dos aparatos institucionais", é preciso perceber o que se descentraliza e se torna cosmético e o que se blinda e se obscurece ao olhar e ao escrutínio público.

As variantes do ESC ao padrão neoliberal, que lhe seria congênito, procuram indicar possíveis especificações e adaptações regulatórias, mantendo de algum modo o liame com o tipo ideal shumpeteriano de *Workfare* (Jessop, 2002a). Ao apresentar subtipos ideais que seguem, tratamos igualmente de aproximá-los ou contrapô-los às práticas historicamente determinadas nas últimos décadas no Brasil.

Na variante neoestatista, um novo Estado surgiria como um espaço antecipador do mercado, um ente catalizador das inovações e coordenador da dinâmica descentralizadora e autorreguladora dos mercados, já que, como o próprio Jessop (2002a) reconhece, "Estado mínimo" e "livre mercado" são expedientes retóricos que recobrem um intensivo intervencionismo estatal em favor da abertura dos mercados e de sua posterior concentração. Esse tipo de Estado seria tributário, em sua forma organizacional, da "economia da informação", transfigurando-se em "inteligência coletiva" das redes econômicas e sociais entrecruzadas. No caso brasileiro, como

em muitos outros, por sob a aparente horizontalidade, estabeleceu-se uníssona verticalidade no aprofundamento das medidas de privatização e desregulamentação. A definição dos chamados "setores estratégicos" seguiu os critérios de aptidão em ambientes de concorrência desleal ou monopolísticos. Aptos os que sobreviveram na ausência de políticas de fomento e proteção, "estratégicos" os que, fundidos e/ou articulados aos capitais estrangeiros, ocuparam mercados externos e posições nas cadeias transnacionalizadas de valor. O Estado competitivo é aquele que solidifica a interface com os chamados "setores competitivos" — certificados assim não por alguma evolução tecnológica e organizacional "necessária", mas por suas vantagens comparativas estáticas; no caso aqui considerado, aqueles especializados em recursos naturais e em serviços de infraestrutura.

Tal como uma edulcorada "sociedade em rede", o neocorporativismo imaginado por Jessop (2002a) pressupõe uma reestruturação processada entre o setor privado, o setor público e o "terceiro setor". Trata-se de uma desregulação coordenada tripartite com mediações e transições que procuram equalizar os sacrifícios e esforços feitos em nome da competitividade e da inovação. Diferente da versão classicamente conhecida,[39] no neocorporativismo é reconhecida a diversidade de atores e de suas escalas de atuação quando da adoção de parcerias público-privadas. As políticas industriais seriam por isso mesmo de natureza horizontal-transversal, com foco na "competitividade sistêmica" do país/região. Já o neocorporativismo que perdurou após a reconfiguração patrimonial e a liberalização comercial-financeira nos anos 1990 no Brasil "setorizou" o Estado à sua imagem e semelhança. Ao "terceiro setor" couberam as políticas focais nas lacunas. Política industrial para confirmar no futuro trajetórias pretéritas dos grupos econômicos mais "competitivos", a política das "empresas-campeãs": menos escolhidas que escolhedoras.

A variante neocomunitarista do Estado Schumpeteriano Competitivo seria sua própria extrapolação pela via associativa e cooperativa. As parcerias público-privadas seriam sobrepujadas por parcerias público-sociais, entre Estado e o "terceiro setor". Apostando no protagonismo dos cidadãos como fonte de inovações que projetem eficiência e bem-estar para a coletividade no longo prazo, o neocomunitarismo seria em si uma redefinição do ESC. A ênfase das políticas neocomunitaristas recairia sobre regiões e setores "menos competitivos" que, valendo-se de suas

39 No sentido predominante que lhe deu Schmitter (1974), o neocorporativismo é "um sistema de representação de interesses e/ou posições, um modo específico ou um arranjo institucional ideal-típico que articula interesses associativos organizados da sociedade civil com as estruturas decisórias do Estado." (p. 86).

vocações específicas, alcançariam patamares elevados de qualidade de vida e participação social e política. No Brasil, antes considerado uma incubadora de experiências de democracia participativa, observou-se um processo de esterilização e pasteurização dos espaços participativos conquistados durante as mobilizações nos anos 1980. Depois dos programas "focalizados" do período Fernando Henrique Cardoso, nos Governos Lula e Dilma, as políticas de redução da pobreza extrema se expandiram na mesma medida em que se contraíram as políticas universalizadoras de direitos a saúde, previdência e transporte urbano. Nas franjas das zonas processadoras de *commodities*, acoplam-se cinturões de agricultura familiar e redes de "economia solidária". Neocomunitarismo sim, porém cosmético, com intuito dissimulador e domesticador.

Jessop assevera que essas diferentes estratégias envolvem reescalonamentos dos processos de regulação econômica. A intensividade e o perfil da intervenção do Estado, por exemplo, variariam segundo a escala considerada. Reconhece, assim que "[...] mesmo quando as escalas nacional e internacional são compelidas a adotarem regimes neoliberais, a escala urbana pode apresentar características neocorporativas, neoestatistas e neocomunitárias." (Jessop, 2002a, p. 464).

Ao chamar a atenção para essas possíveis variações do Estado Schumpeteriano Competitivo no começo dos anos 2000, Jessop parecia querer trazer, ao menos para o campo analítico, as alternativas suprimidas no lema neoliberal predominante à época, o TINA (*there is no alternative*). Ainda que a construção desse modelo seja tributária da abordagem típico-ideal weberiana, que restringe o escopo comparativo às significações da realidade — considerada inapreensível — Jessop parecia querer minar as proposições neoliberais de unicidade e culminância do regime *Workfare* e disponibilizar um padrão de variações espaço-temporais que indicassem a continuidade de contradições e saídas.

Abordagem similar, porém com distintas implicações teóricas e políticas, é aquela que, naturalizando o modo capitalista de produção, busca distinguir seus distintos enraizamentos e suas distintas trajetórias a partir de premissas historicistas e (neo)institucionalistas. As "variedades de capitalismo" (*varieties of capitalism* – VOC)[40] originar-se-iam de uma bipartição inicial: (i) economias de mercado coordenadas (*coordinated market*

40 As variedades de capitalismo refletem a diversidade de estratégias empresariais – no bojo de singulares arcabouços institucionais, compondo uma escala comparativa reveladora de maior ou de menor eficácia de determinadas instituições. A primeira formulação da dicotomia entre um padrão anglo-saxão liberal e um renano regulado foi feita por Albert (1993). Em momento posterior, a formulação foi sistematizada e alargada por Hall e Soskice (2001).

economies - CMEs), em que firmas e atores não mercantis constituem o marco institucional no qual as atividades econômicas se inserem e (ii) economias de mercado liberais (*liberal market economies* - LMEs), nas quais as estratégias das firmas e das demais estruturas econômicas são definidas fundamentalmente pelo mercado.

A classificação de "variedades do capitalismo" subentende uma não problematização do capitalismo como um sistema historicamente estruturado e um olhar estático que redunda em uma taxonomia territorialmente uniforme e homogênea. O olhar concentrado na diversidade deixa escapar, por exemplo, flagrantes verticalidades nas relações entre centro e periferia, seja no interior do país em questão, seja no plano da internacionalização econômica assimétrica. Bohle e Greskovits (2012), ao analisarem o regime político-econômico dos países "pós-socialistas" do leste europeu, identificam a existência de "três capitalismos": "[...] de tipo neoliberal nos Estados bálticos [Letônia, Estônia e Lituania], um tipo de neoliberalismo enraizado na região dos países do Visegrád [Polônia, Hungria, República Checa e Eslováquia], e de tipo neocorporativo na Eslovênia." (Bohle e Greskovits, 2012, p. 3).

A mesma tônica descritiva comparece em designações como "variedades de neoliberalismo", em que mecanismos regulatórios pró-mercado seriam adaptados e reinterpretados, resultando em neoliberalismos híbridos, "administrados" ou "sociais", o que afinal seria uma contradição em termos, como afirma Cerny (2008).

Jessop, em seus escritos mais recentes, se distancia dessas formas homogêneas de catalogação em nome de conceituações como "compossibilidade" (Jessop e Jones, 2010) e "capitalismo variegado" (*variegated capitalism*) (Jessop, 2012; 2013a), conceito este refinado em conjunto com outros autores (Brenner, Peck e Theodore, 2009; Peck, 2010).

Na (in)compossibilidade,[41] isto é, na condição em que elementos e arranjos são compatíveis ou incompatíveis entre si, é possível perscrutar a contingência e a oportunidade da variação, da seleção e da institucionalização de uma determinada configuração socioespacial. Antes de investigar formas e funções de um determinado Estado observando-o isoladamente, mais frutífero é a compossibilidade destas formas e funções no sistema financeiro internacional e o último equilíbrio interimperialista. Da mesma forma, processos e eventos que ocorrem na escala subnacional têm

41 Segundo Leibniz, do qual Jessop extrai a figura das possibilidades hipotéticas e das cabíveis, um "Adão sem pecado" seria possível, mas não compossível nesse mundo; seria compossível somente com outros mundos que não se tornaram existentes (cf. Deleuze, 1991).

conexão direta com dinâmicas estabelecidas por cadeias transnacionais, como fica patente no caso de grandes projetos de infraestrutura implementados na América do Sul, com destaque para a região amazônica.

O preço da coexistência em espaços comuns determinados como possíveis não é pequeno para os segmentos, classes, regiões e países compulsoriamente tornados complementares:

> Em que medida as variedades coexistem no mesmo espaço econômico e até que ponto são compossíveis, até que ponto têm efeitos positivos, neutros ou negativos para o desempenho econômico coletivo e individual (entre outros critérios, como legitimidade democrática, bem-estar social ou proteção ambiental)? Os casos do bloco EUA-China ('*Chimerican*') ou da Eurozona sugerem que a compossibilidade nem sempre é benigna (Jessop, 2013a, p. 4).

O capitalismo variegado refere-se a estruturas profundas, heterogêneas e contraditórias em que se estabelece uma "dominância ecológica" baseada na capacidade do sistema dominante de afetar a performance e a evolução de outros subsistemas e ordens institucionais. A partir dos anos 1970, essa dominância pôde receber a alcunha de "neoliberal" pela nova configuração em que se impunha a expansão e autonomização da esfera financeira e pela subsequente e crescente incontrolabilidade do capital (Chesnais, 1998; Mészáros, 2002).

Sob o prisma de um "capitalismo variegado", mereceriam ser destacadas:

> [...] a) a importância das contradições capitalistas, conflitos enraizados em diferentes papéis no âmbito do circuito de capital e/ou da divisão global do trabalho e dos conflitos de classe, e b) a dependência da reprodução capitalista de aparatos extraeconômicos estruturais e institucionais e formas específicas de compromisso institucionalizado no interior do bloco do poder e entre este e as forças sociais e populares (Jessop, 2009, p. viii).

Neoliberalismo ou neoliberalização

A reivindicação do livre mercado, mais que uma panaceia, serve para alinhar — política e institucionalmente — uma "destruição criativa maciça" por parte dos conglomerados privados e as potências imperialistas que lhe dão impulso em um contexto de fragmentação e dessubjetivação da classe trabalhadora e de esboroamento de seus referenciais identitários,

ou seja, de profunda reorganização das estruturas de classe (Harvey, 2007). Nesse imensurável corredor temporal, não há por que esperar um ponto de chegada. O neoliberalismo, visto não como fase final do capitalismo, mas como sua versão última, converte-se em neoliberalização, tendência ou processo que se dá, conforme a dedução de Peck (2010), sempre de forma incompleta e híbrida.

> Ironicamente, o neoliberalismo possui uma dinâmica frontal e progressiva, em virtude justamente do caráter inatingível de seu objeto idealizado. Na prática, o neoliberalismo nunca pretendeu dar por concluída a liberalização, tal como uma ordem de evacuação do Estado. Em vez disso, associou-se a programas contínuos de reforma direcionada para o mercado, numa espécie de revolução permanente que não pode ser confundida com fantasias de abertura total e completa do mercado. Daí a ênfase aqui posta na neoliberalização enquanto um processo aberto e contraditório de reestruturação regulatória (Peck, 2010, p. 7).

A "revolução permanente",[42] promovida por uma burguesia mundializada a partir de Estados-chave e sob dominância financeira, só pode ser interpretada nos termos de uma contrarrevolução permanente em que cabem todas as contratendências à queda tendencial da taxa de lucro simultaneamente; novas formas e novos alvos de expropriação e de acumulação se somam às tradicionais. Isso quer dizer que as alternativas para a reprodução e sobrevivência do capitalismo são proporcionais à abrangência e complexidade de suas contradições, alcançadas ao final do século XX.

Esse continuado processo de reestruturação significa a multiplicação das arenas de mercado existentes. As mediações e composições extraeconômicas ou não mercantis são reabsorvidas ou reconstruídas em moldes mais instrumentalizáveis. Na remissão feita por Oliveira, chegou a hora da "vingança do valor" depois de uma inconveniente intromissão de espaços de "antivalor" (*apud* Paulani, 2003). Ondas de neoliberalização

42 O termo surgiu primeiro como potencial palavra de ordem da Liga dos Comunistas frente à consolidação do poder burguês a partir de 1848 nos principais países europeus. Marx e Engels (2006), em carta redigida em nome do Comitê Central à Liga, em 1850, conclamavam que era preciso "levar ao extremo as propostas dos democratas" e "que seu grito de batalha tem de ser: a revolução permanente". Trotsky empregou ao termo o sentido mais preciso de transcrescimento do programa mínimo (democrático) em programa máximo (socialista) nos marcos da Revolução Russa (abortada em 1905 e irrompida em 1917) e da embrionária Revolução Chinesa de 1927 (Trotsky, 2005; Bianchi, 2001).

se formam assim subsequentemente a partir dos cenários regulatórios[43] anteriores, refeitos em seguida por contraste e complementação, que acabam por definir um "padrão prevalente de reestruturação regulatória" (Peck, Theodore e Brenner, 2010).

Na definição deste padrão, conjugar-se-iam dois momentos, um de desregulamentação (*roll back*) e outro de (re)regulamentação (*roll out*) (Peck, 2010). A experimentação destrutivo-criativa comportaria medidas de anulação, neutralização e reversão de constrangimentos aos mercados, bem como de zonas de poder relativamente autônomas, isto é, territórios e sujeitos coletivos ainda não suficientemente disciplinados pelos mercados. A consolidação criativo-destrutiva se imporia perfazendo a recalibragem da reestruturação com a criação de esferas ampliadas e renovadas de jurisdição através de organizações não governamentais de aluguel, agências reguladoras, conselhos setoriais e parcerias público-privadas, desaguando em uma regulação agregada, cumulativa e híbrida.

Abordagens similares chamarão esse processo de "enraizamento do neoliberalismo" (*embedding neoliberalism*[44]), quando se mantém a coerência dos fundamentos econômicos "neoliberais" que sustentam as posições monopólicas dos conglomerados sem perder de vista a efetividade e a legitimidade quando da aplicação desses fundamentos em formas mutáveis de articulação político-institucional. Para Cerny (2008), apesar de sua instabilidade crônica, esse novo neoliberalismo estabelece condições mais restritivas de reversibilidade, por sua natureza poliforme e adaptável, reformulando o campo de forças e as regras em que se confrontam e se calculam as estratégias políticas e econômicas dos atores, a exemplo do quadro pós-crise de 2008.

Brenner, Peck e Theodore (2010) procuram diferenciar suas análises das de caráter transnacionalizante - como a de Gill (2008) - que

43 A referência a formas ou sistemas regulatórios no quadro conceitual de Jessop, Peck e Brenner, entre outros, provém da categoria "modo de regulação" da escola regulacionista parisiense. Categoria, segundo esses autores, talhada para contextualizar e realçar especificidades na condução do regime de acumulação capitalista em cada país. O "padrão regulatório" conjugaria, portanto, macrorrelações entre Estado, capital e trabalho sem qualquer conexão com a rotulação neoliberal prescritiva de "Estado regulador". Uma avaliação epistemológica e histórica das distintas abordagens regulacionistas que embasam e lastreiam a análise dos autores referidos será feita alhures (Boyer, 1990; Braga, 2002; Jessop e Ling Sum, 2006).

44 A fonte inspiradora dessa classificação foi a reconstrução histórico-analítica feita por Rugie (1982) do liberalismo enraizado (embedded liberalism) no pós-guerra, em que se dá destaque às permanências como pano de fundo da "expansão reguladora" nos países centrais, o que redundaria em uma fórmula de equilíbrio entre as diretrizes do liberalismo e os limites da intervenção estatal.

consideram o neoliberalismo uma expressão do "novo constitucionalismo" das empresas transnacionais. Nesse corpo jurídico, estariam encerrados parâmetros planetarizados de reestruturação regulatória pró-mercado disseminados por instituições como o FMI, Banco Mundial, OMC e blocos regionais como a União Europeia e o NAFTA. Esse modelo, para os autores, pecaria por sua lógica unilateral em que vigoraria um disciplinamento férreo dos Estados nacionais por instituições supranacionais comandadas pelas grandes corporações privadas. Desse modo:

> [...] este viés sobredeterminado deixa de levar em conta o papel estratégico dos aparatos estatais nacionais, regionais e locais enquanto incubadores ativos de reformas institucionais neoliberalizantes e de protótipos de políticas e também como espaços em que são iniciados, consolidados e até mesmo multiplicados experimentos regulatórios orientados para o mercado (Brenner, Peck e Theodore, 2010, p. 196).

Crises, ajustes e ciclos de mobilização

A onda de greves nos principais centros fabris a partir de 1978 e a multiplicação de movimentos populares reivindicativos e de resistência em grande parte do país colocaram em xeque a pretendida transição "lenta, gradual e segura" da ditadura civil-militar instalada em 1964. Mais do que uma crise do regime político, exauria um padrão de regulação econômico-societal: o chamado nacional-desenvolvimentismo. Ainda que sob formatos díspares, dos anos 1950 (segundo mandato Vargas) até 1978 (implementação do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento na gestão Geisel), procedeu-se à industrialização e urbanização do país sob o impulso de um tripé composto pelo capital privado estrangeiro, pelo capital nacional e pelo Estado - que este último sustentava e dinamizava.

Recebeu o Estado o epíteto "desenvolvimentista" por ser afiançador do compromisso entre as frações capitalistas e da expansão de margens de lucratividade que comportassem as expectativas destas. Além disso, recaía sobre o Estado a tarefa de estender a fórmula dominante ao conjunto da população, valendo-se de expedientes ora paternalistas, ora repressivos. Diminuído ou anulado seu poder de interposição econômico e social, era todo um modelo de sociedade que se esboroava. Desmancharam-se seus últimos pilares de sustentação e acomodação com transferência assimétrica dos custos da agudização da crise econômica que vem na esteira do segundo choque do petróleo e na escalada do endividamento externo. Por um lado, a população ficou à mercê do

arrocho salarial, desemprego e recessão, enquanto, por outro lado, os setores oligopolistas internos resguardavam seus ganhos anteriores sem terem, porém, qualquer perspectiva tangível de retomá-los. A tentativa de manutenção artificial da centralidade política e econômica do Estado, sem bases objetivas para tanto, redundou em um quadro de inflação crônica em trajetória ascendente, com taxas anuais superiores a 200% ao longo da década de 1980.

O malogro dos diversos "ajustes estruturais" e planos de estabilização até 1994 explicitava uma situação de impasse quanto aos rumos da "transição democrática" - ou da "redemocratização" - fruto da ausência ou incipiência de projetos históricos alternativos ao nacional-desenvolvimentismo (Nobre, 2012). O surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e de movimentos populares urbanos e rurais, nos anos 1980, expressou a exaustão de uma modernização capitalista associada conduzida "pelo alto". A campanha das "Diretas Já" que se magnificara em 1984, mesmo que formalmente derrotada, emplacou uma agenda política paralela e disruptiva que condicionou a sucessão presidencial indireta e ainda delimitou as margens de governabilidade da chamada "Nova República" (1985-1990).

A Constituição de 1988 procurou referendar um conjunto de direitos e identidades negadas décadas a fio, procurando reacomodar contradições acumuladas e equilibrar provisoriamente o instável pacto de poder vigente; processo que pode ser interpretado como de "juridificação" ou de "administrativização" dos conflitos sociais. Nem por isso, a carta constitucional pode ser considerada como um desfecho reformista - por isso desmobilizador - da onda de mobilizações sociais iniciada no fim dos anos 1970. Rodrigues (2001), ao analisar a sucessão de momentos de protesto e de reforma nesse período, considera que tanto a Nova República como o Governo Collor "deixaram em aberto" esse ciclo de mobilização política desvinculado dos aparatos políticos tradicionais e burocráticos. Em sua avaliação:

> [...] as potencialidades de mudança institucional trazidas à luz do dia pelas mobilizações que tiveram na campanha das Diretas seu ápice, não encontraram resposta compatível no sistema político que se institucionalizou a partir da Nova República e que se desdobrou nas eleições e nos outros eventos políticos subsequentes [...]. É justamente o fato de as mobilizações não terem encontrado resposta que as fez ressurgir nos anos de 1989, durante a campanha eleitoral, e 1992, durante a campanha pelo *impeachment* (Rodrigues, 2001, p. 38).

A "produção do consenso" e o início do refluxo mobilizatório só viriam em 1994, nas condições especialíssimas em que Fernando Henrique Cardoso (FHC) obteve seu primeiro mandato presidencial. É cavalgando um projeto de ordem em meio ao "caos", isto é, de prolongada crise de hegemonia (Nobre, 2012) ou de inconclusão e fluidez institucional (Couto, 1998; Rodrigues, 2001) que passa a vigir o que depois se convencionou chamar de Era FHC (1994-2002).

Como já referimos, a manifestação mais aguda desse vazio institucional era a alta inflação que levava à corrosão da moeda nacional como referência de valor. Foram cerca de 15 anos de convivência com uma dinâmica desigual de indexação econômica. Dependendo da posição e da dimensão dos agentes econômicos, diferenciava-se a capacidade de reprodução automática da inflação passada. Os planos de estabilização procuraram em vão interromper essa transmissão intertemporal, traduzindo o fenômeno através do conceito de "inflação inercial". Contudo, ao tratarem o conflito distributivo como se fora tão somente uma "cultura" ou memória inflacionária, não perceberam que esta era seletiva. Logo as amnésias induzidas por programas de congelamento de preços produziriam resultados parciais e distorcidos que só faziam retroalimentar o desajuste dos preços.

O Plano Real trazia embutido em si uma chantagem de longa duração - e que persiste.[45] A proposição de uma reindexação total e contínua da economia só poderia ser feita através do câmbio ("âncora cambial"), o que pressupunha a plena conversibilidade da moeda brasileira nos mercados de capitais e, consequentemente, nas condições econômicas em que o país se encontrava, a subordinação estrita às exigências do sistema financeiro internacional e à lógica liberalizante dos mercados internacionais. Assim, pôs-se de lado o horizonte de radicalização da democracia que remeteria a um ajuste de contas interno-externo com revisão soberana da dívida externa e âncora patrimonial (Batista Jr., 1994) - a "via conflituosa" - em função do aprofundamento da associação subordinada do capitalismo brasileiro aos capitais estrangeiros - a "via consensual".

A reestruturação da economia brasileira sob o toque de caixa do "automatismo de mercado" excluiu a possibilidade de efetividade de

45 O combate anti-inflacionário é o nódulo sobre o qual se produziu o "consenso neoliberal" no Brasil, constituindo-se como um veto estrutural a eventuais bifurcações ou reversões históricas. A inflação, para Sawaia (2010), "depois de ter se tornado a justificativa e a base central para a instalação de políticas neoliberais nos anos 90, bem como para sua preservação na década seguinte, agora está novamente na base do conservadorismo ortodoxo, conjugando-se com grupos de interesse específicos." (p. 180).

qualquer política industrial ou de renda. O Plano Real, nesse sentido, serviu de "ponto de mutação" institucional e econômico em contraposição à paralisia decisória e ao ativismo da inflação. O Estado programado para a abertura comercial e o desmonte de cadeias produtivas internas teria natureza muito distinta do padrão anterior. Os cortes de gastos e as privatizações não foram lineares, nem tiveram uma natureza meramente geométrica. Surgiram novos interesses, hábitos e regras que impuseram como princípios básicos a capitalização e a conectividade do território e de todos os fatores econômicos nele postados.

Por essa razão, a noção de "confluência perversa" entre um projeto político democratizante e um projeto neoliberal (Dagnino, 2004) nos parece ser mais fecunda que as de "transição dual" (Diniz e Boschi, 2000) ou de "dupla transição" (Couto, 1998) em que a ênfase recai no paralelismo e no desencontro das duas dinâmicas. Pode-se depreender que da convergência contraditória de ambos os projetos resulte um projeto híbrido potencializado, construído a partir das resiliências de parte a parte, tanto as inscritas na institucionalidade como as reinscritas objetivamente através de processos de resistência social ou de veto corporativo. A confluência é certamente perversa, porque a delimitação mútua dos projetos se dá em benefício da reposição da ordem social vigente.

As permanências do impulso participativo se expressaram durante os dois Governos FHC nos processos de resistência à expansão dos programas de privatização e liberalização comercial, de que são exemplos emblemáticos o Plebiscito Popular acerca do cancelamento da dívida externa em 2000 e a Campanha Nacional contra a Área de Livre Comércio das Américas - ALCA em 2002. Ao mesmo tempo, à medida que ficava evidente que não haveria como derrotar a candidatura Lula em 2002, após a crise cambial e o "apagão" elétrico no fim do segundo mandato de FHC, as representações mais orgânicas do sistema financeiro trataram de dar *status* de cláusula pétrea aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto aos credores e investidores, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, do regime de câmbio flexível e das metas de inflação.

Dois textos com temática comum (as eleições gerais de 2002), mas com perspectivas muito diversas, de autoria de um conhecido intelectual e dirigente petista, ao serem analisados em contraponto, revelam em seus enunciados o quão profundas foram as transformações efetuadas nas esferas econômica e política durante os dois Governos FHC. Antes da primeira eleição de Lula, já anunciada na vitória do PT nas eleições municipais de 2000, Guimarães (2001) demarcava de modo

homogêneo os momentos de instauração (1994) e de declínio (2002) do "paradigma neoliberal de refundação do Estado brasileiro", convicto que estava quanto à sua extemporaneidade e quanto às possibilidades de sua superação. No segundo texto, cônscio do rígido enquadramento do novo Governo nos marcos institucionais do mesmo paradigma, Guimarães (2004) passava a apresentar uma interpretação mais reflexiva do período em questão:

> [...] o PT e seu bloco de alianças democrático-populares foram literalmente pegos no contrapé do movimento liberal dirigido pelo PSDB, que renovava uma proposição de reforma do Estado, iniciada pelo Plano Real. Enquanto o PT, em sua busca de construir um projeto para o país, recebia o impacto tardio do reformismo contido na cultura do nacional-desenvolvimentismo, o PSDB, construído exatamente na crítica do nacional-desenvolvimentismo, estava posicionado dentro do Estado brasileiro para liderar um amplo arco de centro-direita em torno de uma campanha pela reforma liberal deste (Guimarães, 2004, p. 36).

A conclusão retrospectiva de Guimarães é que, em 2002, o PT "estava longe de definir uma meta clara de Estado alternativo ao modelo de regulação neoliberal" (*Idem*, p. 37). Ao invés da superação do paradigma "neoliberal", procedeu-se sua atualização, valendo-se de uma conjuntura externa favorável à produção e exportação de *commodities*, com a ampliação de benefícios sociais e inclusão massiva da população de menor renda no piso do mercado de consumo.

Era FHC e Era Lula sob o ângulo analítico da "revolução passiva"

Com o propósito de inserir essa passagem do entrechoque para o entrecruzamento discursivo-institucional em um marco analítico ampliado, faremos uso do referencial gramsciano de "revolução passiva". Gramsci (1999) extrai o conceito do cenário estrito em que foi originalmente elaborado - o *Risorgimento* italiano[46] - e o depura de sua aplicação mecanicista e essencialista por Cuoco, um escritor e ativista político vinculado ao levante republicano de Nápoles de 1799. Cuoco (1806)

46 O Risorgimento compreende os desdobramentos tortuosos da Revolução Francesa na Itália a partir de 1789 – ora insuflados pelas aspirações unificacionistas da burguesia italiana e setores médios, ora filtrados pela renitência das oligarquias rurais e do poder eclesiástico - se estendendo até a unificação do país em 1871.

estabelecera uma análise comparativa em que a "ativa" Revolução Francesa figurava irreprodutível nas condições italianas dadas.[47]

Gramsci (1999) considera que o conceito de "revolução passiva", no uso ampliado e adensado que propõe, concerne a "toda época repleta de transformações históricas" (p. 236), como cremos ser o caso do último vintênio no Brasil. Na "dialética da passivização",[48] a tese debilita preventivamente a antítese para melhor assimilá-la. Neutraliza-se o sujeito antagônico de dois modos subsequentes, incorporando seu horizonte econômico-corporativo e impedindo a realização de seu potencial ético-político. A conservação se faz nutrir da inovação, a revolução-restauração: "'sem Terror', como 'revolução sem revolução', ou seja, como revolução passiva [...]" (*Ibidem*, p. 387).[49]

O componente jacobino ou antagonista é a variável-chave da conceituação de revolução passiva. Como deduz Werneck Vianna (1997):

> É a maior ou menor presença ativa do portador da antítese, mesmo que derrotado, o que singulariza uma forma atrasada de uma forma avançada.
> [...] o ator subordinado pode ser ativo (ou ter sido), sobretudo deve, e é sua ação que vai qualificar o resultado final como mais ou menos "atrasado" (Werneck Vianna, 1997, p. 101-102).

Gramsci (1999) vale-se do cenário do *Risorgimento* para corporificar os dois polos desse binômio. De um lado Cavour, representando os interesses liberal-conservadores da burguesia nascente no norte do país em barganha por autonomia política em condições de subalternidade

47 "As revoluções ativas são sempre mais eficazes, porque nelas o povo se enfileira prontamente em torno daquilo que lhe diz respeito diretamente. Em uma revolução passiva, cabe ao agente governamental decifrar o ânimo do povo e explicitar seus anseios, justamente aquilo que o povo por si mesmo não seria capaz de pronunciar" (Cuoco, 1806, p. 150). Para Gramsci (1999), "a expressão de Cuoco acerca da Revolução Napolitana de 1799 é somente um ponto de partida, porque o conceito foi completamente modificado e enriquecido" (p. 194).

48 Nos termos de Braga (2010), trata-se de uma dialética "que catalisa um reformismo 'pelo alto', conservador, é verdade, porém dinâmico o suficiente para não simplesmente reproduzir o existente, mas capaz de abrir caminhos para novas mudanças, progressistas (no caso do fordismo) ou regressivas (no caso do fascismo)" (p. 11).

49 Gramsci se refere ao período da Revolução Francesa - iniciado em setembro de 1793 e marcado pela aliança da burguesia jacobina e as massas populares sans cullote - chamado de "Terror" em razão das medidas plenipotenciárias de arresto e execução de representantes da aristocracia remanescente e de quaisquer outros eventuais oponentes da Revolução em curso (Vovelle, 1994).

internacional, de outro Mazzini, representando as difusas aspirações liberal-democráticas dos setores médios e da intelectualidade pela unidade nacional italiana:

> [...] no embate Cavour-Mazzini, em que Cavour é o expoente da revolução passiva - guerra de posições; e Mazzini o da iniciativa popular - guerra de movimento. Cavour era consciente de sua missão (até certo ponto) ao mesmo tempo em que compreendia a missão de Mazzini, que por sua vez não parece ter sido consciente nem da sua nem da de Cavour. [...] houvera tido tal consciência [de Mazzini], [...] o equilíbrio resultante da confluência de ambas atuações teria sido diferente. (Gramsci, 1999, p. 187-188)

No caso que aqui tratamos, em 2002, diante da crise de continuidade do padrão neoliberal estabelecido no Brasil a partir dos anos 1990, Lula e o PT tinham plena consciência da missão que lhe atribuiriam. A *realpolitik* dessa transição na transição é que a estabilização social e política proporcionada pelos Governos Lula e Dilma tornou-se premissa para a continuidade e o aprofundamento dos processos de reestruturação e flexibilização econômica iniciados nos Governos Collor e FHC. A antítese primeiro torna-se refém voluntária da tese, depois os papéis são invertidos:

> [...] é o elemento de extração jacobina quem, no governo, aciona os freios a fim de deter o movimento das forças da revolução, decapita o seu antagonista, comprometendo-se a realizar, sob seu controle, o programa dele, e coopta muitos dos seus quadros, aos quais destina a direção dos rumos sistêmicos em matéria econômico-financeira. Mas será dele o controle da máquina governamental e o comando sobre as transformações moleculares constitutivas à fórmula do conservar - mudando, direcionadas, fundamentalmente, para a área das políticas públicas aplicadas ao social (Werneck Vianna, 2007, p. 51).

É preciso atentar que o momento antitético (o PT, a CUT e sua área de influência nos movimentos sociais) foi se tornando molecularmente compreensivo até finalmente chegar a ser afirmativo. O buraco, muito mais fundo que parece, foi cavado durante a trajetória ascendente do PT no interior da institucionalidade que referendou a decomposição do Estado e da economia nacional. Esta ascensão pacífica e gradual, iniciada após a derrota eleitoral de 1994, só seria possível com o compartilhamento crescente e consciente de propósitos e métodos com os protagonistas

originais do desmonte. FHC e a tecnocracia tucana, depois de cumprida a tarefa demarcatória dos interesses oligopolistas-rentistas no Estado, passaram à condição de dedicados balizadores e sinalizadores "externos" dos mesmos. Na construção da chamada "convergência programática" entre PT e PSDB, enquanto o último pontificava acerca do programa, o primeiro se incumbiu da convergência em torno dele.

Uma das criações políticas mais generosas do impulso democratizante da sociedade brasileira voltou-se contra ela, como criatura estranha e ao mesmo tempo parte muito representativa dela, encapsulando-a implacavelmente. Pior que impasse hegemônico e bonapartismo é uma "hegemonia às avessas",[50] como na provocação de Francisco de Oliveira, que pode parecer um contrassenso, mas a estupefação não é meramente conceitual.

O "transformismo ininterrupto"[51] com o qual nos deparamos, mais que de personagens, é de cenários. O deslocamento permanente do capitalismo (setorial, organizativo, territorial) vai tornando ilegíveis as concatenações, as costuras e as referências coletivas e identitárias. As fugas para frente do capitalismo - ou seja, a adição de novas fronteiras de acumulação internas e externas e/ou de novos métodos de apropriação de mais-valor como automação, terceirização e multiplicação de ativos financeiros via capital fictício - agora requerem simultaneamente fugas laterais minimamente estabilizadoras e integradoras do tecido social já extremamente esgarçado para solidificar suas fissuras no ato e em processo, recorrendo ao repertório intervencionista devidamente domesticado pelo mercado. Programas de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2) e o Programa Integrado de Logística (PIL) foram criados para dar suporte à oferta dos conglomerados de suprimento, com foco no aumento da produtividade dos insumos, da escala e da conectividade da logística atrelada aos fluxos exportáveis dos grandes conglomerados. A mão visível do Estado, devidamente adestrada pela "mão invisível" dos mercados, pode agir assim de forma desenvolta.

Resgatar as condições de legibilidade dos campos de força e apreender os deslocamentos em antecipação é tarefa prioritária. Inócuo

50 "São os dominantes - os capitalistas e o capital, explicite-se - que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a 'direção moral' não questione a forma da exploração capitalista" (Oliveira, 2010, p. 27).

51 "A dialética sem síntese, concedendo primazia aos fatos, estaria orientada para suprimir ou abafar a atividade dos seres sociais que emergiam com a democratização social. Ter-se-ia um processo de transformismo ininterrupto, em que a ordem burguesa sempre se reporia – a Inglaterra seria o melhor exemplo – pela incorporação, selecionada pelas elites, de grupos e de indivíduos em posição subordinada" (Werneck Vianna, 1995, p. 224).

lamentar o terreno das opções perdidas, se não demonstrarmos a atualização da forma de dominação e as disputas em torno dessa atualização.

O enunciado pós-neoliberal e a colonização das alternativas

A justificação teórico-política do "alcance progressista" dos Governos Lula-Dilma não tem outro caminho senão o escamoteamento como estratégia argumentativa. Enquanto contar com o benefício da dúvida sobre o quão pior seria o retorno de uma hegemonia reta e direta ou uma dominação autocrática - embutidas no discurso da oposição conservadora - os ganhos incrementais permitidos nas bordas do sistema serão apresentados invariavelmente como "elementos de ruptura" e conquistas universais.

Sader (2013), no texto vertebrador de uma publicação recente (por ele organizada) que procura apresentar um balanço da década dos "governos pós-neoliberais" Lula e Dilma, constrói disjunções justificadoras da oposição binária inicial: recessão/crescimento, precarização/formalização, economização/politização, subordinação/soberania. Em seguida, relativiza e circunscreve como exceções ou condições herdadas em enfrentamento todos os elementos de continuidade. Por fim, reiterada a disjunção muito apropriada para o uso eleitoral oficialista, apresenta o que considera ser um itinerário seguro para a consolidação do projeto pós-neoliberal.

Na dinâmica circular adotada pelo autor, a ênfase nas políticas sociais inclusivas e a opção pela integração regional soberana seriam os elementos de definição do pós-neoliberalismo - e naturalmente os de ruptura com o neoliberalismo. Depois de recapitular que estes avanços se deram "pelas vias de menor resistência do neoliberalismo" - isto é, em suas lacunas mais expostas, a desproteção social e a liberalização comercial incondicionada - certifica que os governos de Lula e Dilma "podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal" (*Idem*, p. 138).

A demarcação proposta para o novo modelo e a descrição do modo de ultrapassagem dos limites do modelo anterior (ruptura) não são congruentes. Como levar a efeito a ruptura com um sistema através das suas linhas de menor resistência, permanecendo intocadas as de maior resistência? Através das brechas, o que vinga é um reformismo incremental, tolerado na medida em que reforça e suplementa o que é central no modelo. O Governo Lula não só não reverteu as medidas de liberalização e privatização, como as reexpediu como políticas de Estado. O que se tem, ao final, é consolidação no núcleo e ajustes estabilizadores nas bordas. Quando afinal os "elementos de ruptura" se agregarão para abrir caminho para o pós-neoliberalismo?

Em tom de ponderação, ao final do texto, Sader reconhece que "É preciso ter um projeto de sociedade, tomando a fase atual — pós-neoliberal — como um momento de transição para projetos que não apenas reajam e resistam à onda neoliberal, mas se proponham a construção de sociedades justas, soberanas e solidárias" (*Ibid.*, p. 141).

Com alguma perspectiva histórica, foi preciso admitir que o pós-neoliberalismo, tal como foi recortado, seria apenas um momento de uma transição mais profunda, quiçá pós-capitalista (salto histórico esse que o autor não se arriscou a delinear). O mérito do termo, para Sader (2013), seria o de tornar tangível e nominável o campo de superação do neoliberalismo frente às perspectivas paralisantes derivadas do diagnóstico do neoliberalismo como "fase final do capitalismo". À direita, o resultado seria uma resposta totalitária e consensualista, o "fim da história"; à esquerda, o retorno a uma bifurcação abstrata, "neoliberalismo ou socialismo". Todavia, se entendermos o neoliberalismo não como fase final, mas como fase última ou hodierna do capitalismo mundializado, recolocamos o problema em sua concretude. Ainda que associado a um paradigma de alteração regulatória em que se combinam processos de mercantilização, privatização, liberalização comercial e desregulamentação - que depois por força das assimetrias econômicas e geopolíticas internacionais se difundiu pelo planeta - não se pode atribuir ao termo neoliberalismo uma natureza homogênea e essencialista. Se o encararmos não como substância fixa e rígida, mas como um processo (de neoliberalização) em permanente deslocamento, poderemos distinguir variações neoliberais de vias pós-neoliberais e sustentar a necessidade de alternativas às alternativas.

Governança e estatalidade

Um movimento recíproco reiteradamente sonegado é aquele contido no intercâmbio de autoridade entre Estado e mercado. Este último, a princípio, exponencia sua dimensão autônoma, colocando o Estado em sua órbita; depois, em fase de crise aguda e de reciclagem, aceita de bom grado a "autonomia relativa" do Estado de volta em seu lugar - literalmente -, remarcando e confirmando as posições dominantes do mesmo mercado. Formas estatais se privatizam enquanto formas privadas se "estatalizam" em multivariadas versões híbridas. Coincidem dois movimentos expansivos e convergentes: tanto o Estado se amplia em direção à sociedade civil, como esta (fundamentalmente a sociedade burguesa) se amplia em direção ao Estado. A um Estado ampliado corresponde uma economia também ampliada. O *Stato integrale*, como define Gramsci e interpreta Fontes, supõe uma:

> [...] acomodação complexa dos interesses das diferentes frações das classes dominantes, o que se realiza espraiando-se numa crescente articulação entre o Estado e as formas associativas que os próprios grupos dominantes empreendem ("aparelhos privados de hegemonia"). Essa "ampliação" implica a produção de uma autonomia peculiar do Estado diante de cada uma dessas frações, sem a perda, entretanto, de seu caráter de classe; ao contrário, fortalece o caráter de classe do Estado, ao permitir que as medidas por ele encaminhadas revistam-se de uma caracterização como "interesse geral" ou "nacional" (Fontes, 2005, p. 182).

Jessop e Ling Sum (2006) fecham o círculo com a analogia de uma *economia integrale*, uma economia "socialmente incrustrada e regularizada, uma junção de atividades econômicas, organizações e instituições que se combinam dando origem a singulares dinâmicas capitalistas em distintas temporalidades e espacialidades." (p. 7).

Ao contrário da ideia de uma gangorra entre mercado e Estado, que remeteria à separação um do outro, configuram-se dinâmicas convergentes de estatalização e de corporativização.[52] O processo de burocratização empresarial decorrente não é menos centralizador ou menos corrupto que o original, além de se desenrolar em âmbito alheio à opinião e ao escrutínio públicos. As metas "nacionais" ou "sociais" somente valem se disserem respeito a agregados de interesses particulares. Por isso é que a "radicalização da democracia" hoje passa ao largo da institucionalidade liberal burguesa, pois ela foi, em grande parte, esvaziada inclusive de sua função retórica. A ampliação da participação do setor privado na prestação de serviços essenciais e de infraestrutura, por exemplo, pressupõe um aumento proporcional de sua interferência na gestão desses mesmos serviços e na própria definição do direito a eles, o que remete à noção de "governança".

Brandão (2011), nessa mesma direção, também chama atenção para o conceito de "estatalidade" trazido à tona por Brenner (2004); conceito que compreenderia, por um lado, desdobramentos e repercussões da ação estatal para além do aparelho do Estado, e por outro, incorporações e incrustrações de dinâmicas sociais neste mesmo aparelho.

52 Corporativização seria a replicação dos princípios e estrutura organizacionais das corporações privadas nos braços operacionais do Estado, isto é, a conversão de empresa pública em empresa comercial-financeira, com relação ao seu funcionamento e à sua gestão.

> A noção de estatalidade (*statehood*) parece ser uma base mais precisa para descrever instituições políticas modernas, porque a noção não está sobrecarregada ontologicamente da configuração da organização escalar do estado, do nível de centralização estatal, ou do grau de isomorfismo institucional entre agências estatais. Ao passo que nos deparamos com estratégias políticas de estabelecimento de uma hierarquia centralizada e nacionalizada de poder estatal que de fato tiveram um papel central ao longo de grande parte do século XX, atualmente elas estão sendo amplamente superadas por uma configuração de estatalidade mais policêntrica, multiescalar e não-isomórfica que está sendo criada. Consequentemente, um novo arcabouço se faz necessário para transcender algumas premissas arraigadas acerca da organização espacial e institucional do Estado herdadas da ordem geopolítica vestfaliana (Brenner, 2004, p. 4).

Nesse novo arcabouço em que se multiplicam formas de Estado empresarial e de empresas-Nação, híbridos institucionais predominam tanto no interior do Estado como também expressam uma indeterminável zona de intersecção entre Estado e mercado.

Na concepção das Agências Reguladoras, o Estado maximiza suas funções negativas, dedicando-se ao balizamento das regras definidas fora de seu escopo. A implementação de políticas setoriais é delegada a Agências com graus variáveis de autonomia ou de sintonia com os mercados. Por exemplo, a Agência Nacional de Águas (ANA) - criada em 2000 com a missão de implementar a política nacional de recursos hídricos — é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, mas tem autonomia administrativa e financeira, mandatos não coincidentes com os do Presidente da República e amplas prerrogativas de deliberação. A sua criação teve por objetivo emitir uma sinalização positiva para os investidores privados e lançar um convite para que os grandes usuários se envolvessem diretamente no processo decisório das políticas relativas à água no país.

As Organizações Sociais (OS), amparadas na lei n° 9.637, de 15 de maio de 1998, constituem um setor público não-estatal, um híbrido com personalidade jurídica de direito privado e munido com recursos públicos (dotação orçamentária e servidores públicos). As OS, ao atuarem em serviços considerados "não exclusivos" do Estado, excluem-no de qualquer responsabilidade objetiva, tal como ocorre na contratação de Organizações Sociais de Saúde (OSS) por governos estaduais.

Assim como ocorre com as OS, cada parceria público-privada (PPP) criada implica não apenas na extinção de órgão ou entidade pública, mas na extinção de determinadas atribuições públicas. Por definição (Lei nº 11.079,

de 30 de dezembro de 2004), as PPPs corporificam uma associação de capitais públicos e privados, de natureza contratual, em que se compartilham o financiamento, os riscos e os resultados de um determinado empreendimento. Essas parcerias autorizam a União, estados e municípios a transferirem para grupos econômicos a execução ou gestão, total ou parcial, de qualquer "serviço, empreendimento e atividade de interesse público" — exceto, por enquanto, o poder de polícia e a administração da Justiça.

A Medida Provisória (MP) — com força de lei — foi instituída pela Constituição de 1988 através do art. 62 em substituição ao discricionário instrumento do Decreto-lei vigente no Regime Militar. Além do crivo legislativo posterior, a MP requer situações excepcionais de relevância e/ou de urgência para que seja adotada. O Executivo, convertido em arena última de acordos entre os capitais mais concentrados, fez da MP uma técnica de governo que obscurece o processo decisório e torna objetos de discussão legislativa fatos já consumados. Note-se que invariavelmente decisões de interesse explícito da parte dos agentes de mercado são adotadas por meio de MPs, como se deu no caso das medidas de privatização e de desregulamentação trabalhista, social e ambiental nos últimos vinte anos.

Esses mecanismos híbridos ou arranjos institucionais com preponderância de atores privados não são, porém, infensos a atribuições e metas prévias. Amsdem (2001), ao estudar a margem de manobra da política econômica de países emergentes, diferencia dois tipos de instrumentos de interação entre Estado e mercado: os mecanismos de controle (*mechanisms of control*) formalmente estabelecidos, vinculados à conformidade legal, tributária e também a obrigações comerciais e financeiras originadas de acordos de livre comércio ou com Instituições Financeiras Internacionais; e os mecanismos informais e diversificados de estímulo ao desenvolvimento tecnológico, com conteúdo local, metas de exportação etc. (*mechanisms of resistance*).

Não corroborando com a perspectiva descentralizadora do desenvolvimento em escala mundial que, segundo Amsdem, integraria as economias industriais tardias restantes aos benefícios do mercado global, interessa-nos apreender o fato da inefetividade patente dos mecanismos baseados na letra da lei em contraposição ao caráter tentativo e persuasivo dos mecanismos extraeconômicos à disposição do Estado. O cumprimento de metas públicas ou o atendimento a interesses difusos não está garantido *a priori* por nenhuma "cultura cívica" ou norma consuetudinária, mas sim depende - quando muito - de um conjunto de incentivos e de "correções premiadas".

O Poder Judiciário, frente a outros dois poderes muito mais permeáveis às injunções do bloco no poder (capturas, loteamentos e

segmentações correspondentes), converte-se em última instância do conflito: um muro das lamentações dos interesses seletiva e estruturalmente excluídos da agenda política ou instrumento derradeiro desta mesma exclusão. A multiplicação de instrumentos extrajudiciais expressa a sobrecarga e a erosão dessa última instância. Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), objeto do presente estudo, têm sido adotados como instrumentos preventivos de desjudicialização.

No bojo dessa dinâmica despolitizadora e consensualista, instrumentos de tratamento de conflitos vêm se espraiando. No âmbito do Conselho Administrativo de Defesa de Concorrência (CADE), foi criado o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), como estipula a Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994.[53] [54] O TCC é uma espécie de acordo firmado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)[55] e qualquer pessoa física ou jurídica, de natureza pública ou privada, que esteja sendo investigada em processo administrativo de prática lesiva à ordem econômica, indicando a cessação da conduta lesiva desta última à ordem econômica. Dessa maneira, sob a alegação de um combate mais efetivo contra conduta lesiva à ordem econômica, são criadas arenas de intermediação que definem um perfil de concentração considerado adequado ao lugar do setor e do país na cadeia de valor global. Ao invés dos morosos processos formais de verificação contábil-financeira de formação

53 Conforme consta no art. 53 da Lei n° 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.

54 Segundo consulta à legislação, a Lei n° 12.529, de 30 de novembro de 2011, revogou os dispositivos da Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994. A Lei n° 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".

55 O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, que exerce, em todo o território nacional, as atribuições dadas pela Lei n° 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.

de monopólios, as fusões e aquisições seguem seu ritmo próprio desde que atendam a alguns ajustes pontuais, devidamente acordados nos marcos de TCCs. Outra hipótese de ajuste é a referente ao Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), previsto no art. 58 da Lei nº 8.884/94,[56] e vinculado aos atos submetidos a controle pelo CADE, em função da "dominação de mercados relevantes de bens ou serviços".[57]

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 2007, há ainda o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) - uma espécie de acordo realizado na esfera da Administração Pública entre o órgão de controle e o gestor público em que são definidas exigências e estipulados prazos para que o gestor cumpra as normas legais -, que passa a ser instituído por Tribunais de Conta de estados como Minas Gerais,[58] Goiás,[59] Amazonas,[60] entre outros. Cabe destacar também que o Tribunal de Contas da União, quando da alteração de seu Regimento Interno, através da Resolução TCU n° 246, de 30 de novembro de 2011, passa a admitir a fiscalização de repasse de recursos públicos mediante "convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres".[61] Assim, a inabilitação para desempenho de cargos políticos e administrativos fica vinculada ao cumprimento de acordos no âmbito extrajudicial.

A coalizão político-econômica formada nos Governos Lula e no atual Governo Dilma, até meados de 2013, vinha sendo apresentada por fundações empresariais internacionais e Instituições Financeiras Internacionais

56 Conforme consta no art. 58 da Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994, o Plenário do CADE definirá compromissos de desempenho para os interessados que submetam atos a exame na forma do art. 54, de modo a assegurar o cumprimento das condições estabelecidas no § 1º do referido artigo.

57 Segundo Fernando de Magalhães Furlan (presidente do CADE até 2012, hoje requisitado consultor empresarial), os acordos de concentração devem crescentemente substituir as práticas litigiosas. Afirmou ainda que até mesmo o Banco Central estuda replicar a fórmula junto a instituições bancárias: "Isso é uma tendência mundial, e aqui no Brasil não será diferente". (Cf. O Estado de S. Paulo, "Cade firma 9 acordos para cessar danos à concorrência". Seção Economia & Negócios, 16 de dezembro de 2010).

58 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.

59 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.

60 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.

61 Conforme art. 254 da Resolução TCU n° 246, de 30 de novembro de 2011.

como exemplo de combinação de eficácia e efetividade na implementação de políticas de liberalização e de estímulo ao investimento do setor privado. O fato de terem sido criadas, no Brasil, as condições para a construção de uma "esquerda para o capital" faz com que a "direita" desapareça convenientemente, passando ela própria a ser a demarcadora, em cada momento, dos limites do que seja o "centro". A esquerda para o capital pressupõe uma direita para o social: enquanto a primeira se dedica a cuidar da proteção dos investimentos e da disciplina fiscal, a segunda se propõe a expandir sua "responsabilidade social" e a criar novos referenciais para uma cidadania de mercado (Fontes, 2007).

Apresentado como modelo de silenciamento e invisibilização do conflito social, o Brasil recebia atenção especial do Banco Mundial. Em visita recente ao Brasil, o Presidente do Banco, Jim Yong Kim, destacou a "exemplaridade" do país quanto à sua capacidade de conciliar crescimento, estabilidade econômica e estabilidade social, particularmente em um quadro de estagnação econômica nos países centrais e graves conflitos em suas periferias imediatas.

> [...] o que temos argumentado é que o crescimento econômico sem inclusão pode gerar instabilidade no interior das sociedades. Esta é uma das lições que aprendemos com a Primavera Árabe. Portanto, na nossa visão, o compromisso explícito deste Governo [brasileiro] com a inclusão social é decisivo. Este Governo tem feito algo que é especialmente importante, no sentido do que podemos chamar de Santo Graal ou a Santíssima Trindade: associou saúde, educação e bem-estar social através de programas como Bolsa Família e Brasil Sem Miséria. Estes programas estão vinculando entre si três setores-chave, investindo em capital humano que pavimenta futuros níveis de desenvolvimento econômico. Essa é uma tarefa árdua a ser cumprida, e o compromisso deste Governo tem sido extremamente impressionante. Assim precisamos ver sucesso aqui, de modo que possamos continuar a defender que este é o melhor caminho para o desenvolvimento. Acelere o crescimento econômico, certifique-se de que este crescimento é originário do setor privado, mas faça isso de modo inclusivo, que envolva toda a população. Invista em infraestrutura, todo tipo de infraestrutura, mas invista em capital humano também (World Bank, 2013).

Já em entrevista dada alguns meses depois, Jim Yong Kim precisou equiparar o que antes considerava acima da média, argumentando que nenhum país estaria imune a convulsões oriundas da desigualdade e da

pobreza extremas. A "lição aprendida" na Primavera Árabe teve que ser repassada após as Jornadas de Junho no Brasil. Na perspectiva unificadora dos interesses capitalistas no plano mundial, o Banco Mundial emite um alerta quanto à insuficiência de determinados níveis de crescimento econômico e de processos inclusivos. Segundo o Presidente do Banco Mundial, apesar dos "meritórios esforços" do Governo brasileiro, "subsistem muitas desigualdades" e, portanto, seria necessário "iniciar uma nova etapa de crescimento econômico." (Agence France Presse, 2013).

A combinação da democracia representativa com a democracia participativa tem sido avaliada como concessão necessária para conferir mínima efetividade às decisões. Em tempos de insurgência, oscilam entre a promessa de reformas institucionais e a repressão aberta contra aqueles que não quiserem restringir sua atuação ao esquadro "autorizado" de organização e de expressão populares. A alardeada "crise de representação" por que passa o Brasil não se reduz, portanto, a uma falha técnica de seu sistema político, é antes uma crise de hegemonia em que se expressa a incapacidade do bloco no poder de obter consentimento dos dominados. Não casualmente, os protagonistas das Jornadas de Junho foram os segmentos da juventude que foram "socializados" em um mercado de trabalho e em um sistema de ensino altamente precarizados.

As políticas de fragmentação e de desmanche dos serviços públicos afetaram duramente tanto as formas clássicas como as formas compostas de representação e por isso espaços difusos e transversais têm surgido. Iniciativas espontâneas e fóruns de discussão têm procurado criar novos campos de incidência e de enfrentamento. É preciso reinventar a escala da representação e da participação em campo insubmisso ao mundo empresarial-financeiro e seus braços políticos (a grande mídia, as associações empresariais e os partidos da ordem).

1.4. 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 midiática aos tribunais, potencializada

também pela coletivização da litigiosidade. Com a transferência da dirimição 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 2 – TIPOS DE ORDENS NORMATIVAS E SUAS PRÁTICAS JUDICIAIS

Tipos de ordem / Características	**Lex Mercatoria e 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 *ad hoc*	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 autorregulados	Campo social semiautônomo	Campo normativo estatal	Marginalidade social e criminal
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, consequentemente, 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".[62]

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 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

62 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.

freio e contrapeso no interior do sistema político. Esse processo se daria mediante a iniciativa de tais intérpretes se utilizarem do recurso às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) perante o Supremo Tribunal Federal,[63] 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 confluente, 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 confluente 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 ao 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

63 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 n° 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.

de um Estado mínimo e, de outro, o incremento do Estado 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.

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 sobrelevar 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";[64] com a aprovação, em 2004, da Emenda Constitucional nº 45/2004, que altera

64 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.

dispositivos constitucionais referentes ao Judiciário; e com a instauração, em 2005, do Conselho Nacional de Justiça,[65] órgão que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. [66]

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

65 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 correcional 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).

66 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).

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, 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 (Sadek, 2004, p. 95-96).

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 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; a aprovação da Lei Federal 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; 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 repute 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 do Direito e da sociedade" (STF, 2006 *apud* Chasin, 2012). 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 nº 9.909/95 em função de carências estruturais dos Juizados Especiais, o que faz com que juízes procurem alternativas extralegais 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).[67]

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

67 Para um melhor entendimento do conteúdo da fala do juiz entrevistado, destacamos alguns elementos constitutivos da Lei n° 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).

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 demostrando que estamos distantes dessa realidade.[68]

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:

68 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.

> 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 propositura, 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 n° 8.069/90[69] - o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No mesmo ano, o art. 113 da Lei Federal n° 8.078/90[70] - o Código de Defesa do Consumidor (CDC) - modificou a Lei Federal n° 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 jurídica[71] (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

69 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.

70 O art. 113 da Lei Federal nº 8.078/90 acrescenta os § 4°, 5° e 6° ao art. 5º da Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985. Dentre eles, cabe especial destaque ao § 6°, 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.

71 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).

Lei de Crimes Ambientais[72] através da Medida Provisória n° 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).[73]

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

72 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.

73 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 potencialmente poluidores. Conforme o art. 6 da Lei nº 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.

econômica.[74] 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.[75]

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).

Rodrigues (2000) reconhece que a efetiva compreensão da gênese de uma norma jurídica envolve a análise do contexto econômico,

74 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).

75 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).

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.[76] 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.

A diversidade de entendimentos sobre o 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.

A terminologia utilizada no TAC

Saroldi (2005), por exemplo, destaca a terminologia utilizada no TAC como motivo de controvérsia. Segundo ela, autores como Mazzilli (2000) defendem a ideia de que o compromissário[77] no TAC é o órgão público legitimado para tomar o compromisso, ao passo que o compromitente[78] 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

76 Exemplos de tal afirmação podem ser encontrados em Mazzilli (2006), Saroldi (2005), Carvalho (2005), Gavronski (2005), Abelha (2004), Rodrigues (2002), Cappelli (2002).

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

78 Aquele que assume um compromisso (Diniz, 1998, p. 712).

um e discriminar todos os dados relevantes à qualificação daquele que assume o compromisso de fazer ou deixar de fazer algo.

A legitimidade para propor o TAC

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 § 6° ao art. 5º da Lei n° 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), estabelecendo que:

> 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.[79]

Nesse mesmo art. 5º da Lei n° 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

79 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.

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 § 6° do art. 5º da Lei n° 7.347/85 é fruto de má técnica legislativa, pois à 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).

A natureza jurídica do TAC

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:[80] a corrente que afirma que o TAC possui natureza de ato jurídico unilateral;

80 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".

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 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 participam duas ou mais partes' (Rodrigues, 2002, p. 150).

As origens do TAC

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 n° 7.244, de 7 de novembro de 1984, a Lei de Juizados de Pequenas Causas.[81] Para Rodrigues (2000), o surgimento do ajuste de conduta no cenário jurídico brasileiro se deu principalmente em razão da necessidade de ampliação da 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 n° 7.244, compreendendo também a Lei Federal nº 5.562/1968 que atribuiu ao Ministério Público a possibilidade de homologar as rescisões

81 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.

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).

As possíveis influências exógenas na criação do TAC

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).

A participação do Ministério Público no TAC como interveniente

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 1° do artigo 5° 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 (2009) 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. 5°, '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).

As lacunas do ordenamento jurídico: um campo de disputa pelo sentido da lei

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.[82] Bobbio (1999) enfatiza essa discussão ao 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

82 Vale ressaltar que há no texto legislativo, na esfera ambiental, a Lei Estadual n° 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 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.

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* 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 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".[83] 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 restar satisfeitos; todavia, nem sempre a controvérsia jurídica encontra uma solução 'unívoca', apta a gerar um consenso universal entre os 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

83 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).

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.[84] 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.

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 analisarem o 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

84 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): "Contrapondo 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).

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.

O discurso da eficiência e eficácia 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.[85] 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 n° 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 rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração

85 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).

> 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 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, que deve corresponder ao "querer coletivo" (p. 115). 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. 5°, §1°), sustenta que a aplicabilidade "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 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 das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses e direitos transindividuais. 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 tocante à validade social dessas escolhas, para que o TAC tenha eficácia social, o próprio processo de escolha efetuado pelo órgão legitimado no sentido de selecionar os interesses e direitos legítimos a serem protegidos, bem como sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses e direitos transindividuais deve envolver a compreensão das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o TAC se estabelece, de maneira a identificar e examinar as contradições e desigualdades inerentes à sociedade – contradições e desigualdades essas produzidas a partir de relações sociais assentadas na luta, material e simbólica, entre diversos atores sociais. Dessa forma, ainda que a noção pós-positivista de eficácia da norma jurídica critique o apego à letra da lei para a verificação da eficácia e da validade formal da norma (fato comum ao formalismo jurídico positivista), o órgão legitimado (ou o representante do órgão legitimado) é impossibilitado de considerar todos os aspectos da realidade social para que garanta que a norma seja cumprida no plano social. A eficácia social, dessa forma, no caso do TAC, só pode ser obtida se o órgão legitimado (ou o representante do órgão legitimado) buscar envolver em sua consideração outras maneiras de conceber o jogo democrático através da garantia da ampla participação popular e da transparência por meio de publicidade e controle social, ou seja, que seja garantido o exercício da reflexão e discussão para a

politização de problemáticas que afetam a vida coletiva.[86] Assim, a possibilidade de que um TAC possa ser um procedimento socialmente tido por justo de defesa dos interesses e direitos transindividuais e de que assegure o foco do acesso à justiça só pode ser obtida através desse exercício "real" de ponderação. Além disso, para se atingir essa eficácia social, a própria ideia de justiça deve ser ampliada, de forma a considerar distintos esquemas de representação de justiça provindos da realidade social através da ação coletiva contra ordens tidas como injustas[87]. Esse seria o caso, por exemplo, da justiça ambiental que, ao renunciar à reprodução da desigualdade de poder e ao denunciar as relações de dominação associadas à imposição desigual de danos ambientais, aponta para uma realidade de vida futura em que a dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Sobre esse fenômeno, observam Acselrad *et. al*. (2009):

> Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental. Como contraponto, cunhou-se a noção de justiça ambiental para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais (Acselrad *et. al*., 2009, p. 9).

No que se refere à problematização referente aos parâmetros e métodos para afirmar a suposta eficiência e eficácia dos TACs, consideramos que

86 Vale ressaltar que, ao realizarmos essa crítica, não nos colocarmos ao lado da conhecida crítica à alienação do Direito que, ao reivindicar o retorno para aquilo que considera como fontes primárias do Direito (as normas sociais, uma formação espontânea das regras, uma racionalidade discursiva ou uma justiça desconstrutiva), advogam a favor da construção de espaços comunicativos onde a racionalidade deve vigorar, fundando-se em concepções demasiadamente espaciais e dialógicas incapazes de compreender a dimensão de poder e antagonismo próprio das relações sociais. Dessa forma, ainda que empreendamos uma análise crítica da crença, por parte do Direito, em uma eficácia social que na maioria das vezes não se realiza, reconhecemos a validade da proposta de um Direito que desenvolva empatia para entender os conflitos sociais "do exterior", de forma a considerá-los mais do que meras questões jurídicas. Porém, para que se atinja essa perseguida proposta, precisa-se assegurar a participação social, a publicidade e o controle social do TAC como formas de garantia de um procedimento socialmente tido por justo e democrático.

87 Como sustenta Wolkmer (1997), pensar um pluralismo difuso de novo tipo não rompe de todo com a presença do poder estatal nem menos a exclui.

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. 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.[88] O complexo siderúrgico da TKCSA é formado pelas instalações principais e auxiliares, a saber, uma coqueria, uma usina de placas (composta pelas unidades de sinterização[89], 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;[90] e a 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 n° 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.[91] Além disso, o próprio terreno onde a empresa está localizada foi doado pelo Governo Federal (ALERJ, 2013, p. 16).

88 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.

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

90 Em 2005, foi aprovada a Lei n° 4.529, de 31 de março de 2005, que prevê, em seu art. 1°, "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".

91 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.

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 n° 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 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 n° 42.159, de 2 de dezembro de 2009 e, além de mencionar as três licenças previstas pela Resolução CONAMA n° 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 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. 2° 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".[92]

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

A siderúrgica e as unidades auxiliares da TKCSA receberam do órgão ambiental estadual da época, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA)[93], a Licença Prévia (FE012129) em 13 de julho de 2006. Já o terminal portuário (por onde escoa 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 Portuário[94] 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 2010[95] 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 foi prorrogado para 210 dias por solicitação da empresa e mediante a determinação do Conselho Diretor do INEA.[96] Todavia, esse prazo se encerrou e a empresa continuou a operação, detendo somente a Licença de Instalação. Diante desta 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) 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

93 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).

94 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 – n° 171 - Parte V, Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2006.

95 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.

96 INEA. Relato Técnico de 29/10/2010. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206.

a adequação, por parte da compromissada [a TKCSA], das necessárias adequações nos equipamentos e nos processos industriais".[97] 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.[98]

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 pesca.[99] 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 revolvia a lama do fundo da baía, lama essa contaminada por metais pesados como cádmio e zinco,[100] grande parte resultante do passivo ambiental

97 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.

98 Três anos após o início de suas operações, a ThyssenKrupp manifestou a intenção de colocar à venda a CSA devido a diversos fatores, como a crise o 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. De acordo com 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.

99 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).

100 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 m^3 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).

deixado pela falida Companhia Mercantil e Industrial Ingá.[101] 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.[102] 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 4° do Código Florestal (Lei Federal n° 4.771/1965).[103]

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

101 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).

102 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.

103 Vale frisar que a Lei Federal n° 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 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".

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".[104] 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 Trabalho (MPT) em que a TKCSA 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 siderúrgica, 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

104 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..

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),[105] ainda que a operação de basculamento em poços ao ar livre devesse ser efetuada somente em casos emergenciais, a empresa o fez de forma continuada[106] 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".[107]

Em uma nota de esclarecimento da TKCSA publicada em seu *site* na *internet*,[108] 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:[109] Ferro (Fe), Zinco (Zn), Silício (Si), Sódio (Na), Manganês (MG), Potássio (K), Cálcio (Ca), Carbono (C), Alumínio (Al) e outros elementos como Vanádio (V), Titânio (Ti), Enxofre (S), Chumbo (PB), Fósforo (P), Níquel (Nem), Magnésio (Mn), Cobre (Cu), Cromo (Cr) e Cádmio (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

105 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.

106 Relatório Técnico n° 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.

107 INEA. Licença de Instalação n° 00771. Processo nº 0012128-31.2011.8.19.0206. In: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ação Penal II, Volume I, fl. 123.

108 Fonte: Nota de esclarecimento intitulada "A TKCSA vem a público prestar o seguinte esclarecimento" de 30 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.thyssenkruppcsa.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.

109 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 sua composição.

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.[110] 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,[111] 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 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).

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

111 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.

Em 2012, houve novo caso de emissão de material particulado na atmosfera. Segundo informações do INEA[112], 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 infração[113] 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.[114] 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 restrição de licença".[115] Na ocasião, foi

112 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.

113 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.

114 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.

115 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.

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".[116] 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 notificação[117] 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.[118] Além disso, o órgão ambiental condicionou sua autorização à realização de uma auditoria internacional independente.[119]

Mesmo sem a adoção das medidas requeridas pelo INEA, o acionamento do alto-forno 2 foi autorizado pela SEA e ratificado pelo governador do

116 Ibidem, fl. 36.

117 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.

118 INEA. Relato Técnico n° 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.

119 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.

estado no dia 15 de dezembro de 2010. É importante lembrar que o prazo de 210 dias destinado à "pré-operação" já se 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.[120]

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".[121] 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.[122]

120 SEA. 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. fl. 359.

121 Ibidem, fls. 359-360.

122 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 nº E-07/503.467/2010. Ibidem, Volume II, fls. 583-584.

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 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.[123]

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 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.[124] 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".[125]

Em uma audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos da ALERJ em março de 2009 para averiguar os impactos e as

123 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.

124 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.

125 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.

irregularidades da TKCSA, foi denunciado o envolvimento da segurança patrimonial terceirizada da empresa com grupos criminosos (milícias) da zona oeste do Rio de Janeiro.[126] Segundo informações, tais grupos coagiam lideranças de associações de pescadores e trabalhadores grevistas. Ainda em 2009, 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 n° 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.[127]

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 n° 9.985, de 18 de julho de

126 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.

127 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.

2000,[128] do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e na Resolução CONAMA n° 371, de 5 de abril de 2006.[129] 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).[130]

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

128 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) § 1° 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) § 2° 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. § 3° 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".

129 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".

130 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).

algumas condicionantes da licença de instalação.[131] 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]."[132] Duas das obrigações da empresa descritas nesse TAC estavam relacionadas diretamente às condicionantes de sua Licença de Instalação.[133] 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 Francisco[134] como medida compensatória em função da supressão de vegetação nativa acima do permitido pelo órgão ambiental.[135] O prazo de vigência proposto para o cumprimento do plano de ação deste TAC foi de três anos.

Três termos aditivos referentes a este TAC foram assinados pelas mesmas instituições. 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

131 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 n° E-07/512941/2012.

132 Ibidem, Cláusula primeira – Do objeto, fl. 3.

133 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 n° E-07/512941/2012.

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

135 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 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 n° E-07/512941/2012.

ambiental.[136] 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. Esta retificação ficou assim descrita: "efetuar o reflorestamento de uma área total de 47,7 hectares na região da bacia hidrográfica do rio Guandu."[137] Por fim, o terceiro termo aditivo foi assinado em 20 de julho de 2012, dois dias antes de encerrar o seu prazo de vigência. Este termo aditivo teve como objeto outra prorrogação do TAC para que o órgão ambiental pudesse verificar o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa.[138] 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.[139]

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".[140] Embora no termo não sejam utilizadas as palavras *compensação* ou *indenização*, o Secretário Estadual do Ambiente afirmou à imprensa que o termo representava uma

136 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 n° E-07/512941/2012.

137 Segundo Termo Aditivo do instrumento: Ibidem, fl. 3.

138 Terceiro Termo Aditivo do instrumento: Ibidem, fl. 2.

139 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 n° E-07/512941/2012.

140 "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.

"indenização compensatória acordada".[141] 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".[142] 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.[143]

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.[144] 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

141 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.

142 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.

143 Ibidem, p. 78.

144 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).

pescadores[145] um documento chamado "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

145 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 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.).

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 Pesca. Foi destacado na denúncia que esta 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 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.[146] Uma informação relevante sobre e Plano de Ações deste 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".[147] Já o item 134 exemplifica o fato: "atender à condicionante n° 31 da LI nº 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'".[148] 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.[149]

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);[150] (ii) elaboração de um plano de relocação da chamada "comunidade do abrigo"; (iii) edição de um jornal gratuito

146 TAC INEA n° 02/2012. Processos n° E-07/503.583/2009 e n° E-07/503.467/2010. Cláusula Primeira - Do Objeto, fl. 4.

147 Ibidem, fl. 59.

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

149 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.

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

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.[151]

A elaboração desse TAC não contou com a participação de nenhuma associação de pescadores ou moradores, ainda que estes últimos figurem como os principais denunciantes 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.

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.[152]

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

151 Ibidem, fl. 39.

152 Para maiores informações, ver: op.Cit., p. 7.

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 Águas[153] para financiar obras de drenagem no canal São Fernando.[154] 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.

153 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.

154 "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.

A REDUC localiza-se na região metropolitana do Rio de Janeiro, em uma área de 13 km² no bairro de Campos Elíseos, 2° distrito do município de Duque de Caxias. 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, propeno, 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 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 compromisso.[155] 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

155 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.

região, com vistas à implantação de um polo petroquímico, foi assinado um termo de compromisso entre a Petrobras, a Petroquisa,[156] a Petrorio,[157] 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).

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,[158] 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).

156 A Petrobras Química S. A. (Petroquisa) é uma subsidiária da Petrobras, especializada na indústria química e petroquímica.

157 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.

158 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.

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),[159] 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.[160]

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 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.[161] A Petrobras foi multada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em R$ 51 milhões.[162]

159 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).

160 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.

161 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.

162 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 “Petrobrás perde o desconto da multa”. Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/36205.gif>. Acesso em: 02 de agosto de 2013.

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 para 9.400 pessoas que viviam da pesca e do comércio durante os três meses de proibição da pesca pelo IBAMA (Ministério do Meio Ambiente, 2001, p. 20). 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."[163]

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 este 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 sindicado 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 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 pescadores[164] que foram prejudicados com o derramamento,

163 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.

164 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.

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.[165]

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."[166]

Um estudo realizado por quatro universidades do Rio de Janeiro[167] 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),[168] o que explicaria ausência de licenças ambientais, 41,9% 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 n° 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

165 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-contigencias.aspx>. Acesso em: 27 de maio de 2013.

166 Fonte: Blog de Alex Grael, "Justiça absolve acusados de responsabilidade pelo acidente da REDUC de 2000", de 30 de Janeiro de 2010, por Axel Grael. Disponível em: <http://axelgrael.blogspot.com.br/2010/01/justica-absolve-responsaveis-pelo.html>. Acesso em: 20 de abril de 2013.

167 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.

168 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.

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."[169] 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.

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: a criação de um

169 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.

programa global de controle de risco ambiental (incluindo a reformulação do APELL[170]); a atualização do plano de monitoramento e recuperação do manguezal afetado no acidente de 1997; avaliação da toxicidade do Rio Iguaçu[171] 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: "educação ambiental", "recuperação ambiental e urbanística da praia de Ramos", "reforço institucional de fiscalização e programa estadual de apoio às ONGs ambientalistas",[172] 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, este 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 Federal[173] 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:

> [...] 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.[174]

170 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).

171 Termo de Compromisso e Obrigações, de 18 de maio de 2000, p. 414.

172 Ibidem, p. 417.

173 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).

174 Ministério Público Federal. Inquérito Civil nº 1.30.001.000-343/2000-88, p. 77 (*apud* Chaves, 2005, p. 13).

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.[175] 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 Petrobrás 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.[176]

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:

> Em consonância com o seu planejamento estratégico - período 2000-2005 - a Petrobrás irá desenvolver estudos visando a

175 "[...] o presente termo, inclusive o previsto no item 15.1, não se refere à compensação e indenização por danos ambientais causados pela Petrobrás". 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.

176 Ibidem, p. 8.

> 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.[177]

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 Civis 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 n° 2000.51.01.500647-3), que denunciou como crime ambiental o derramamento de óleo pela REDUC, tendo a mesma sido julgada pela 5° 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 5° 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).

Segundo Chaves (2005), houve ainda uma Ação de Reparação de Danos proposta pela Federação de Pescadores do Estado do Rio de Janeiro (FEPERJ),[178] ação esta ajuizada com vistas à reparação dos da-

177 Idem, p. 8.

178 Processo n° 2002.02.01.002459-5, 4ª Turma do Tribunal Regional Federal – TRF/2ª Região.

nos 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,[179] 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),[180] 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.[181]

Atualmente a empresa está ampliando sua planta de gás com a construção de quatro usinas que compõem o Plano de Antecipação

179 Processo n° 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".

180 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.

181 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.

da Produção de Gás (PLANGÁS).[182] O projeto 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 Civil[183] 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".[184]

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

182 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 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 auto-suficiência 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.

183 I.C.P. n° 1.30.017.000102/2007-36. MPF São João de Meriti, 11 de junho de 2007.

184 Parecer Técnico nº 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.

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: SOx na Unidade de Craqueamento Catalítico, Material Particulado nas caldeiras de CO e SOx nas unidades de recuperação do Enxofre. Mesmo após a implementação das medidas mitigadoras previstas no EIA-RIMA, o SOx da Unidade de Craqueamento Catalítico ainda extrapolaria o limite CONAMA.[185]

Em resposta às comparações feitas entre as emissões da REDUC com a Resolução CONAMA n° 382 de 26 de dezembro de 2006[186] 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.[187]

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.

A 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal constatou ainda que a qualidade do ar na área de

185 Laudo Técnico nº 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.

186 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, nº 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.

187 Ofício nº 332/2011. Parecer Técnico nº 130/2012- 4 CCR. Ibidem, fl. 466.

influência direta da REDUC estava fora dos padrões ideais definidos pela Resolução CONAMA n° 003, de 28 de junho de 1990:[188]

> 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.[189]

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.[190] 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

188 A Resolução CONAMA nº 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.

189 Laudo Técnico nº 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 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.

190 Fonte: Matéria publicada no jornal O Globo, em 10 de agosto de 2011, intitulada: "Estado multa REDUC por vazamento". Disponível em: <http://fatosedados.blogspetrobras.com.br/wp-content/uploads/2011/08/Reduc.jpg>. Acesso em: 8 de agosto de 2013.

na baía".[191] 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.[192]

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 e Guanabara e 92% do ar em Caxias e na Baixada Fluminense. Vai salvar muitas vidas e muitos peixes.[193]

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

191 I.C.P. n° 1.30.017.000156/2012-69. 11/04/2012. Procuradoria da República em São João de Meriti – MPF, p. 5.

192 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.

193 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.ptrj.org.br/index.php/noticias/395-entrevista-com-o-secretario-de-estado-de-meio-ambiente-carlos-minc >. Acesso em: 26 de fevereiro de 2013.

da licença de operação da REDUC".[194] Tal TAC integra uma das 12 iniciativas do Plano Guanabara Limpa,[195] 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".[196] 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,[197] 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:

> [...] 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*

194 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.

195 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.

196 TAC INEA 006/11. PROCESSO nº E-07/500.955/11. Cláusula Primeira – Do objeto, p. 30.

197 TAC INEA 006/11. PROCESSO Nº E-07/500.955/11, Plano de Ação.

atendimento às 93 condicionantes da LOR n° IN 019141 (grifos nossos).[198] [199]

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 a Licença de Operação e Recuperação (LOR) autorizando a operação das atividades da REDUC concomitante à implementação das medidas previstas nesse termo"[200] 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.[201] Até a emissão da Licença de Operação e Renovação, a operação da REDUC é garantida pela renovação automática das licenças de operação.[202] 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".[203]

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

198 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".

199 Relatório de Vistoria, 02 de agosto de 2012. Ministério Público Federal IC 1.30.017.000102/2007-36, fl. 524.

200 TAC INEA 006/11. PROCESSO nº E-07/500.955/11. Cláusula Quinta – Das atribuições dos compromitentes, p. 32.

201 Ibidem, p. 33.

202 Essa renovação automática baseia-se no artigo 16 do Decreto Estadual n° 42.159, de 02 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

203 INEA, Portal do Licenciamento. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/fma/licenciamento-apresentacao.asp>. Acesso em: 12 de julho de 2013.

ambiental do Estado do Rio de Janeiro", a saber: "implantação de estação de tratamento do rio Irajá; projeto e execução de obras de drenagem das águas pluviais do entorno da REDUC; programa de destinação de lixo reciclável para as cooperativas de catadores de Gramacho".[204] Tais medidas seriam implementadas por meio de convênios que deveriam ser firmados no prazo de seis meses.[205]

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.[206]

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".[207]

---

204 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.

205 TAC INEA 006/11. PROCESSO nº E-07/500.955/11. Cláusula Quarta – Medidas de colaboração para a melhoria da qualidade abiental do Estado do Rio de Janeiro, p. 32.

206 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.

207 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 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.[208]

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 parênteses para explicar a inserção do Termo de Compromisso na Lei de Crimes Ambientais.

208 Retomaremos a discussão acerca da diferenciação entre tais termos mais adiante no texto.

A aprovação da Lei n° 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 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 n° 1.710/1998,[209] de 07 de agosto de 1998, o Artigo 79-A que, em seu § 1°, 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 n° 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 poder-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

209 Vale destacar que a Medida Provisória n° 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.

> 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:

> [...] 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[210], 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

210 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.

interesse público transindividual ambiental" (p. 130), pois ao elencar os órgãos integrantes do SISNAMA[211] 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 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.[212] 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,

211 Segundo o art. 6° da Lei n° 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.

212 Fink (2002), para sustentar essa afirmação, cita o § 1º do art. 79-A, da Lei n° 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".

Fink (2002) assevera que, segundo o § 2° do art. 79-A,[213] da Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 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 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

213 O § 2o do art. 79-A, da Lei n° 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".

> 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),[214] 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).

214 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.

Em um documento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio),[215] 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 do Licenciamento Ambiental,[216] 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)

215 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.

216 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.

> 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 n° 53/2012),[217] 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".[218] 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,[219] aprovada pela Deliberação FEEMA n° 541/2008, na medida do possível."[220]

Segundo a referida norma, a celebração de TAC na administração pública estatal se fundamenta em três dispositivos legais: o art. 101 da Lei Estadual n° 3.467/00;[221] o art. 79-A da Lei Federal n° 9.605/98; e o art. 5°, parágrafo 6°, da Lei Federal n° 7.347/85. Consta ainda que cada

217 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", fls. 130-134.

218 Processo INEA n° E-07/512941/2012, fl. 130.

219 A "Norma para elaboração e controle de termo de ajustamento de conduta – TAC", aprovada pela Deliberação FEEMA n° 541, de 16 de dezembro de 2008, figura nos autos do processo INEA n° E-07/512941/2012, fls. 136-141.

220 Processo INEA n° E-07/512941/2012, fl. 133.

221 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, 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.

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 n° 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 n° 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. 5°, parágrafo 6°, da Lei Federal n° 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).[222]

Existem ainda outros instrumentos intitulados como termos de compromisso, como o caso do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental[223], do Termo de Compromisso 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),[224] 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.

222 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", fl. 136.

223 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 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 n° 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 n° 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 n° 371 refere-se à Lei n° 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", consta no § 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".

224 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 19/5/2010. 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).

No estudo de caso da TKCSA, por exemplo, verificamos a existência de um "termo de cooperação ambiental"[225] 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, conforme projeto da Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.[226]

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".[227] 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."

225 Vale frisar que o referido termo não possui nenhuma legislação que o regule, o que impossibilita sua identificação legal.

226 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.

227 Processo INEA n° E-07/512941/2012, fls. 37-38.

> (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 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.[228] 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 que o simples processo de escolha de seu nome[229] 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

228 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.

229 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.

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 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.[230] Entretanto, o uso de acordos pelos órgãos ambientais é criticado por alguns profissionais do Direito. Segundo o promotor entrevistado 1:

> 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

230 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 excluímos 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 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).

> 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, 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.[231]

231 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).

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:

> [...] 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.[232]

232 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".

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 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 Ação[233]), 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 legitimado tanto para propor Ações quanto para celebrar TAC, como é o caso do Ministério Público;

233 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".

(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 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 jurídicos[234] 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* Turatti *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:[235] 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

234 J. Silva (2001) considera a eficiência como um conceito econômico e não jurídico, pois o mesmo não qualifica normas, mas sim atividades.

235 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, na literatura jurídica, é recorrente o tema da manutenção da paz e ordem social como função privilegiada do Direito. Ainda que reconheçamos o uso da noção de pacificação social no processo judicial, mediante sua "função jurisdicional pacificadora" (Cintra *et. al*., 1998, p. 25), acreditamos existir uma ressignificação desta para a via extrajudicial. Esta ressignificação se daria no sentido da busca pela obtenção da "pacificação social", agora de maneira harmônica, "sem as consequências, nem sempre positivas, da lide" (Coutinho, 2006, p. 428).

Média, cria-se agora a expectativa de que a desjudicialização dos conflitos mediante o uso de 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). 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 acordes 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 busca 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)[236]

236 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.

> 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 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 obrigarão 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.[237]

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 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:

237 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.

> 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 1° 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).[238]
>
> 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.[239]
>
> 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).[240]

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

238 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.

239 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.

240 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.

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 nesse sentido.[241] 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"[242] 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)[243] 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 - supressão essa autorizada, à época, pelo extinto Instituto Estadual de Floresta (IEF) em 5 de setembro de 2006.[244] 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

241 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".

242 Ibidem, folha 06.

243 O Parecer NAD n° 53/2012 consta nos autos do processo INEA (Ibidem, folhas 130-134).

244 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 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". (Processo INEA n° E-07/512941/2012, folhas 37-38).

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 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° 3.467/00 e a norma para elaboração e controle de TAC (NA-5.001.R.0),[245] aprovada pela Deliberação FEEMA n° 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° 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.

245 A "Norma para elaboração e controle de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC", aprovada pela Deliberação FEEMA n° 541, de 16 de dezembro de 2008, figura 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 136-141.

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.
> 6.6.1 A prorrogação do TAC poderá ser de até um ano, nos casos em que sua base normativa for a Lei Estadual n° 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 n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e/ou o art. 5°, parágrafo 6°, da Lei Federal n° 7.347/1985.[246]

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 5°, parágrafo 6°, da Lei Federal n° 7.347/85,[247] 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 Publico 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)."[248]

246 Processo INEA n° E-07/512941/2012, folha 137.

247 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 5°, parágrafo 6°, da Lei Federal n° 7.347/85 e do art. 585 do Código de Processo Civil". (Termo de Ajustamento de Conduta, TAC conjunto SEA/INEA, 2011, p. 30)

248 Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF n°. 1.30.012.000001/2000-39, p. 16.

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 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 Civis e Penais, que veremos a seguir.

Sobre o caráter pedagógico-repressivo das Ações Civis 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.[249]

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

249 Para maiores informações, ver: TAC INEA n° 02/2012, p. 7.

óleo da REDUC no rio Iguaçu, observamos um TAC[250] celebrado entre a REDUC, SEA, INEA e CECA em outubro de 2011, coexistindo com uma Ação Penal movida pelo Ministério Público Federal em 2012.[251]

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.

250 Cabe frisar que esse último TAC da REDUC não contou com a participação do Ministério Público como interveniente.

251 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.

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 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 enigmaticamente 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, na tramitação dos processos judiciais, podem dar continuidade às suas atividades econômicas ou aos processos 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,[252] pois não houve concordância desta 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:

252 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, com formação multidisciplinar nas áreas de Antropologia, Arqueologia, Arquitetura, Biblioteconomia, Biologia, Direito, Engenharia Florestal, Engenharia Sanitária e Geologia, que atuam em tarefas especializadas na realização de perícias e exames necessários às atividades institucionais. Para maiores informações, ver <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/>.

> 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 n° 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 n° 8.069 de 1990 e do art. 113 da Lei Federal n° 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 n° 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 sociais que possuíam interesse 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.[253] 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

253 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".

> 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 o 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.

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 para 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 oficiei 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.[254]

> Dentro do prazo de 20 (vinte) dias, contados da data de sua assinatura, deverá o extrato do presente TAC ser publicado no Diário

254 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.

> Oficial do Estado do Rio de Janeiro, correndo os respectivos encargos por conta da compromissada.[255]
>
> 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.[256]

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 2011[257] da forma abaixo ilustrada.

Primeira parte, constante no final da página 28:

Secretaria de Estado do Ambiente

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

EXTRATO DE TERMO

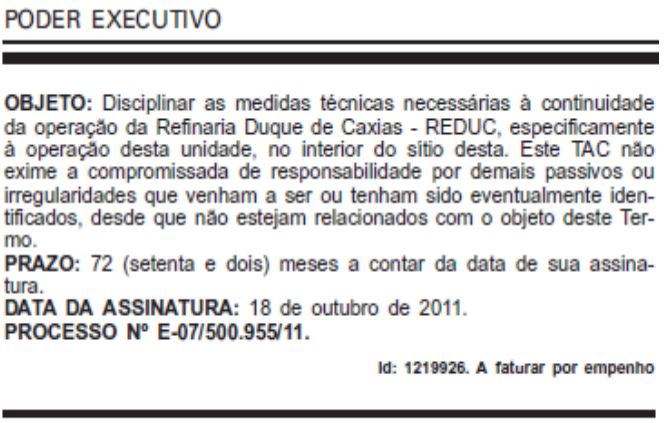
INSTRUMENTO: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC. INEA 006/11).
PARTES: Secretaria de Estado do Ambiente - SEA, Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, Instituto Estadual do Ambiente - INEA e a empresa Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras.

255 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.

256 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.

257 Diário Oficial do Estado do Reio de Janeiro, Ano XXXVII, N° 209, Parte I, Terça-feira, 8 de novembro de 2011.

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.[258]

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 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;

258 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.

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 Cruz[259] 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".[260] 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 exigências de publicidade no TAC, permite-se que a empresa apresente as informações concernentes ao cumprimento de suas obrigações segundo

259 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".

260 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.

suas políticas de gestão ambiental e suas estratégias de *marketing* e de relações públicas com a comunidade.

Em uma recente publicação[261] 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 debateram 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. Nesse sentido, qualquer atuação de órgãos públicos, como órgãos legitimados à propositura de TACs, no sentido de buscar um tratamento para os conflitos ambientais, deve ampliar ao máximo o debate em torno da questão, de modo a trazer para a discussão um amplo espectro de atores sociais direta e indiretamente envolvidos nas questões tratadas no TAC.

261 FASE (2013).

A participação, dessa forma, deve ser assegurada, seja criando-se 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). Além disso, deve haver uma preocupação específica com o conteúdo e o sentido dessa participação, principalmente no aspecto da garantia de contemplação dos interesses dos grupos sociais correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória.

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 autolicenciamento

No decorrer da pesquisa, deparamo-nos com uma série de 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"[262] e estabelece oito itens (elencados de A a H) para seu cumprimento. Segundo um parecer da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente[263] 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

262 Processo INEA n° E-07/512941/2012, folha 06.

263 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.

a "prorrogação do prazo de pré-operação do complexo siderúrgico",[264] 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 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"[265] e que já havia sido solicitado pelo órgão ambiental em uma notificação de 2010.[266] 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".[267] Já o item 134 ilustra bem a questão: "atender à condicionante n° 31 da LI nº 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.'"[268]

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:

264 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.

265 TAC INEA n° 02/2012, p. 5

266 Gelinnot 00014815 (AP1, volume II, fl. 222)

267 TAC INEA n° 02/2012, p. 59.

268 Idem.

> 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.[269]

Com a alteração feita pelo termo aditivo, estabelece-se o seguinte:

> 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.[270]

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 incutir 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 do 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."[271] 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

269 TAC INEA n° 02/2012, p. 4

270 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.

271 TAC INEA n° 006/11, p. 30, processo INEA nº E-07/500.955/11.

INEA n° E-07/500.255/2010."[272] 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."[273]

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 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 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

272 TAC INEA n° 006/11, p. 30, processo INEA nº E-07/500.955/11.

273 Idem.

> 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 Zhouri (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."[274]

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 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). Nesse ponto, 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

274 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).

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 4° do Código Florestal (Lei Federal n° 4.771/1965).[275] 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

275 Vale frisar que a Lei Federal n° 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 8°, 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".

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 Publico 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."[276] 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 mineiro.[277] 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).

276 Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000. Proc. Administrativo MPF n° 1.30.012.000001/2000-39, p. 16.

277 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.

Em outro documento da mesma instituição, que trata do tema da renovação de licenças ambientais[278] 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).

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

278 FIEMG. 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.

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.

CONCLUSÕES

Ao reconhecermos que a apropriada compreensão de um instrumento jurídico envolve mais do que o simples exame de suas estruturas e princípios legais, propusemo-nos, na presente pesquisa, a compreender o contexto político, econômico e social em meio ao qual o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi concebido, de forma a depreendermos as forças sociais e o jogo político envolvidos em sua concepção e inserção dentro do ordenamento jurídico.

Criado em um contexto de reforma política, econômica 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 suas tradicionais atribuições como Estado-juiz no 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 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 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. 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 para os mais variados fins, que compreendem desde a real busca pela garantia dos direitos e interesses transindividuais (caso envolva e assegure princípios democráticos de participação, publicidade e possibilite o controle social) até a busca pela 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 critérios e discursos voltados para a ideia 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, precisa 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.

Para que o TAC tenha eficácia social, o próprio processo de escolha efetuado pelo órgão legitimado no sentido de selecionar os interesses legítimos a serem protegidos, bem como sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais deve envolver a compreensão das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o termo de ajustamento se estabelece, de maneira a identificar e examinar as contradições e desigualdades inerentes à sociedade – contradições e desigualdades essas produzidas a partir de relações sociais assentadas na luta, material e simbólica, entre diversos atores sociais.

Ante o reconhecimento da impossibilidade do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado considerar todos os aspectos da realidade social, para que o TAC possua eficácia social, deve-se garantir ampla participação popular, 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). Além disso, deve haver 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 -, de modo que seja assegurado o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas ambientais que afetam a vida coletiva.

Ao se buscar o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas ambientais, longe de buscar controlar os conflitos ambientais ou submetê-los a uma maquinaria que o transforme em consenso, por meio de tecnologias de resolução negociada de conflitos, deve-se conferir potência aos mesmos através do reconhecimento de seu potencial de politização, pois, como afirma Acselrad (2010b):

> [...] os conflitos ambientais apresentam grande potencial de politização, pois integram a dimensão territorial do desenvolvimento. Eles exprimem as contradições no agenciamento espacial de atividades, das formas sociais de uso e apropriação dos recursos do território, notadamente no que respeita aos sentidos politicamente atribuídos aos espaços não mercantis dos bens de uso comum (chamamos aqui de política, no sentido de Rancière, a atividade que põe em discussão a divisão da sociedade e a ação coletiva destinada à superação das desigualdades) (Acselrad, 2010b, p. 4).

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 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 nos casos REDUC e TKCSA não contam 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 e, 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 acordadas nesse instrumento. Desse modo, entendemos que a observância ao princípio da publicidade não pode ser algo meramente formal, de maneira que deve o órgão legitimado se fazer valer de meios realmente eficazes para tornar públicos seus acordos em relação àqueles que têm interesses nos seus efeitos. A forma com que os TACs tendem a ser publicizados limita a possibilidade de seu conhecimento público e compromete seu controle social. Nesse aspecto, alinhamo-nos ao preconizado por Mello (2011), no Projeto Avaliação de Equidade Ambiental, especialmente no que concerne à garantia de conhecimento desses termos por parte dos grupos sociais correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória:

> O acesso e a apresentação das informações deverão ser realizados numa forma adequada para os atingidos. É recomendável, para publicação e divulgação da informação, a utilização de outros modos de comunicação que não a escrita, sobretudo, as técnicas audiovisuais. Os documentos dos processos devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita, garantindo a publicização e o acesso às informações (Mello, 2011, p. 35).

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 as informações sobre o termo sejam publicizadas segundo critérios estabelecidos pela própria compromissada. Dessa forma, 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.

O exame dos TACs celebrados nos casos de conflito envolvendo a TKCSA e a REDUC permitiu o reconhecimento de seu uso pelos órgãos ambientais 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 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.

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, acreditamos que a maneira mais correta 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 da qualidade 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 Mundial[279] e a Organização das Nações Unidas (ONU)[280] a projetos judiciários no Brasil voltados para disseminação de formas alternativas de tratamento de conflitos.[281] A busca por um entendimento da lógica do fomento a tais projetos surge como uma necessidade fundamental para se compreender

279 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.

280 Referimo-nos a uma pesquisa realizada pela ONG Viva Rio, que contou com fomento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por interveniência 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 multilateriais a projetos judiciários 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).

281 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.

a 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 recaracterizar ou reconfigurar suas atuações de forma a atender aos preceitos da resolução negociada.

Por fim, há a necessidade de se rever 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.

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**. Cenas 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.

_____; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____; 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.

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.

ALBERT, Michel. **Capitalism vs. Capitalism**. New York: Four Wall Eight Windows, 1993.

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.

AMSDEM, Alice. H. **The Rise of "The Rest":** Challenges to the West from Late-industrializing Economies. New York: Oxford University Press, 2001.

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.

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 Jr., Paulo N. Entrevista: Contra a inflação, o ataque frontal. **Teoria e Debate**, n. 23, 1994. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/economia-contra-inflacao-o-ataque-frontal-e>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

BERTOLI, Ana Lúcia; RIBEIRO, Maisa de Souza. Passivo ambiental: estudo de caso da Petróleo Brasileiro S.A - Petrobrás. 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: 7 de agosto de 2013.

BIANCHI, Álvaro. O primado da política: revolução permanente e transição. **Outubro**, n. 5, São Paulo, 2001, p. 101-115.

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.

BOHLE, Dorothee; GRESKOVITS, Béla. **Capitalist Diversity on Europe's Periphery**. New York: Cornell University Press, 2012.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

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**, COMISIÓN 6: Otras regulaciones sectoriales (Infraestructuras públicas, salud y actividades financieras), Mendoza, 2011. Disponível em: <http://www.asierregulacion.org/>. Acesso em: 04 de julho de 2013.

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.

BOYER, Robert. **A Teoria da Regulação**. São Paulo: Nobel, 1990.

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.

BRAGA, Ruy. Risorgimento, Fascismo e americanismo: a dialética da passivização. In: FERNANDES, E. *et al*. **O Outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996, p. 167-182.

_____. Mediações institucionais e inovações metodológicas: a teoria da regulação e a formalização da dinâmica econômica histórica. **Sociedade e Estado**, v. 17, n. 2, 2002, p. 429-454.

_____. **A nostalgia do fordismo:** modernização e crise na teoria da sociedade salarial. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Apresentação. In: OLIVEIRA, F. RIZEK, C. e BRAGA, R. (Org.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 07-14.

BRANDÃO. Carlos. A Busca da Utopia do Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 120, 2011, p. 17-37.

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.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. **SAIS Review,** vol. XXIX, n. 1, 2009, p. 49-66.

_____. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks** vol. 10, 2, 2010, p. 182-222. Disponível em: <http://as.nyu.edu/docs/IO/222/Brenner_Peck_Theodore_2010_Global_Networks_final_PDF_file.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

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.

BURAWOY, Michael. From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies. **Global Labour Journal**, v. 1, n. 2, 2010. Disponível em: <http://digitalcommons.mcmaster.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=globallabour>. Acesso em: 04 de agosto de 2013.

BURTON, John. History of Conflict Resolution. In: PAULING, Linus (Ed.) **World Encyclopedia of Peace**, Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 1998.

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.

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 UERJ**, n. 1, v. 1. Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

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.

CERNY, Philip G. Embedding neoliberalism: the evolution of a hegemonic paradigm. **The Journal of International Trade and Diplomacy**, v. 2, n. 1, 2008, p. 1 - 46.

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 Petrobrás 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.

CHESNAIS, Philip. **A mundialização financeira:** gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

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.

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.

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, Claudio. G. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **Dados,** vol. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000100002>. Acesso em 05 de agosto de 2013.

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.

CUOCO, Vicenzo. **Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli**. Milano: Stampatore Librajo, 1806. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=uGUPAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q=passiva&f=false>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania 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.

DELEUZE, Gilles. **A dobra:** Leibniz e o barroco. Campinas: Papirus, 1991.

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.

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.

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

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, Édis (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.

FONTES, Virgínia. **Reflexões im-pertinentes:** história e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

_____. Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. **Caderno de Debates - Síntese do Seminário Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2007, p. 95 – 113.

FOUCAULT, Michel. **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.

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**. Ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

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 Baia 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.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

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.

GRAMSCI, Antônio. **Cuadernos de la Carcel** -Tomo V. México-DF: Ed. Era, 1999.

GUIMARÃES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e a crise de 2002. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, n. 4, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400015&script=sci_arttext>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

_____. O claro enigma da estrela petista. **Margem Esquerda**, n. 04, São Paulo, 2004, p. 33-38.

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.

HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of Capitalism**. Oxford University Press, 2001.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **Revista de Gestão Integrada em Saúde e Meio Ambiente**, v. 2, nº 4, Tradução de Marijane Vieira Lisboa, Senac-São Paulo, agosto de 2007, p. 1-30. Disponível em: <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

HATCH, Mary. **Organization theory**: modern, symbolic and postmodern perspectives. Oxford: Oxford University, 1997.

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.

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, 24 jul. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17035>. Acesso em: 11 de julho de 2013.

JESSOP, Bob. Liberalism, Neo-Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective. **Antipode**, v. 34, n. 3, 2002(a), p. 452-472.

_____. **El futuro del Estado Capitalista**. Madrid: Ed. Catarata, 2002(b).

_____. Foreword. In: Van APELDOORN, B., DRAHOKOUPIL, J., HORN, L. (Eds.) **Contradictions and Limits of Neoliberal European governance:** from Lisbon to Lisbon. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. viii – xi.

_____. The world market, variegated capitalism, and the crisis of European integration. In: NOUSIOS, Petros; OVERBEEK, Henk; TSOLAKIS, Andreas (Eds.). **Globalization and European Integration:** critical Approaches to Regional Order and International Relations. London: Routledge, 2012. p. 91-111.

_____. **Variegated Capitalism and the Eurozone Crisis:** Modell Deutschland, Neo-Liberalism, and the World Market. National Bank of Poland. Conference on 24 April, 2013. Disponível em: <http://www.nbp.pl/badania/seminaria_files/24iv2013.pdf>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

_____; JONES, M. Thinking State/Space Incompossibly. **Antipode**, v. 42, n. 5, 2010, p. 1119 – 1149.

_____; SUM, L. **Beyond the Regulation Approach:** Putting Capitalist Economies in their Place. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.

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.

KRAPPITZ, 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.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Maíra 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, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 331-343.

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.

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.

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.

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, ANPPAS, 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT17/gt17_wilson_madeira.pdf>. Acesso em: 06 de setembro de 2013.

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.

MAROIS, Thomas. Un Modelo Neoliberal para Institutionalizar 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.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Mensagem do Comitê Central à Liga dos Comunistas**. Lisboa: Ed. Avante, 2006. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1850/03/mensagem-liga.htm>. Acesso em: 05 de agosto 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, Édis (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.

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.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MILARÉ, Édis. **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.

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.

NADER, Laura. **Harmony Ideology**: Justice and Control in a Zapotec Mountain Village. Palo Alto, CA: 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 52° 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.

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.

NOBRE, Marcos. Da formação às redes: filosofia e cultura depois da modernização. **Cadernos de Filosofia Alemã**, n. 19, 2012, p. 13 – 36.

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. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C.; BRAGA, R. (Orgs.) **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-27.

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.

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.

PAULANI, Leda M. Os Trinta Anos da Crítica à Razão Dualista ou Que Saudades do Subdesenvolvimento. **Margem Esquerda**, n. 2, 2003, p. 198-204.

PECK, Jamie. **Constructions of Neoliberal Reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

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.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 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.

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, Alberto T. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.17, 2001, p. 33-43.

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.

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.

RUCKERT, Arne. Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus. **Labour, Capital and Society,** v. 39, n. 1, 2006, p. 34 – 67.

RUGIE, John G. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982, p. 379–415.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário: mudanças e reformas. São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, 2004, p. 79-101.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma:** 10 anos de governos neo-liberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 135-143.

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, Laymert. G. de. Brasil contemporâneo: estado de exceção? In: OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. S. (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 258-325.

SAROLDI, Maria José Lopes de Araújo. **Termo de ajustamento de conduta na gestão de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SAWAYA, Rubens. Economia Política da Inflação. **Revista de Economia**, n. 04, PUC-SP, São Paulo, 2010, p. 179-214.

SCHMITTER, Philip. C. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World. **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, 1974, p. 85-131. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1406080>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

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. **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.

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 Joumal of Sociology**, v. 8, n. 1, 1902, p. 158- 196.

_____. **Conflict and the web of group affiliations**. New York: Free Press, 1955.

SINHORETTO, Jacqueline. 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.

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.

TROTSKY, Leon. **1905**: Resultados y perspectivas. Madrid: Fundación Federico Engels, 2005.

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**, Lageado: 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.

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.

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, Édis (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.

VOVELLE, Michel. **Breve história da Revolução Francesa**. Lisboa: Ed. Presença, 1994.

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. O ator e os fatos: a revolução passiva e o americanismo em Gramsci. **Dados**, v. 38, n. 2, 1995, p. 181-235.

_____. **Revolução Passiva**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

_____. O Estado Novo do PT. **Política Democrática**, n. 18, 2007, p. 45-53. Disponível em: <http://issuu.com/revistapd/docs/pd18?e=4021658/3063187>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

_____; 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.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 1997.

ZEINEMANN, Robert. The Characterization of Public Sector Mediation. **Environs**: Environmental Law and Policy Journal, v. 24, n. 2, 2001, p. 49-63.

ZHOURI, Andréa. A Re-volta da ecologia política: conflitos ambientais no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 2, 2004, p. 211-213.

_____. 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 Civis, Ações Civis 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 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 guidlines. **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_empreendedor_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 n° 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 n° 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 n° 067/2012**. Processo INEA n° E-07/512.941/2012.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. **TAC n° 006/11**. Processo nº 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 nº 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>. 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/data. 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 nº 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 nº 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 nº 0810735-07.2011.4.02.5101 (IPL nº 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 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.

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.

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 n° 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 n° 2001.001.137533-5**. Tribunal Regional Federal. 4ª Turma. 2ª Região. Processo n.º 2002.02.01.002459-5.

WORLD BANK, **Media Roundtable with World Bank Group President Jim Yong Kim in Brasilia, Brazil**. Transcript, march 2013. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/03/05/media-roundtable-world-bank-group-president-jim-yong-kim-brasilia-brazil>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

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. **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. **Emenda Constitucional n° 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. **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 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 meioambiente, 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 8.069**, 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, 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 9.637**, de 15 de maio de 1998. Publicada no Diário Oficial da União de 18 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 06 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.868**, de 10 de novembro de 1999. Publicada no Diário Oficial da União de 11 de novembro de 1999, dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 17 de julho 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, dispondo 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/l10.814.htm>. Acesso em: 05 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 06 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 n° 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 n° 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória n° 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/l11516.htm>. Acesso em: 18 de dezembro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.529**, de 30 de novembro de 2011. Publicada no Diário Oficial da União de 01 de dezembro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 05 de julho 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 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 22 de julho de 2013.

BRASIL. **Lei Complementar n° 120**, de 15 de dezembro de 2011. Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas 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.

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. **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 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. Publicado 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 de junho de 1975 e institui o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras. Disponível em: <http://www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/edecexerj1633-77.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 26 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 nº 1.356, de 03 de outubro de 1988, 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/bff0b82192929c2303256bc30052cb1c/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 e 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 outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/2176e373c9019ef1832570a60075f0a1?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/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument&Highlight=0,Lei,5101>. 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 DA UNIÃO. **Resolução TCU nº 246**, de 30 de novembro de 2011, altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Novo%20-%20Regimento%20Interno_0.pdf>. Acesso em: 06 de agosto 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%20006%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 n° 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

AGENCE FRANCE PRESSE, 28 de junho de 2013, reportagem intitulada "No country immune from turmoil over inequality: World Bank's Kim". Washington. Disponível em: <http://www.afp.com/en/node/989867>. Acesso em: 06 de agosto de 2013.

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 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 S. 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-concorrencia,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.ptrj.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-contigencias.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.

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.

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 para uma instrumentalização particularista de tais questões? 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? 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? 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? Estes e outros questionamentos são abordados neste livro, que busca entender as maneiras como os TACs são desenvolvidos na prática, desvelando suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo em meio a casos específicos de conflitos ambientais.

FASE 50 anos

ETTERN
LABORATÓRIO ESTADO, TRABALHO, TERRITÓRIO E NATUREZA