

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL**

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA E A MEDIAÇÃO AMBIENTAL
NO PROCESSO DE DISPUTAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS. ESTUDO DE CASO: EIA DA USINA
TERMELÉTRICA DE SANTA BRANCA -SP**

JOSÉ ROBERTO B. DE SOUZA

**Campinas – SP
2003**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL**

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA E A MEDIAÇÃO AMBIENTAL
NO PROCESSO DE DISPUTAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS. ESTUDO DE CASO: EIA DA USINA
TERMELÉTRICA DE SANTA BRANCA -SP**

JOSÉ ROBERTO B. DE SOUZA

Orientadora: Profa. Dra. Emilia Rutkowski

*Dissertação de Mestrado apresentada à
Comissão de pós-graduação da Faculdade de
Engenharia Civil da Universidade Estadual de
Campinas, como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Engenharia
Civil, na área de concentração em Saneamento e
Ambiente.*

**Campinas – SP
2003**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

So89a Souza, José Roberto Bernardes de
A audiência pública e a mediação ambiental no
processo de disputas públicas ambientais, estudo de caso:
EIA da usina termelétrica de Santa Branca - SP / José
Roberto Bernardes de Souza.--Campinas, SP: [s.n.], 2003.

Orientador: Emilia Rutkowski
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Engenharia Civil.

1. Conflito social. 2. Resolução de disputa (Direito). 3.
Política ambiental. 4. Proteção ambiental. 5. Mediação. I.
Rutkowski, Emilia. II. Universidade Estadual de
Campinas. Faculdade de Engenharia Civil. III. Título.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL**

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA E A MEDIAÇÃO AMBIENTAL
NO PROCESSO DE DISPUTAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS. ESTUDO DE CASO: EIA DA USINA
TERMELÉTRICA DE SANTA BRANCA -SP**

JOSÉ ROBERTO B. DE SOUZA

Dissertação de Mestrado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:

Profa. Dra. Emilia Rutkowski

Presidente e Orientadora / Faculdade de Engenharia Civil / Unicamp

Prof. Dr. Nilson Antonio Modesto Arraes

Faculdade de Engenharia Agrícola / Unicamp

Profa. Dra. Simone Narciso Lessa

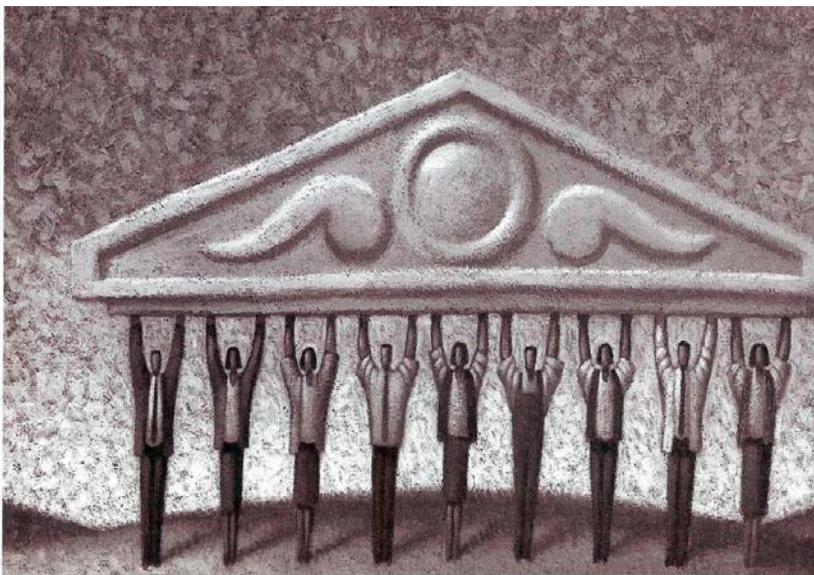
Faculdade de Engenharia Civil / Unicamp

Campinas, 27 de agosto de 2003

**(...) mas as coisas findas
muito mais que lindas
essas ficarão.**

(trecho de Memória – Carlos Drummond)

AGRADECIMENTOS



A todo aquele que, em algum tempo, de alguma forma, contribuiu para a concretização deste trabalho.

Em especial

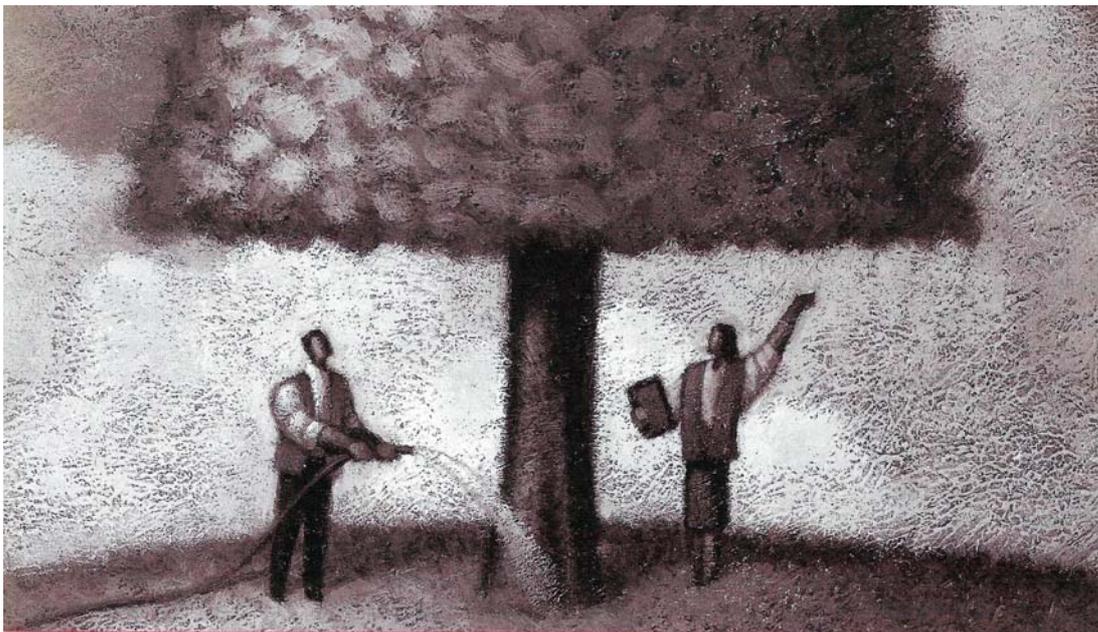
VIVIANA

e

ELSON

EMILIA RUTKOWSKI

Agradeço seu respeito, seu apoio, seu empenho e sua paciência. Foi muito bom ter sido orientado por você.



SUMÁRIO

Lista de Figuras.....	x
Lista de Quadros.....	xi
Lista de Abreviaturas.....	xii
Resumo	xiii
Introdução.....	1
Objetivo	7
1. Conflito.....	8
1.1 Estratégias e táticas.....	9
1.2 Disputa pública.....	17
1.2.1 Lidando com o conflito	18
2. Introduzindo o estudo de caso	34
2.1 Desenvolvimento histórico	34
2.2 Indentificação/localização do projeto.....	36
2.3 Implicações	39
3. Alternativas de resolução de disputas.....	42
3.1 Alternativa resolução de disputas ambientais no Canadá	43
3.2 Alternativa resolução de disputas ambientais nos EUA	44
3.3 Alternativa resolução de disputas ambientais no Brasil	45
3.4 Participação Pública	46

3.4.1	A questão da participação no estudo de caso	57
3.5	O processo de consenso e a sustentabilidade	57
3.6	Abordagem de Ganho Mútuo	66
4.	A mediação ambiental	75
4.1	A mediação ambiental em São Paulo	76
5.	Audiência pública em matéria ambiental no Brasil	79
6.	Conclusão e recomendações	84
7.	Referências bibliográficas	87
8.	Abstract	95
9.	Glossário	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 A preocupação vista por uma parte com os seus próprios resultados e para com a outra parte. Adaptado de (PRUITT-1993)	12
Figura 2 continuum de abordagens de gerenciamento e resolução de conflito.....	14
Adaptado de (MOORE, 1996).	
Figura 3 Componentes de um conflito- adaptado de (CARPENTER, 1999).....	22
Figura 4 Espiral de um conflito não gerenciado - Adaptado de (CARPENTER, 1999).....	23
Figura 5 Encontrando uma solução rápida – Adaptado de (CARPENTER, 1999).....	27
Figura 6 Armadilha de Salomão – Adaptado de (CARPENTER, 1999).....	29
Figura 7 Sequência para uma abordagem alternativa - Adap. de (CARPENTER, 1999).....	32
Figura 8 Procedimentos para licenciamento com AIA.....	35
(fonte Secretaria Estadual do Meio Ambiente- SMA)	
Figura 9 (a e b) Localização da TE de Santa Branca (fonte: EIA/RIMA)	37
Figura 10 Esquema de geração de ciclo combinado (fonte: EIA/RIMA)	38
Figura 11 Localização dos gasodutos e área estudada para TE de Santa Branca	38
(fonte: EIA/RIMA)	
Figura 12 Usina semelhante instalada pelo empreendedor (fonte: EIA/RIMA)	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Processos de Resolução de Disputas.....	3
Quadro 2	Participação em 28 projetos com AIA terminadas Adaptado de (PARTRIDGE, 1994)	49
Quadro 3	Fase de participação em 26 AIAs	54
Quadro 4	Melhorias resultantes da participação pública Adaptado de (PARTRIDGE, 1994)	56
Quadro 5	Locais no Canadá que aplicam o processo de construção de consenso	59
Quadro 6	Dez princípio da construção de consenso da NRTEE	61
Quadro 7	Programa efetivo para gerenciamento de conflito: dez princípios	62
Quadro 8	A abordagem de ganho mútuo para negociação	68
	Adaptado de (SUSSKIND, LEVY e LARMER)	
Quadro 9	A filosofia da abordagem de ganho mútuo	69
	Adaptado de (SUSSKIND, LEVY e LARMER)	
Quadro 10	Procedimentos de uma audiência pública do processo de AIA no Estado de São Paulo – Adaptado da SMA	82

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública

ADR – Alternativa de Resolução de Disputas

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente (SP)

DAIA – Departamento de Avaliação de Impacto ambiental

DEPRN – Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais

EPA – Environmental Protection Agency – Agência de Proteção Ambiental

EUA – Estados Unidos da América

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MP - Ministério Público

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo

TE - Termelétrica

RESUMO

O presente trabalho aborda as características de conflito no processo de disputa pública e os mecanismos disponíveis de condução dos processos de negociação e/ou tomada de decisão em questões ambientais nos EUA e Canadá, com o objetivo de subsidiar a análise dos instrumentos audiência pública e mediação nos processos paulistas da disputa pública ambiental através do estudo do processo de licenciamento ambiental da Usina Termelétrica de Santa Branca, SP.

Palavras chaves: conflito, disputa pública, ambiental, participação, audiência pública, cooperação, mediação.

1. INTRODUÇÃO

A eficiência das negociações e da participação pública para se alcançarem soluções sustentáveis em questões ambientais têm sido uma das grandes preocupações de estudiosos e pesquisadores da área ambiental. Rutkowski (1999) assim se refere:

A questão ambiental deve ser apreendida como uma demanda social, que pelo seu caráter complexo e integrador requer a disseminação da informação como forma de viabilizar um novo patamar da relação sociedade-ambiente sustentada na compreensão das funções das águas doces no meio ecológico e para o meio social da paisagem urbana. Nesta perspectiva, necessita-se que o poder público assuma o papel de provedor e disseminador das informações, possibilitando a participação plena dos atores representantes dos diversos segmentos sociais nas distintas instâncias de tomada de decisão, além de reafirmar seu papel de mediador/gestor das situações de conflito quanto à apropriação da base de recursos.

Sanchez *et ali.*(1995:84) em suas recomendações quanto ao processo de avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo diz:

“(...) Ampliar os espaços formais de participação e consulta pública para além da atual consulta pública, realizada *ex post*. A participação deveria dar-se em diferentes momentos do processo de Avaliação de Impacto Ambiental(…)”

Por sua vez Partridge (1994) ressalta a importância da participação pública na avaliação ambiental dos investimentos de desenvolvimento para a América Latina, chegando a considerar esta participação como chave, assim como as estratégias e táticas adequadamente utilizadas.

No Estado de São Paulo, no âmbito ambiental, a participação nos processos de tomada de decisão está nas reuniões técnicas, quando acontecem, e nas audiências públicas para os

empreendimentos que exigem Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Não se pode negar que tal mecanismo representa um avanço no procedimento licenciador. As audiências públicas podem e devem ser, desde que bem gerenciadas oportunidades de consulta para que o conhecimento teórico e a experiência prática e vivencial do conjunto da população possam ser capitalizados e refletidos pelas autoridades responsáveis pela tomada de decisão. De outro modo, as audiências públicas não são um espaço para promover o debate entre os distintos atores da sociedade, pois, sua estrutura não facilita o diálogo entre os participantes embora a própria convocação estimule múltiplos debates informais anteriores e posteriores à sua realização.

A forma comum de resolução de conflito (disputa) é a negociação, ou seja, encontro direto entre as partes permitindo que elas mesmas tenham o controle do processo e da solução. Se elas não conseguem resolver a disputa por si mesmas trazem uma terceira parte e cedem o controle sobre processo, mas não necessariamente sobre a solução. A questão crítica é se esta terceira parte neutra tem poder para impor uma solução ou simplesmente assistir as partes para que elas possam por si, chegar a uma solução. O primeiro caso é chamado de adjudicação feito por um tribunal na figura do juiz ou por um adjudicador privado, o árbitro. O segundo caso é a mediação.

A combinação deste três processos forma uma variedade de sistemas híbridos (Quadro 1).

Quadro 1 – processos de resolução de disputas - Primário

características	<i>Adjudicação</i>	<i>Arbitragem</i>	<i>Mediação</i>	<i>Negociação</i>
	<i>(involuntário)</i>	<i>(voluntário)</i>	<i>(voluntário)</i>	<i>(voluntário)</i>
<u>vol/invol.</u>				
<u>executável/não</u>	executável sujeito a apelação	executável suj. à revisão em bases limitadas	se o acordo é um contrato	se o acordo é um contrato
<u>3ª parte</u>	imposta, neutra tomador de decisão	escolhida, geralmente com conhecimento na questão; tomador de decisão	escolhida; facilitador	sem 3ª parte
<u>grau de formalidade</u>	formalizado e altamente estruturado por regras rígidas	regras de proc. e leis subst apontados pelas partes- menos formal	usualmente informal	usualmente informal
<u>natureza do Procedimento</u>	oportunidade para apres. provas e argumentos	Idem para cada parte	livre apresentação de evidencias, arg., interesses	idem med.
<u>Resultado</u>	decisão baseada em Princípio com opinião Fundamentada	às vezes idem adjuc.; às vezes solução de compromisso em opinião.	acordos mutuamente aceitáveis	idem med.
<u>privado/público</u>	público	privado, a menos que haja revisão judicial	privado	privado

Quadro 1 (continuação)– processos de resolução de disputas - híbridos

<i>Características</i>	<i>fact-finding</i>	<i>minitrial</i>	<i>ombudsman</i>
<u>Vol/invol</u>	ambos	voluntário	voluntário
<u>Executável/ Não executável</u>	não, exec., mas os resultados podem ser Admissíveis	não exec., mas exec. se o acordo for um contrato	não exec.
<u>3ª parte</u>	escolhida pelas partes ou a corte especialista na matéria	conselheiro neutro escolhido pelas partes algumas vezes especialista	escolhido(a) pela instituição
<u>grau de formalidade</u>	informal	menos formal que adjudic.; regras de procedimento de fixadas pelas partes	regras de proc. fixas; menos formal que adjudic.
<u>Natureza do procedimento</u>	investigatório	oport. para apresentar provas e argumentos	investigatório
<u>Resultado</u>	relatório ou testemunho	acordo mutuamente aceitável	relatório
<u>privado/público</u>	privado, a menos que feito no tribunal	privado	privado

A disputa pública, na qual as questões ambientais se enquadram, se caracteriza por um grande número de partes e de interesses sendo seu gerenciamento bastante complexo para se obter soluções sustentáveis. Por causa destas dificuldades e a necessidade de se obter soluções ambientalmente, economicamente e socialmente sustentáveis soluções alternativas à adjudicação têm sido tentadas.

A mediação ambiental deu seus primeiros passos nos EUA no início da década de 70 com o argumento de uma melhor alternativa a litigação. No Canadá, onde a prática da mediação ambiental surgiu da observação americana e tem crescido rapidamente. O argumento mais forte para a utilização da mediação para o Canadá é que pode produzir acordos que melhor satisfaçam os interesses das partes do que procedimentos administrativos.

O conceito de mediação ambiental percorre o mundo. Na Itália, Grã Bretanha, Alemanha e Holanda experimentos com mediação ambiental, na linha dos EUA têm sido tentados. No Leste e Centro europeus tentativas têm sido preparadas para a utilização da mediação (SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000).

Um fato importante que se deve ter em mente é que resultado de uma mediação não gera um precedente quer dizer, em casos semelhante inclusive com as mesmas partes todas as soluções são aceitáveis, portanto não há porque guardar relação ou dependência com o sistema jurídico americano ou mesmo canadense [que embora diferentes, têm a mesma origem do sistema inglês, ou seja, na família da *common law*] cuja principal característica é a jurisprudência [regra do precedente judicial]. Pode-se dizer sim, que guarda uma forte relação com a cultura (TOWNSEND, 1999; SUSSKIND, 1999).

A observação mostra que as audiências públicas não têm sido suficientes para encaminhar e reconciliar os interesses que surgem dentro do processo de avaliação de impacto ambiental no Estado de São Paulo. Em casos como do empreendimento da termelétrica de Santa Branca as audiências públicas serviram para escalar o conflito que havia surgido entre as partes. E à medida que o conflito escala, as questões e os interesses têm a intervenção do Ministério Público que levará a resolução de disputa para a esfera judicial através de uma ACP (Ação Civil Pública). A partir deste ponto a comunidade passa a ser espectadora de uma batalha judicial.

Este trabalho tem a intenção de mostrar a importância de se buscar alternativas para complementar os sistemas convencionais de resolução de disputas, na área ambiental, apresentando abordagens de gerenciamento de conflito que têm sido utilizadas de maneira exitosa nos EUA e Canadá;

demonstrar que o desenvolvimento de um programa de gerenciamento de conflito efetivo em negociações ambientais não requer modificações em leis ou edição de resoluções, somente vontade política dos tomadores de decisão. Suplementar o sistema convencional para resolução de disputas com abordagens cooperativas traz a esperança de se poder produzir resultados que sejam percebidos como mais justos por aqueles afetados, de maneira demonstrável mais eficiente (produzido em menos tempo com o menor custo e com maiores ganhos possíveis), mais estáveis e sensatos.

2. OBJETIVO

Analisar o papel da audiência pública e da mediação nos processos de disputas públicas ambientais.

1. Conflito

“Sem a capacidade para mudanças sociais ou reconciliação dos interesses individuais, a solidariedade do grupo provavelmente declinará e com ela a eficácia do grupo e o prazer da experiência. O eventual resultado é a desintegração” Coser (1956).

Conflito e negociação passam a fazer parte do cotidiano dos humanos. Grandes pensadores referenciaram o conflito sob diversas formas. Darwin se referia à luta entre espécies; Marx na análise política e econômica assume que o conflito é inevitável na sociedade; Freud no combate interno de várias forças psicodinâmicas no controle do ego.

É mais recentemente que se sistematizam a exploração dos fundamentos teóricos de conflito e negociação. De fato, nas últimas décadas do século passado que acadêmicos e especialistas (fora da comunidade diplomática) têm reconhecido estas áreas como compreendendo um campo distinto de estudo (RUBIN, 1993; FISHER, URY e PATTON, 1994; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994).

Conquanto este campo seja jovem, já o é altamente complexo não somente com a relação pesquisa e prática; teoria e aplicação, mas também por causa de uma variedade de disciplinas que tem focalizado sua atenção em conflito e negociação. Nos EUA, por exemplo, a Universidade de Harvard, mantém um programa multidisciplinar em negociação Program on Negotiation (PON); o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) mantém um grupo, também multidisciplinar, (Environmental Policy Group) apoiado no Departamento de Estudos e planejamento Urbano (DUSP), voltado ao estudo de conflitos e negociações ambientais e o consorcio MIT-Harvard mantém um programa comum Public Disputes Program (PDP) em colaboração com a Universidade de Tufts.

Mas afinal que definição podemos dar a conflito?

O conceito de conflito evoluiu de luta, batalha, confrontação física para algo mais abrangente. Rubin, Pruitt e Kim (1996:5) assim se referem a conflito:

“conflito significa a divergência de interesses percebida, ou a crença que as aspirações das partes não podem ser atendidas simultaneamente”¹.

1.1 Estratégias e táticas na resolução de conflito

“Creio que este seria o verdadeiro modo de chegar ao Paraíso: aprender o caminho do Inferno, para evitá-lo”.
(Carta a Guicciardini, Maquiavel)

Nos idos de 1900, muito antes de autores contemporâneos escreverem sobre o assunto Mary Parker Follett, em suas várias obras já advogava soluções criativas e construtivas para resolução de conflito. Davis (1993) em um trabalho bastante interessante, *an interview with Mary Parker Follett*, resume o pensamento desta americana nascida em Massachusetts que viveu entre 1868 e 1933, e que estudou em Harvard.

Davis (1993) utilizando a forma de uma entrevista reproduz as respostas de Follett em suas próprias palavras constantes em três livros, dois dos quais ela é autora (*The new state, 1918* e *The Creative Experience, 1924*) e uma coleção de seus papers (*Dynamic Administration, 1942*). Follett, entendia que conflito está presente no mundo e como não podemos evitá-lo, deveríamos usá-lo ou seja, deveríamos fazê-lo trabalhar a nosso favor. Argumentava ela, fazendo uma comparação com as forças de atrito da mecânica, que o atrito, em algumas situações, é um problema a ser pensado como algo a ser eliminado, como por exemplo, dentro de motores, ou como podemos utilizá-lo da maneira mais efetiva nos freios ou ainda como uma boa música que é extraída pelo atrito do arco do violino com as cordas. Assim pensando em outros campos, como das relações humanas, devemos saber quando tentar eliminar atritos e quando capitalizá-los. Seguindo o raciocínio de Follett podemos perguntar de que maneira podemos lidar com o conflito então?. Davis (1993) afirma que Follett em um de seus artigos, publicado em *Dynamic administration, 1942*, sugere três possíveis estratégias para lidarmos com o conflito:

Dominação é exercer algum poder que leva à vitória de um lado sobre o outro. É a maneira mais fácil de lidar com conflito, porém seu momento é breve.

Compromisso, quando, um lado cede um pouco o outro também para que possam ter paz ou na realidade para que as atividades interrompidas possam ser retomadas. Esta tática é utilizada por sindicatos em suas negociações. Pedem mais que esperam receber para poder durante as negociações barganhar para chegar perto do aceitável.

Integração quando dois interesses são integrados, uma solução foi encontrada de modo que as partes tenham seus interesses atendidos em alguma medida sem que os lados tenham que sacrificar nada. Davis (1993) para ilustrar esta estratégia, cita uma narrativa de Follett:

Um dia na biblioteca de Harvard, em uma das pequenas salas, alguém queria a janela aberta, eu queria a janela fechada. Nós abrimos a janela da sala vizinha, onde ninguém estava sentado. Isto não foi um compromisso, porque não houve privação de interesses; nós tivemos o que realmente queríamos. Por mim, eu não queria uma sala fechada, eu simplesmente não queria um vento norte soprando diretamente em mim; por sua vez o outro ocupante não queria aquela particular janela aberta, ele queria meramente, mais ar na sala”².

Este simples exemplo, sem grandes complicações mostra, de qualquer modo, que as partes podem trabalhar interesses aparentemente conflitantes para uma solução convergente que atenda a ambos. Claro que as partes para trilharem este caminho têm que *trazer à tona os seus reais interesses, suas reais diferenças*. A escolha da estratégia na negociação é importante e determina o resultado da mesma. Pruitt (1993), por sua vez, discute quatro estratégias básicas que podem ser adotadas por negociadores:

Resolvendo o problema – esforços para se encontrar alternativas que sejam aceitáveis para ambas as partes;

¹” Conflict means perceived divergence of interest, or belief that parties current aspirations cannot be achieved simultaneously”.

² “ In the Harvard Library one day, in one of the smaller rooms, someone wanted the window open, I wanted it shut. We opened the window in the next room, where no one was sitting. This was not a compromise, because there was no curtailing of desire; we both got what we really wanted. For I did not want a closed room, I simply did not want the north wind to blow directly on me; likewise the other occupant did not that particular window open, he merely wanted more air in the room”.

Competindo – impor o desejo de uma parte sobre a outra;

Condescendendo – reduzir suas próprias aspirações;

Sem ação – fazer muito pouco nas negociações³ (figura 1).

Tanto a estratégia sugerida por Follett, **integração** como a sugerida por PRUITT, **resolvendo o problema**, podem receber a designação de estratégia **colaborativa** e têm como objetivo a reconciliação das partes.

A figura 1 mostra uma adaptação que inclui além das quatro estratégias citadas a de **compromisso**. Esta estratégia utiliza táticas de negociação posicional pode ser útil em algumas situações. Normalmente é a estratégia usada entre vendedores e compradores (CARPENTER, KENNEDY, 1988).

³ No original PRUITT se refere a **problem solving, contending, yielding, inaction**, respectivamente.

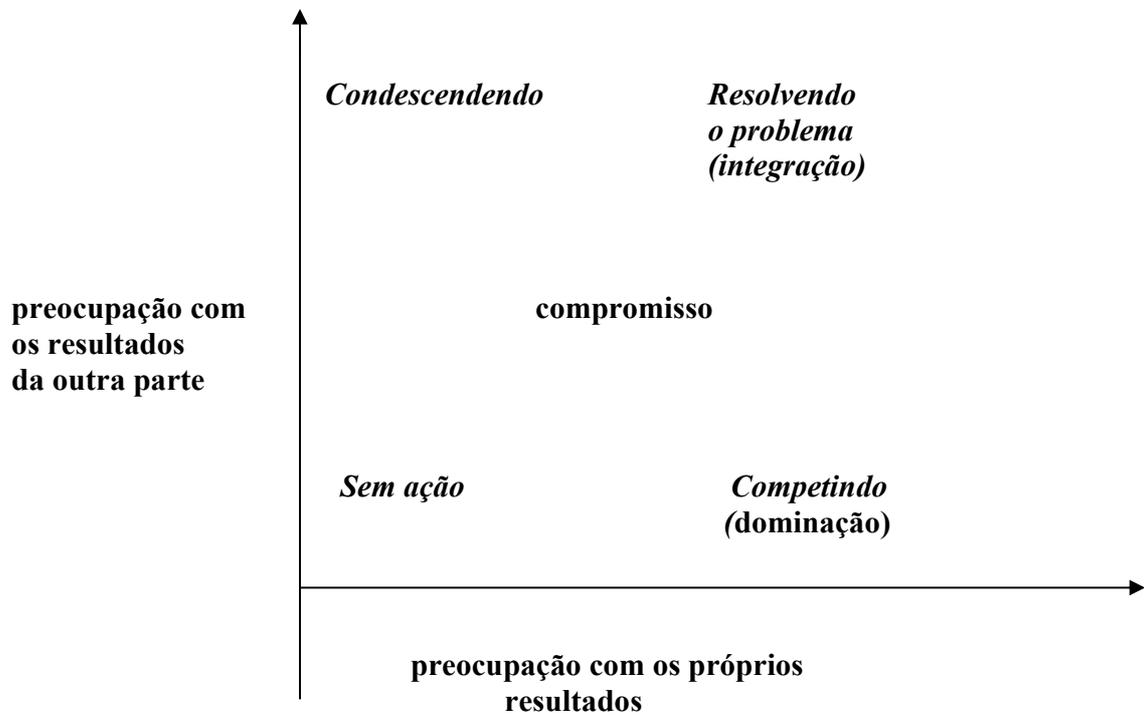


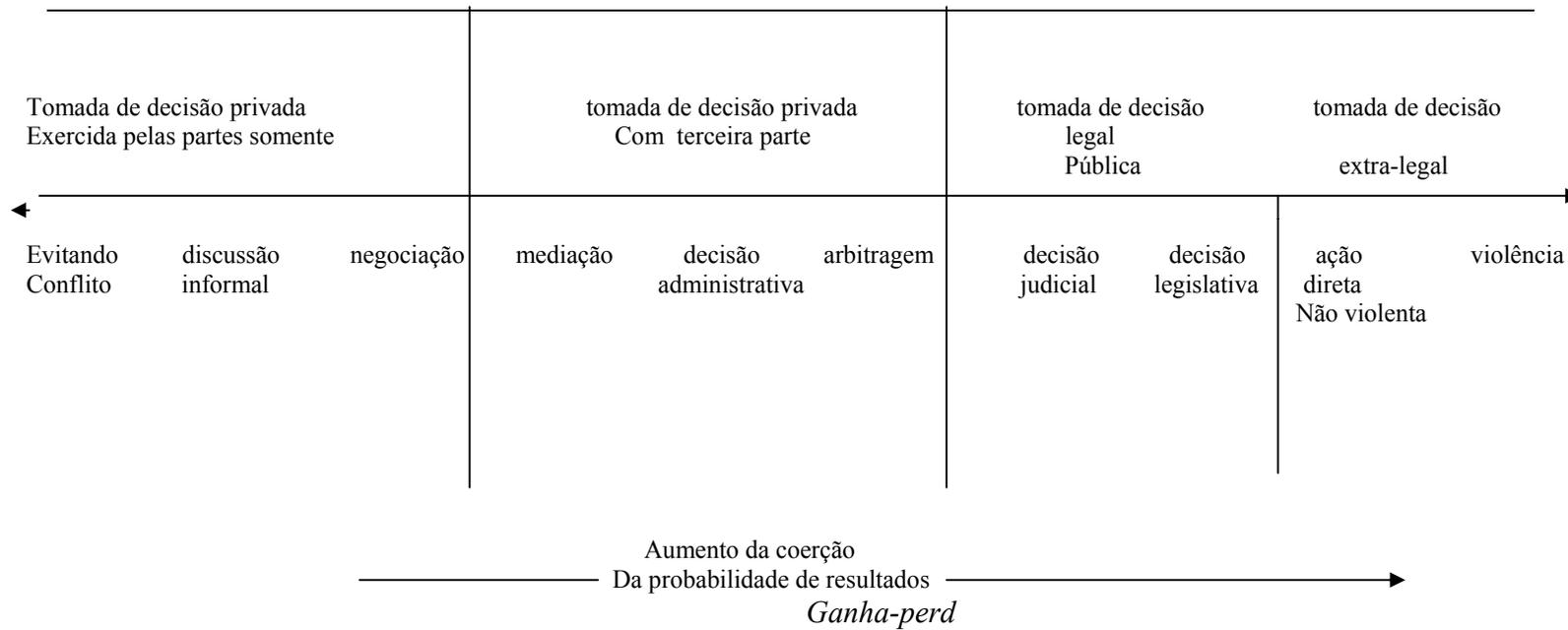
Figura 1 A preocupação vista por uma parte com os seus próprios resultados e para com a outra parte.(adaptado de PRUITT-1993)

Todas as sociedades, comunidades, organizações, relações interpessoais, experimentam conflito uma vez ou outra nas suas interações diárias. Conflito não é necessariamente ruim, anormal ou disfuncional. Conflitos existem quando pessoas estão engajadas em algum tipo de competição, cujos objetivos são percebidos ser ou, às vezes, são realmente incompatíveis (MOORE, 1996). Algumas vezes o conflito vai além do comportamento competitivo e adquire propósitos outros como de infligir dano físico e/ou psicológico ao oponente. É particularmente neste ponto que o conflito mostra todo o seu custo.

Mas disputas não têm necessariamente que seguir uma trajetória negativa ao contrário, podem conduzir a algo bastante produtivo para as partes envolvidas (CARPENTER e KENNEDY, 1988; RUBIN, 1993; PRUITT, 1993; SAUNDERS, 1993; KOLB e SILBEY, 1993; SUSSKIND e OZAWA, 1993; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994; TOWNSEND, 1999).

Isto vai depender, é claro, da habilidade dos participantes em lidar com procedimentos eficientes e lamentavelmente, muitas pessoas envolvidas em conflito não são capazes de desenvolver um processo eficiente ou mesmo lidar com barreiras psicológicas que aparecem para o desenvolvimento de um acordo e muitas vezes necessitam de ajuda (CARPENTER e KENNEDY, 1988; MOORE, 1996; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000). Pessoas em conflito podem resolver suas disputas de várias formas, a figura 2 ilustra algumas opções possíveis.

Figura 2 continuum de abordagens de gerenciamento e resolução de conflito
 (Adaptado de MOORE, 1996)



Desacordos e problemas podem surgir em qualquer relacionamento. Todos os dias lemos nos jornais, vemos na televisão conflitos e disputas surgirem; terem um certo desenvolvimento e diminuírem. Não desaparecem, ficam latentes e voltam depois de algum tempo. De modo geral, os desacordos são tratados com uma certa informalidade. Inicialmente, as pessoas tendem a evitar-se ou a evitar tratar do problema porque é algo desagradável, causa desconforto. A questão não é considerada importante (MOORE, 1996).

Fato é que o receio do envolvimento no conflito, o sentimento de impotência frente à situação, fazem com que as pessoas passem a não dar a importância devida e a acreditar que a questão ou o conflito não evoluirá. Melhor é acreditar na máxima: *”Que o tempo resolve tudo”*.

Se evitar o problema não é mais possível ou mesmo a tensão já se tornou forte a tal modo que as partes não podem mais deixar que o desacordo continue, o recurso é uma *discussão informal* com o fim de delimitarem suas diferenças. É neste ponto onde a maioria dos desacordos terminam na vida diária. Assim, ou eles são resolvidos com alguma satisfação dos envolvidos ou as questões perdem o interesse ou ainda há uma inabilidade das partes para levá-la a uma conclusão (MOORE, 1996; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000).

A *negociação* é um passo adiante das conversações informais. Agora as partes reconhecem ter um real ou percebido conflito de interesses. As partes voluntariamente se reúnem em uma relação temporária programada para se educarem uma a outra sobre os interesses e necessidades de cada uma, para trocarem recursos ou ainda para resolverem procedimentos futuros de como problemas serão resolvidos.

Em algumas situações, por questões emocionais não é possível iniciar uma negociação ou esta chega a um impasse. Neste ponto as partes precisam ser auxiliadas a superar tais barreiras. Este auxílio vem de uma terceira parte externa, neutra em relação às questões, porém, comprometida com o processo (TOWNSEND, 1999). Este processo é conhecido como *mediação* que é então, uma extensão do processo de negociação com a utilização de uma terceira parte mutuamente aceitável com um poder de tomada de decisão limitado ou mesmo sem nenhum. Esta pessoa ajuda as partes voluntariamente reunidas, a alcançarem um acordo mutuamente aceitável nas questões em disputas. A mediação é usualmente iniciada quando as partes acreditam que não conseguem mais lidar com o conflito por si e que a resolução parece indicar o envolvimento de uma terceira parte imparcial (FISHER, URY, 1981; TOUVAL, 1993; RAIFFA, 1993; MOORE, 1996).

A *arbitragem* é um termo genérico para um processo voluntário. Neste processo é confiada a uma ou mais terceiras partes ou a um painel de árbitros para uma tomada de decisão ouvidas as partes. A decisão é formulada em forma de conselho ou sentença a ser cumprida (EDELMAN *et al.*, 1990; CARR *et al.*, 1995; MOORE, 1996). As partes têm menos controle sobre o processo, procedimentos e especialmente os resultados em uma arbitragem não sujeitante. Nos Estados Unidos isso se dá porque o árbitro conduz os procedimentos segundo as regras e regulamentos da sua organização (AAA- American Arbitration Association) (CARR *et al.*, 1995). No Brasil, com a progressiva internacionalização das relações comerciais (MERCOSUL e a chamada globalização) o instituto da arbitragem, a Lei Nº 9307 de 23 de setembro de 1996, vem proporcionar aos contratantes a garantia que seus eventuais litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis sejam dirimidos por pessoas, chamados árbitros com conhecimento na matéria objeto da controvérsia .

Por não terem as partes controle sobre o processo da arbitragem algumas vezes quando uma das partes contesta a decisão e não há possibilidade de acordo, o caso é levado para esfera do judiciário. Na abordagem judicial a resolução do conflito se desloca do domínio privado para o público legal. As partes constituem advogados que tentam discutir os termos antes de uma terceira parte imparcial e neutra (o juiz ou talvez um júri) se pronunciar (EDELMAN *et al.*, 1990; MOORE, 1996).

Neste processo não são levados em conta somente interesses, preocupações e argumentos dos disputantes, como também os padrões e valores da sociedade. A decisão do Juiz ou júri esta baseada na lei ou nos estatutos legais (GOLDBERG, SANDER, e ROGERS, 1999; MOORE, 1996). Nesta abordagem o resultado provém de um jogo de soma zero, um ganha-perde, na premissa de quem está certo quem está errado. A abordagem legislativa é a resolução do conflito pelo recurso da lei. Normalmente empregada em questões afetando grandes populações (MOORE, 1996).

(Carpenter, Kennedy, 1988; Rubin, Pruitt e Kim, 1994; Moore, 1996), fazem menção da abordagem extralegal para resolução de conflito, que deve ser encarada por *Ação Não Violenta e Violenta*. Na *Ação Não Violenta*, um grupo ou pessoas ligadas a uma parte tenta coagir a outra parte a submeter-se à vontade daquela. Por exemplo, através da desobediência civil, violação de normas ou leis sociais aceitas, com o objetivo de mudar o nível de consciência do oponente ou mostrar ao público o que o ativista não violento acha injusto ou não razoável.

A *Ação violenta* resulta da radicalização do tratamento de questões que na realidade não podem ser tratadas como “negociação”. Pessoas ou grupos com diferenças básicas de convicções, credos ou valores, por exemplo: questão entre a política de esquerda e direita; questões sobre o direito da mulher ao aborto; ou da existência de uma divindade superior, podem mudar seus pontos de vista através da discussão e intercambiá-los. É inapropriado e inexato descrever tais trocas como “negociação”. A radicalização das diferenças nas visões daquelas questões pode levar a ações violentas como as terríveis ações consideradas de guerrilhas na nossa história recente.

1.2 Disputa Pública⁴

Disputas sobre questões públicas acontecem de todos os tamanhos e formatos. Elas ocorrem entre comunidades e seus tomadores de decisão, entre agências de governo, entre organizações e público. Alguns conflitos surgem, evoluem de uma confrontação e rapidamente tornam-se piores. Outros são desacordos crônicos que aparecem e depois de algum tempo adormecem (CARPENTER e KENNEDY, 1988; GOLDBERG, SANDER e ROGERS, 1999). Muitas disputas são previsíveis, outras nos apanham de surpresa.

Conflitos são desagradáveis e poucos gostam de lidar com ele. Na realidade conflitos tiram a atenção das pessoas de produzir esforços mais produtivos e além do mais provocam gastos financeiros (CARPENTER e KENNEDY, 1988; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000). Com efeito, esforços para sufocar desacordos são o primeiro sinal que a democracia está com problemas.

Carpenter, Kennedy (1988) caracterizam disputas públicas como decididamente diferentes dos conflitos trabalhistas e de disputas na área de família onde as partes são poucas e facilmente identificadas. Outro ponto ressaltado é que as disputas públicas não são exatamente umas iguais às outras, mas mesmo assim têm características comuns. Sintetizando: as disputas públicas têm características complexas quanto às *partes*, *procedimentos* e *questões* envolvidas que torna o processo de negociação bastante complicado.

⁴ Disputa : O mesmo que conflito em torno de alguma das coisas que são duvidosas ou colocadas em forma contraditória. Público : O que pode ser participado igualmente por todos e portanto também expresso ou comunicado (ABBAGNANO, 1962).

Quanto às Partes:

- *Complicada rede de interesses*: Normalmente envolvendo muitas partes, que podem ser grupos, comunidades, organizações.
- *Novas partes emergem*: Não importa quão cuidadoso foi o proponente para incluir todos os interesses no projeto. É comum identificarem-se novas partes enquanto o processo de desdobra.
- *Variados níveis de conhecimento*: Disputas públicas freqüentemente, envolvem questões complicadas de ordem financeira, complexos procedimentos regulatórios, detalhados dados teóricos. O entendimento da informação técnica pode variar dramaticamente entre indivíduos envolvidos. Vários autores concordam também como sendo delicado nos processos de negociação, o conteúdo da informação e a forma de comunicação quando partes não têm domínio sobre assuntos bastante técnicos (CARPENTER, KENNEDY, 1988; MOORE, 1996; CORMICK et al., 1996; SUSSKIND, 2000). Susan Carpenter em uma de suas aulas de gerenciamento de disputas públicas⁵ para ilustrar o problema do entendimento e a forma de comunicação da informação técnica fez o seguinte relato:

Em uma audiência pública para rever os procedimentos de monitoramento de uma usina nuclear, um cientista se levantou, sacudiu um documento de 300 páginas diante de ansiosos cidadãos sentados na audiência e disse: "Esta é minha tese de mestrado. Não há maneira de vocês poderem entender as complexas questões associadas com monitoramento de radiação contidos neste livro". Embora alguns dos cidadãos tivessem algum conhecimento a respeito do assunto, eles sabiam que o cientista tinha razão. As pessoas ficaram ressentidas pela sua arrogância, porém, também temeram pela desigualdade de poder causada pela falta de conhecimento científico.

- *Diferentes formas de poder*: O poder vem de várias formas, derivando de recursos financeiros, autoridade legal, conhecimento e habilidades, número de pessoas, acesso à tomadores de decisão, respeito pessoal, amizades. Agências de governo ganham poder através de políticas

⁵ Curso de Mediação da Humboldt State University, Califórnia , junho de 1999

administrativas, regulações e atuação (CARPENTER e KENNEDY, 1988; SUSSKIND, 1993; TOWNSEND, 1999).

- *Pouca continuidade nas relações pessoais*: Em muitas disputas públicas, as partes não se conhecem e não desejam continuar a relação depois do problema resolvido. Isto pode levar pessoas a não refrearem suas ações. Ao contrário de disputas de família ou trabalhista onde, embora fortes diferenças estejam presentes, as partes sabem que após o conflito resolvido terão que se encontrar novamente.
- *Diferentes procedimentos de tomada de decisão*: A estrutura organizacional de grupos conflitantes pode variar enormemente, significando diferentes procedimentos para tomada de decisões. As dificuldades aumentam quando decisões devem ser executadas rapidamente. Grupos mais dispersos necessitam mais tempo para tomarem uma decisão ou um determinado negociador tem atras de si um conselho que deve tomar a decisão e instruí-lo.
- *Responsabilidades desiguais*: As responsabilidades variam entre grupos, dependendo do tipo de organização. Corporações são responsabilizadas pela lei por seu comportamento. Estas por sua vez estão preocupadas com a sua imagem perante o público e suas relações com o governo que lhes acrescenta pressão adicional.
Grupos de cidadãos já não têm tal restrição legal. Seus comportamentos e confiabilidade de seus compromimentos dependem do caráter de cada membro e da opinião pública.

Quanto aos procedimentos:

Quanto aos procedimentos (Carpenter, Kennedy 1988; Carpenter, 1999) destacam os seguintes aspectos de complexidade da disputa pública.

- *Sem padronização*: Diferentemente de negociações trabalhistas e diplomacia internacional, disputas públicas têm poucos mecanismos institucionais para resolução de conflito. [No Brasil as questões ambientais, que se enquadram como disputas públicas são resolvidas na abordagem judicial por meio de ações diretas ou intervenção do ministério público. Nos processos de AIA controvérsias podem surgir e as resoluções que regulam o processo indicam a participação das partes interessadas como forma de resolver as controvérsias. As formas de participação públicas serão analisadas mais adiante].

- *Influência das regras e regulamentos governamentais:* Um complexo sistema de regras e regulamentos governamentais, federais, estaduais e municipais influenciam no esforço de lidar-se com problemas públicos.

Uma das características das disputas públicas é o grande número de negociadores ou pessoas com interesses no processo. Estes negociadores ou pessoas podem representar grupos e cada grupo ou representante representa uma parte. Carpenter (1999), resume importantes características das disputas pública.

- A confidencialidade pode não ser apropriada ;
- Um grande número de participantes da negociação devem ser acomodado;
- Partes freqüentemente têm representantes, que afetam a dinâmica das negociações tal como advogados, lobistas, relações públicas, cientistas e outros especialistas;
- As questões são mais diversas e complexas, freqüentemente envolvendo incertezas científicas;
- Conflitos podem ter alta visibilidade incluindo cobertura da mídia;
- Componentes do processo não podem ser rigidamente aplicados, mas devem ser adaptados para cada caso;
- O mediador pode assumir papéis-chave na avaliação do problema, desenho do processo e implementação dos acordos bem como durante a fase de negociação;
- Constituintes, o público em geral e a mídia são elementos que necessitam ser considerados no desenho e gerenciamento de uma mediação;
- O mediador passa mais tempo com as partes fora da mesa de negociação do que nela;
- Mediadores tornam-se educadores e advogam a saúde do processo;
- Importantes metas podem ser atingidas em pequenos acordos.

A espiral de um conflito não gerenciado

Pode-se dizer que conflito tem três componentes: **pessoa, processo e substância**. A maneira de como estas variáveis se comportam indicam se o conflito será bem ou mal gerenciado (figura 3). Por exemplo, pessoas com linguagem acusatória; processo de negociação com regras vista como não justas; a substância das questões com informações pobres ou viciadas comumente leva a um conflito não gerenciado (CARPENTER, 1999).

Conflito é dinâmico; conflitos não gerenciados raramente permanecem constantes por muito tempo. Soluções simples que poderiam funcionar no início tornam-se ineficientes ou mesmo podem causar mais danos quando o conflito está plenamente desenvolvido (CARPENTER e KENNEDY, 1988; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994; MOORE, 1996). Por exemplo, tentar restaurar a comunicação entre facções em luta pode piorar a situação se pessoas erradas são os porta-vozes ou se as partes não confiam mais uma na outra.

A espiral de conflito não gerenciado é um conceito que enfatiza vários pontos importantes. Conflitos não gerenciados tendem a tornarem-se mais sérios porque as pessoas envolvidas neles estão ansiosas, com medos, e cheias de desconfianças em relação ao outro lado. Progressivamente assumem posições sem conhecimento total das conseqüências futuras. Elas não se apercebem que suas percepções dos adversários e delas mesma estão mudando e que progressivamente estão incorrendo em riscos e custos que pareciam intoleráveis antes da contenda. Disputas públicas complexas podem ser um poço para jogar recursos que partes jamais haviam pensado comprometer (CARPENTER, KENNEDY, 1988).

A espiral do conflito não gerenciado (figura 4) tem a seguinte seqüência típica de disputas públicas: uma ou mais partes escolhem não reconhecer que o problema existe. Outros grupos são forçados a escalar suas atividades para ganhar reconhecimento de suas preocupações. Por fim cada lado se engaja em uma batalha contra um adversário lançando mão de mais recursos financeiros e tempo para “vencer” ao invés de resolver o problema. As mudanças nas atividades, questões e percepções psicológicas que ocorrem à medida que o conflito escala podem ser observadas. A lição que se pode tirar da espiral de conflito não é que seu progresso é inevitável, mas que é previsível quando nada é feito para gerenciar o conflito.

Figura 3 componentes de um conflito- adaptado de CARPENTER, 1999

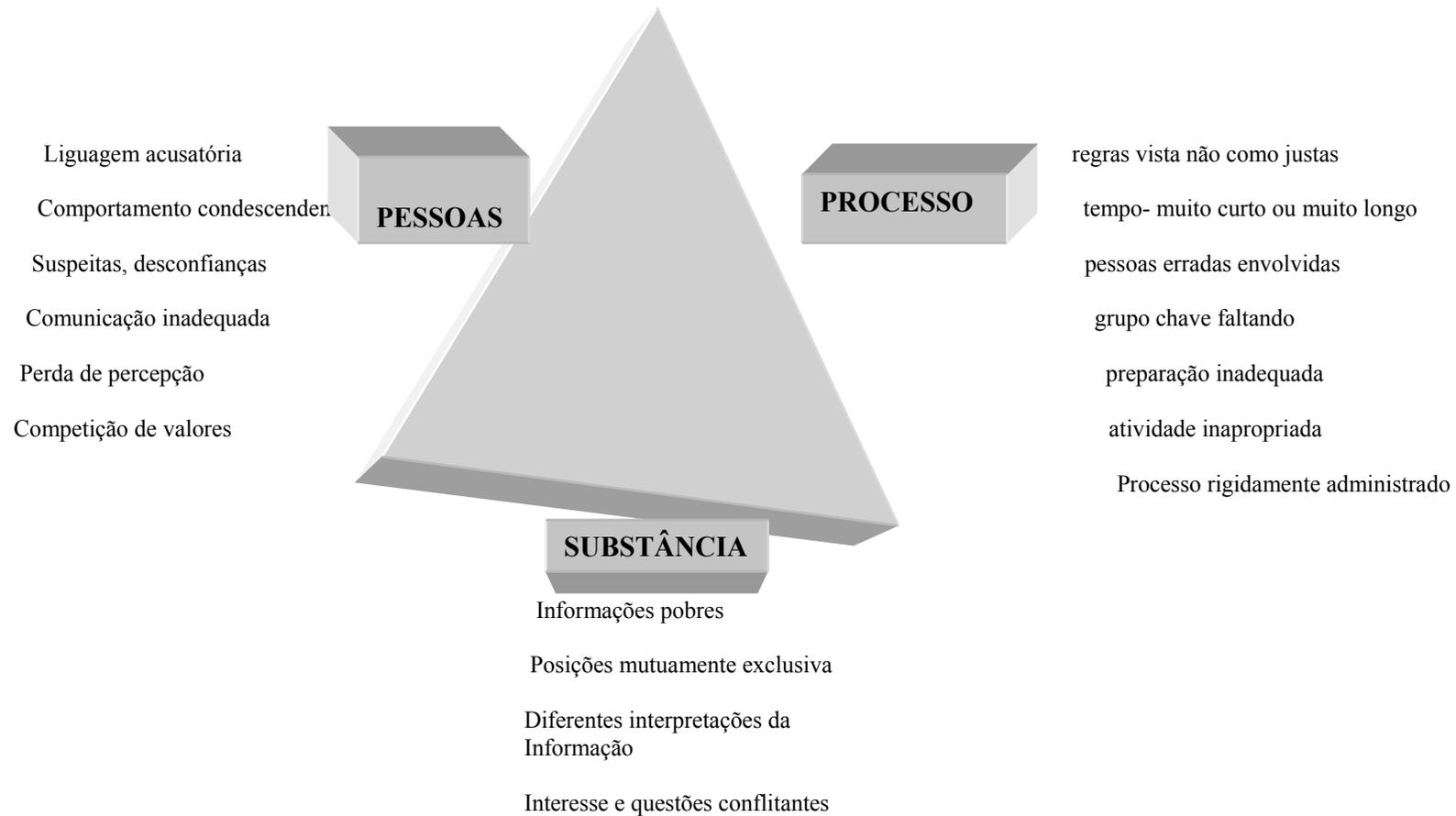
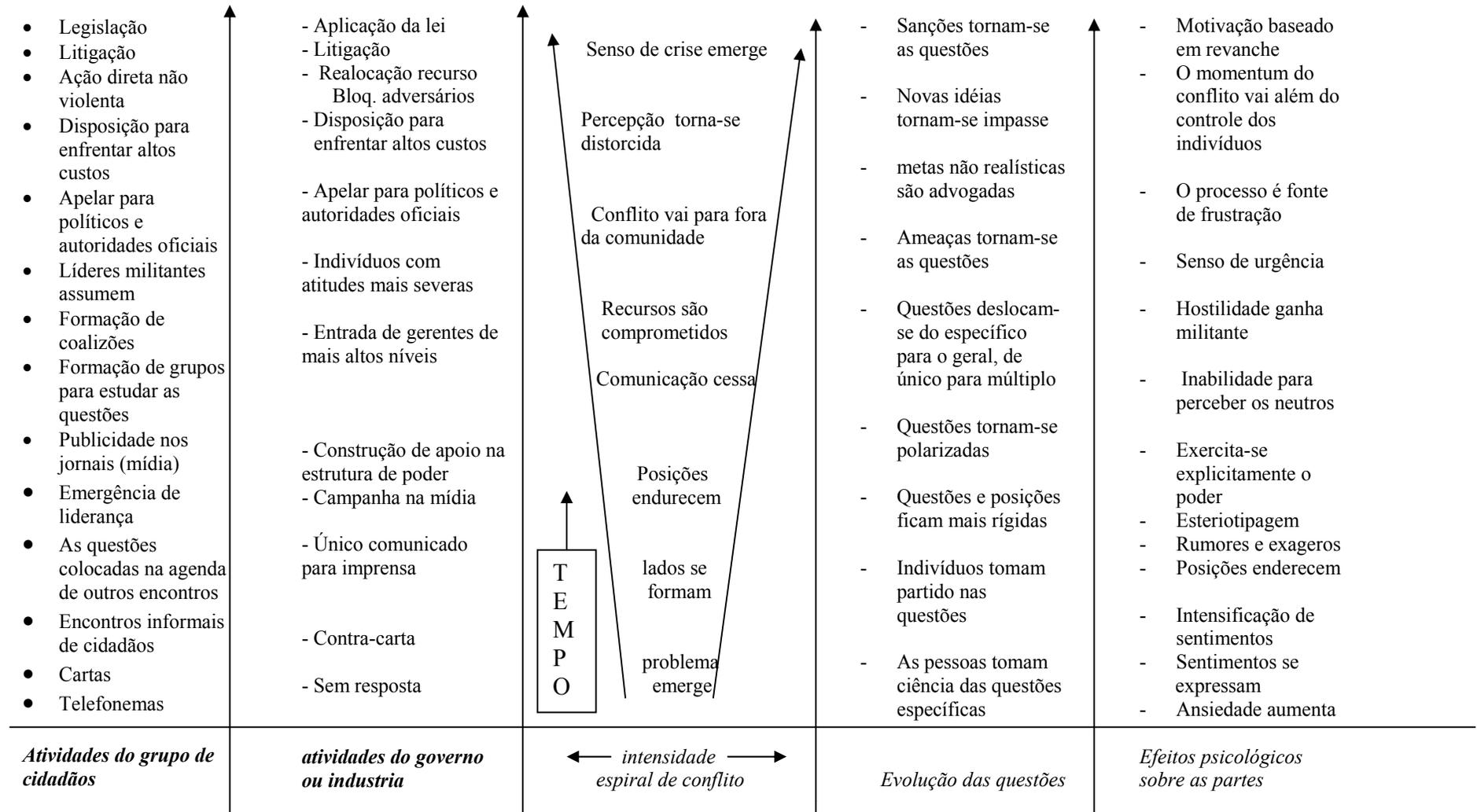


Figura 4 espiral de um conflito não gerenciado - (adaptado de CARPENTER, 1999)



1.2.1 Lidando com o conflito

Considerando o quanto é comum o conflito nas rotinas diárias, é surpreendente como é limitado o conjunto de métodos que profissionais utilizam para lidar com conflito. Alguns gerentes lidam com desacordos tomando uma firme posição sobre uma solução preferida e então se esforçam por forçar esta a outros; que podem por consequência tornar-se adversários lutando pelas suas próprias posições. Ou então decidem ignorar que existe uma disputa, na esperança que ela desaparecerá. Em geral, pessoas que tomam decisões gerenciais dão pouca atenção ao processo que utilizam para fazê-las. Como resultado, eles algumas vezes despendem recursos humanos e financeiros para seguirem práticas que julgam familiares, portanto confortáveis, mas que são frequentemente ineficazes. Gerentes escolhem métodos menos eficientes porque não estão familiarizados com opções mais produtivas. Todos de uma maneira geral, também escolhem uma ou mais abordagens convencionais para lidar com conflito: *Evitando problemas; Entrando em batalhas; Encontrando uma solução rápida; Caindo na armadilha de Salomão*. (CARPENTER, 1999; RUBIN e SANDER, 1999; SUSSKIND e CRUIKSHANK, 1999).

Evitando problemas

Conflito é desagradável. Ninguém gosta de lidar com cartas ásperas, chamadas telefônicas iradas, pessoas hostis (CARPENTER, KENNEDY, 1988; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994; MOORE, 1996). Por um tempo parece ser fácil ignorá-lo ao invés de lidar com coisas desagradáveis, especialmente quando há tantas outras coisas que necessitam ser gerenciadas em um projeto. Para alguns gerentes admitir que existe um conflito é equivalente admitir uma falha. Carpenter, Kennedy (1988) resumem bem os problemas desta abordagem:

“(...) desafortunadamente conflitos raramente desaparecem. Eles podem se tornar dormentes, mas então ressurgem em uma forma mais complicada e virulenta, fazendo-os mais difícil de serem gerenciados”⁶.

⁶ Tradução do original em Inglês feita pelo autor deste trabalho.

Entrando em batalhas

Quando uma pessoa percebe que está envolvida em desacordos, sua primeira reação deve provavelmente ser: *”Eu realmente não necessito disso”* e em segundo: *”Como se atrevem a fazer isso comigo!. Eu vou mostrar-lhes(...)”*.

As pessoas não gostam de serem colocadas no meio de um conflito, mas na nossa sociedade ocidental é tão usual ter ou ser adversário que elas instintivamente assumem que alguém fez alguma coisa para opor-se. Ao invés de chamar a outra parte e pedir-lhe esclarecimentos, decidem que devem se proteger e começam a desenhar um plano para defender seus interesses. Se a disputa torna-se questão pública o plano certamente conterà atividades mais agressivas tal como montar encontros públicos, apelar para os jornais, televisões, a mídia enfim, lobby político, encenar uma demonstração pública e eventualmente, iniciar uma litigação.

Pessoas utilizam abordagens antagônicas por várias razões. Pela incompreensão das diferenças culturais; um alto grau de estereotipia que leva ao preconceito; problemas com a comunicação; quando lidam com informações pobres ou que não conseguem entender. Às vezes uma história de relacionamentos insatisfatórios levam as partes a confiarem menos uma na outra quando um novo conflito surge. Alguém que tenha observado táticas antagônicas de uma outra parte no passado ficará altamente desconfiado de qualquer oferta para *”sentar e ser razoável nisto ou naquilo”* (MOORE, 1996; CARPENTER, 1999).

De uma maneira característica, pessoas em disputa miram-se no comportamento dos seus oponentes. Por exemplo, se um lado lança uma campanha contra o outro lado, este responderá da mesma maneira. Se este grupo passa a utilizar uma retórica pesada, desagradável, o outro procurará pensar em palavras ainda mais desagradáveis. O lado que não quer ser sobrepujado pelo outro torna-se mais agressivo. Estas estratégias antagônicas de lidar um com o outro vão num crescendo acompanhando uma espiral, a espiral do conflito.

Partes em disputas são especialmente propensas a escolher comportamentos antagônicos, i.e., a encararem-se como adversários, quando as “apostas” são altas, ou seja, quando um importante princípio ou interesse é ameaçado e seus adversários não dão muita atenção às suas preocupações.

Algumas situações apanham as pessoas de surpresa quando uma proposta é anunciada publicamente. Elas estão ofendidas porque não foram consultadas, assim não se preocupam em considerar o mérito da proposta, e ficam imaginando as piores implicações possíveis. Elas estão

muito mais zangadas com o processo usado para a tomada de decisão do que com a decisão em si (CARPENTER, 1999). Deve-se acrescentar que partes escolhem a abordagem antagônica porque é uma tática familiar para lidar com desacordos. “*Porque não deixar os advogados tomarem conta disso?(...) é a maneira que sempre fazemos!(...)*”.

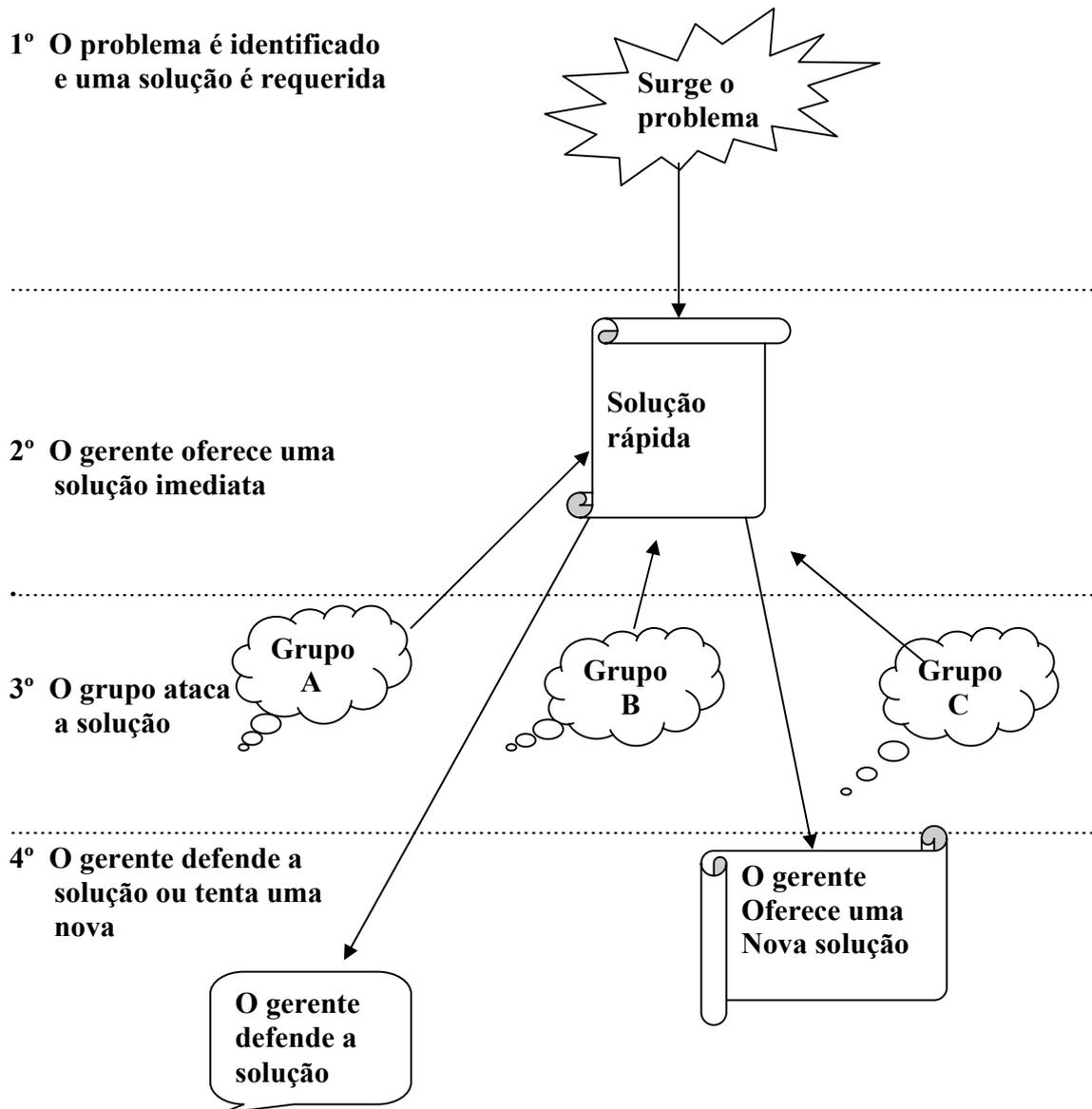
Infelizmente, se as partes seguem uma estratégia antagônica o resultado não é previsível como se seguissem procedimentos lógicos passo a passo. O mais persuasivo dos argumentos não necessariamente resulta em uma decisão favorável de um juiz. Uma bem preparada e tecnicamente elegante apresentação em uma audiência pública não garante que as questões certas serão tratadas ou que decisões satisfatórias serão tomadas. Em procedimentos antagônicos as partes põem o foco em vencer e no risco de perder tudo se falharem. Mesmo se “*vencem*” a vitória pode não resolver o problema central, porque decisões legais são tomadas baseadas na lei e não em critérios técnicos e sociais (BERGER, 1977; BOK, 1983; *apud*: CARPENTER, KENNEDY, 1988).

Quando partes escolhem entrar em um sistema legal, torna-se mais difícil para elas trocarem informações e ajustarem suas posições. Como resultado, uma solução satisfatória pode ficar distante e recursos que poderiam ser dirigidos para se encontrar soluções criativas são canalizadas para uma briga judicial.

Encontrando uma solução rápida

Esta terceira resposta ao conflito é a que procura produzir soluções rápidas (figura 5). Controvérsias públicas trazem uma grande visibilidade para uma organização criando uma pressão para que uma solução seja encontrada. A pressão pública exige um “*fazer alguma coisa*” e o gerente, ele ou ela, ou um responsável *toma conta do problema* dando uma solução. A grita de *faça alguma coisa* é interpretada por *fazer qualquer coisa*. A solução aparece mesmo antes dos fatos estarem claramente entendidos, i.e., antes que as partes entendam todo o conjunto de questões e sem que tenham pensado nas opções. Oferecida a solução, grupos afetados passam a atacar a solução e o, ou a gerente passa a defender sua solução e oferecer alternativas. O conflito cresce.

Figura 5 encontrando uma solução rápida



A armadilha de Salomão

É a quarta resposta para o conflito (figura 6).

Na primeira fase, a pessoa responsável pela tomada de decisão a respeito de um programa ou projeto controverso, de uma maneira consciente, procura identificar todas as partes afetadas e utilizando variados mecanismos procura conhecer seus pontos de vista. Através de bem divulgados encontros ou audiências públicas pessoas chaves são identificadas e marcadas entrevistas. Comentários por escrito são solicitados. A organização responsável contribui com pesquisa sobre o histórico da questão e oferece seus próprios comentários, consistente com a missão da organização e as atuais prioridades.

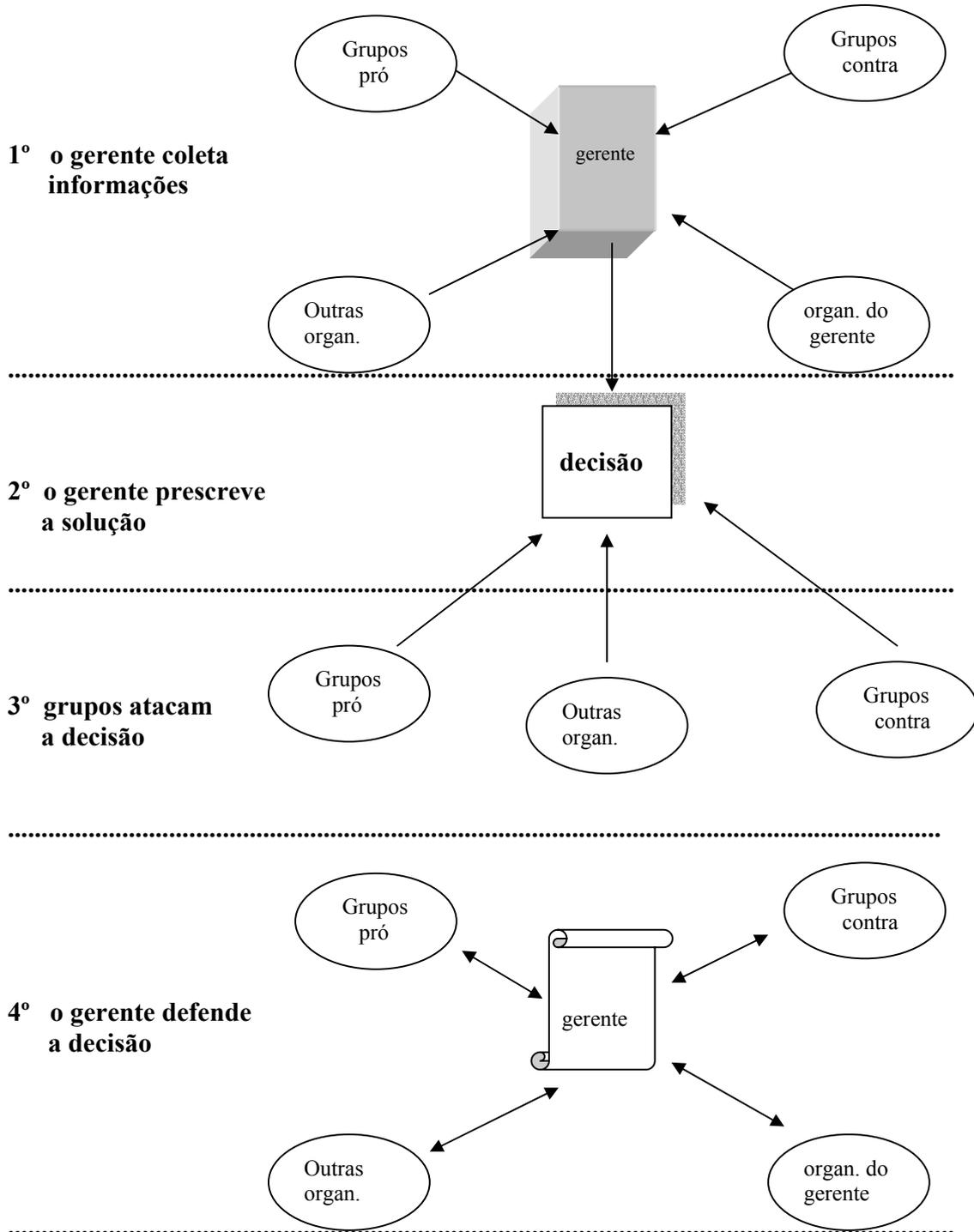
Na segunda fase, o responsável examina todos os comentários, pesa os prós e contras, dá a devida consideração às questões com imparcialidade e então produz uma solução que se aproxima dos interesses das partes e que está em harmonia com as metas e prioridades da agência.

A terceira fase se inicia quando o responsável anuncia sua decisão às partes e estas ficam consternadas ao observarem que suas questões chaves não foram consideradas exatamente como elas queriam. Durante a primeira fase as partes mostraram ao responsável as soluções que deveriam ser incluídas em sua decisão.

O desapontamento das partes vira um sentimento de traição. *“A instituição não nos deu ouvidos ou nem mesmo entendeu quão importante eram nossas sugestões”*. A decisão é considerada inaceitável e se preparam para se opor a ela. Elas atacam o responsável atacando a decisão como irracional e irresponsável.

Na quarta fase desta estratégia, o responsável passa grande parte do tempo defendendo as virtudes da proposta perante as partes preocupadas. Gastará um bom tempo explicando o porque dos atrasos na implementação da proposta e é bem provável que esta jamais venha a ser implementada porque as partes estão frustradas, com raiva da decisão tomada. Decisão que elas não apoiarão não importa as acomodações que sejam feitas (THOMAS, 1976; BLAKE e MOUTON, 1984; *apud*: CARPENTER e KENNEDY, 1988; CARPENTER, 1999).

Figura 6 Armadilha de Salomão - adaptado de Carpenter 1999



A discussão destas quatro estratégias não significa que elas nunca devem ser utilizadas, mas tem a intenção de sugerir que as partes deveriam refletir a respeito dos riscos que acompanham cada abordagem. Em algumas situações talvez, seja bem apropriado evitar-se uma atividade de gerenciamento de conflito. Informações não estão suficientemente claras ou disponíveis a respeito das partes e das questões; ou ainda as partes necessitam de mais tempo para se organizarem (BLAKE, MOURTON, 1984 *apud*: CARPENTER e KENNEDY, 1988; RUBIN, 1999; PRUITT, 1999; URY, 1999; ZARTMAN, 1999 SUSSKIND, 2000).

As partes podem escolher a estratégia antagônica, judiciária, quando um precedente legal importante foi estabelecido e compromisso de qualquer ordem é completamente inapropriado.

Abordagens alternativas para o gerenciamento de conflito

Embora alguns consultores de Recursos Humanos e empresas de treinamento tenham se empenhado em divulgar a existência de outras estratégias, é ainda o curso natural de muitos gerentes, responsáveis por empreendimentos, a escolha de procedimentos familiares. Desde que vivemos em uma sociedade que se pode chamar, antagônica⁷ a escolha da estratégia para lidar-se com conflito é, normalmente competitiva isto porque é assim que as pessoas lidam com o conflito (CARPENTER e KENNEDY, 1988; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994; TOWNSEND, 1999; WATSON, 1999; SUSSKIND, 2000).

O uso de estratégia adversária (judiciário) pode ser apropriado em certas condições, porém esta coloca um contra o outro em uma batalha judicial cara e destrutiva do ponto de vista das relações, onde não fica absolutamente claro quem é o vencedor (CARPENTER, 1999).

O gerenciamento alternativo de conflito tem tomado corpo nos últimos anos e sido utilizado com sucesso em disputas públicas em todos os níveis de complexidade em vários países como Estados Unidos, Canadá, Holanda e Austrália, desde brigas entre vizinhos à avaliação de impactos ambientais e discussões nacionais de políticas públicas (FISHER, URY e PATTON, 1993; RAIFFA; 1993; STRAUS, 1993; SUSSKIND, 1993; ROWE, 1993; PARTRIDGE, 1994; AUSTRALIAN EIA NETWORK, 1994; EIA COMMISSION OF THE NETHERLANDS, 1996; BORRI, 1996; PENA e CUNHA, 1996; CORMICK *et al.*, 1996; CARPENTER, 1999; BUARQUE, 1999; FURTADO, 2000; SUSSKIND, 2000).

⁷ Em Inglês o termo usado é *adversarial*

Uma abordagem alternativa participativa (figura 7) pode ser dividida em características gerais que são comuns à maioria dos autores que tratam do tema, embora possam dar ênfase a um ou outro ponto.

O tomador de decisão é um facilitador

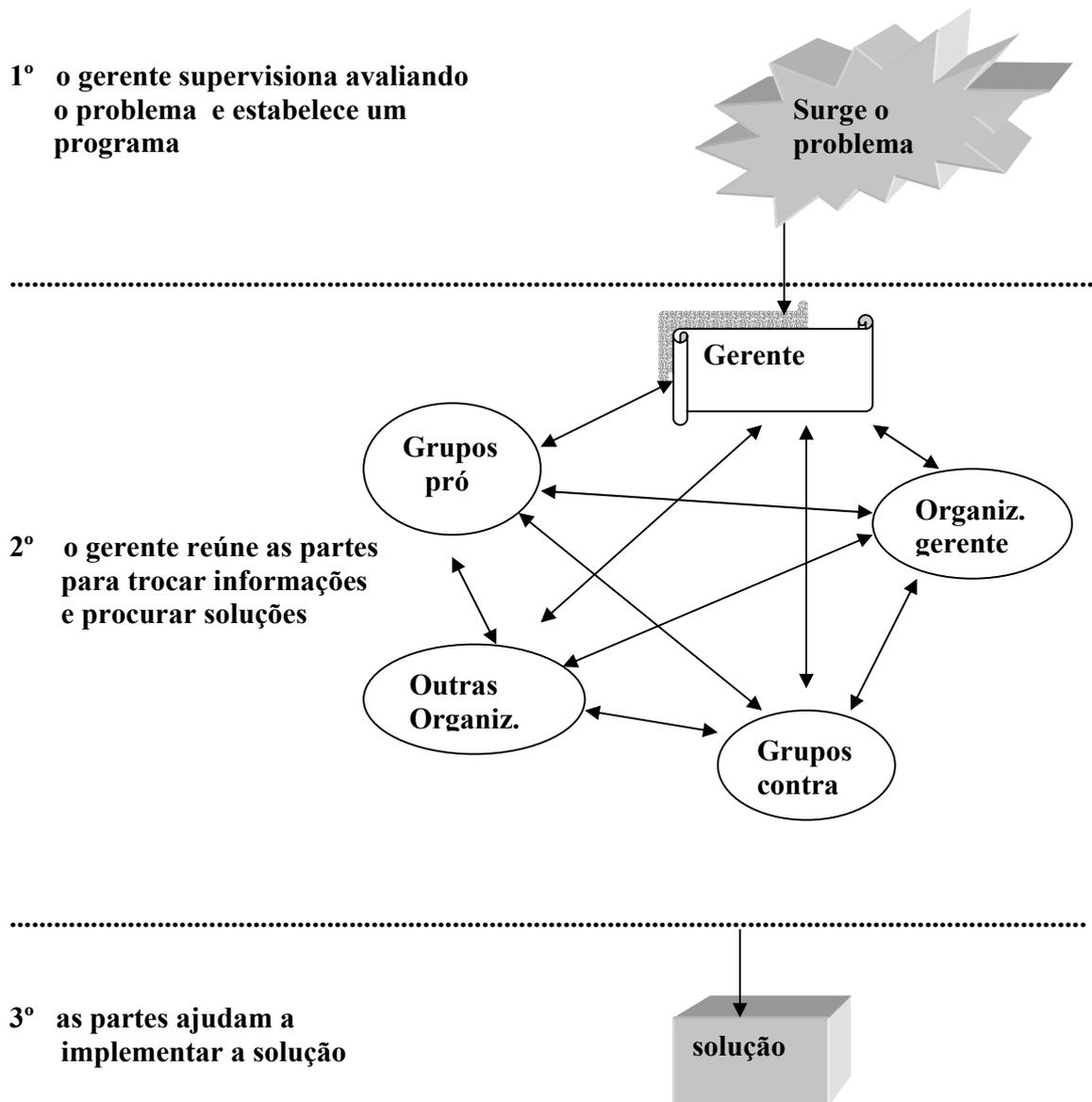
Como um estrategista político se mantém à frente de outras partes não mais atuando como um tomador de decisão único, mas este gerente traz as partes para ajudá-lo a determinar a melhor solução. A ênfase está na cooperação (FISHER, URY e PATTON, 1993; CARPENTER, 1999). Esforços são envidados para identificar uma decisão que contemple os diversos interesses e não forçar uma posição unilateral em grupos que competem. Ao invés de restringir a participação, tática muito comum, o profissional, gerente ganha maior controle reconhecendo primeiro, assegurando que todas as partes necessárias devam estar presentes na mesa e que as partes frequentemente se engajam em comportamentos adversários, antagônicos, porque não existe outra abordagem disponível para proteger seus interesses.

No entender de Kaner *et al.* (1996) *comportamento e habilidades de facilitador* são fundamentais para qualquer um que queira trabalhar de forma colaborativa em grupos ou organizações. As habilidades de um facilitador aumentam e focalizam o bom senso e o conhecimento que ficam dormentes em muitos grupos, essenciais para se obter acordos sustentáveis e que facilitam a implementação de ações e planos.

O conceito de facilitação e facilitador é tão antigo quanto as tribos. Nativos do Alasca relatam este tipo de papel entre os seus antepassados (KANER *et al.*, 1996). A filosofia, a maneira de pensar, as habilidades da facilitação tem muito com as abordagens usadas pelos Quakers, Gandhi, Martin Luther King Jr. e pessoas engajadas nos movimentos não violentos ao longo do século passado.

Nos anos 60 e 70 incluem-se os movimentos pelos direitos civis, movimentos de conscientização da mulher e movimentos ambientalistas. Kaner *et al.* (1996) relata que os encontros de facilitação começaram a aparecer como um processo formal na década de 60 a 70 tornando-se bem conhecido a partir da década de 80. Seus proponentes advogavam-na como uma ferramenta para assistir pessoas a tornarem-se arquitetas de seus próprios futuros.

Figura 7 seqüência para uma abordagem alternativa



No início dos anos 60, nos EUA, o papel de *facilitador de aprendizagem* aparece em grupos de aprendizagem ou de encontro como eram chamados. O facilitador focava a construção da consciência possibilitando a aprendizagem. Estes facilitadores de conscientização/aprendizagem tiveram um papel chave nos movimentos sociais que surgiram e continuam, nas versões de hoje de situações de aprendizagem contínua onde aprendizagem é vista mais como um diálogo do que um processo maçante. O facilitador deve incluir como sua base ciência cognitiva, teoria do processamento da informação, sociologia, psicologia, organização de comunidades, princípios e experiência de arbitragem e mediação (KANER *et al.*, 1996).

San Kaner e David Straus foram co-fundadores das reuniões de facilitação e seus interesses eram possibilitar ferramentas para as pessoas arquitetarem um futuro mais eficiente para si, ou seja, disponibilizar estruturas e ferramental para fazer com que os grupos onde estas pessoas trabalham e vivem sejam mais eficientes, eficazes e produtivos. Viam que a força do papel do facilitador estava em tornar-se neutro com relação ao conteúdo, ou seja, não tomar posições nas questões tratadas, não ter posições ou interesses no resultado e tornar-se um advogado do processo, advogando pelo justo, inclusive por processos abertos que equilibrariam a participação e aumentariam a produtividade enquanto estabelece um espaço psicológico seguro onde todos os membros do grupo participariam totalmente.

Um facilitador é um indivíduo que possibilita a grupos e organizações trabalharem mais efetivamente, que colabora para a sinergia. Ele ou ela é uma parte de “*conteúdo neutro*” que não toma partido ou expressa ou advoga um ponto de vista durante a reunião ou encontro. Pode advogar pelo justo, abertura, transparência e inclusive por procedimentos para execução de trabalhos em grupo.

Um facilitador também pode ser, e geralmente o é, o condutor do diálogo ou aprendizado, assistindo o grupo nas suas reflexões mais profundas com relação a credos, valores assumidos e em relação à sistemática do processo. É um líder ciente das dinâmicas de grupo e organizacional que cria um amplo envolvimento dos processos da organização, possibilitando que seus membros utilizem todos os seus potenciais e talentos para que a organização articule e alcance suas visões e metas.

Líderes facilitadores, amiúde, entendem da dinâmica entre facilitar e liderar e freqüentemente utilizam facilitadores profissionais em suas organizações.

2. Introduzindo o estudo de caso

O estudo de caso tomado serve a pelo menos a duas funções. Primeiro, fornece um contexto para as idéias apresentadas até aqui e que virão a seguir. Segundo, para ilustrar em que circunstâncias abordagens de gerenciamento de conflito são úteis.

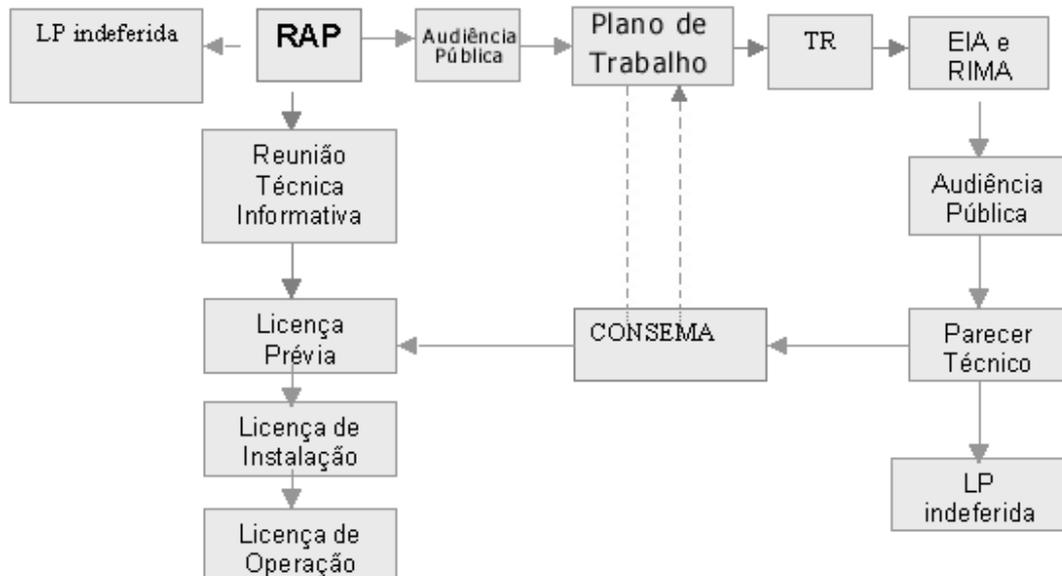
2.1 Desenvolvimento histórico

As questões ambientais ou as crises ambientais quando ocorrem, o resultado é conflito entre indivíduos, agências, órgãos de governo, o proponente de um projeto. O conflito geralmente resulta em litigação e o sistema judiciário deve então resolver a questão. Problemas de comunicação e cooperação são dois elementos que ajudam a criar uma situação que não encorajam um planejamento ambiental completo.

No Brasil e particularmente em São Paulo projetos ambientalmente sensíveis estão sujeitos ao processo de licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental - AIA – (figura 8).

Figura 8 - Procedimentos para licenciamento com Avaliação de Impacto Ambiental (Resolução SMA 42/94)- Disponível em:

<<http://www.ambiente.sp.gov.br/licenciamento/procedimento/sma42.doc>>acessado em: 20/01/2003



RAP - Relatório Ambiental Preliminar

TR - Termo de Referência

EIA e RIMA - Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente

LP - Licença Prévia

É neste processo que *interesses, questões e posições* dos atores envolvidos devem ser negociadas e acordos devem ser alcançados.

A Usina Termelétrica de Santa Branca é uma das 40 usinas planejadas pelo governo federal para gerar energia elétrica utilizando a queima de gás metano. No Estado de São Paulo além de Santa Branca a Usina de Carioba II na região de Americana, também a gás, obteve a licença prévia [em 2002] após grandes discussões, protestos e pouco espaço de negociações e participação efetiva e eficaz⁸. A Usina de Santa Branca teve a sua concessão de licença prévia questionada pelo MP através de uma ACP.

Para a análise do estudo de caso foram feitas entrevistas [diante da dificuldade de se implantar questionários] com diversos atores: da comunidade, empreendedor, Consema, MP, ONG. O Consema forneceu atas das audiências públicas e da reunião da câmara técnica. O MP forneceu cópia em CD do EIA/RIMA.

2.2 Identificação/Localização do projeto(fonte:EIA/RIMA)

Termelétricas: são usinas que usam calor (do grego therme=calor) para produzir eletricidade. O calor pode ser obtido com carvão, com óleo combustível e com outros derivados de petróleo, com gás natural (caso de Santa Branca), com biomassa (bagaço de cana, por exemplo), ou com combustível nuclear.

Nome: Usina Termelétrica Santa Branca

Município: Santa Branca

Coordenadas geográficas: região leste do Estado de São Paulo, latitude 23°23' S e longitude 45°52' W

Valor orçado: US\$ 600 milhões, aproximadamente.

Potência bruta a instalar: 1.067 MW

⁸ A respeito da concessão da licença prévia ao projeto da InterGen. (...) O Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA aprovou hoje (20/3/02) o parecer técnico favorável à instalação da usina termelétrica Carioba II, em Americana, com capacidade de geração de 945 MWhora. Com vinte votos a favor, quatro contra e duas abstenções, os conselheiros se manifestaram favoravelmente à concessão de licença prévia pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente ao projeto da InterGen, empresa controlada pela Shell e Bechtel. O secretário estadual do Meio Ambiente e presidente do CONSEMA, professor José Goldemberg, comentou ao final da reunião que ficou um tanto desapontado com o nível das contribuições feitas, por parte do público que acompanhou a reunião. "Não foi uma reunião que realmente esclarecesse todas as dúvidas, depois de mais de quatro horas de discussão", comentou.

Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/destaque/carioba2.htm>, acessado em: 20.03.2003.

Identificação do empreendedor

Razão social: Eletroger Ltda., subsidiária da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.

CGC: 02.868.745/0001

Figura 9a e 9b – Localização da Termelétrica de Santa Branca.



É em uma área aproximada de 120 mil metros quadrados, situada a 631 metros acima do nível do mar, nos limites da Usina Hidrelétrica Santa Branca, que está destinada à *Usina Termelétrica Santa Branca*.

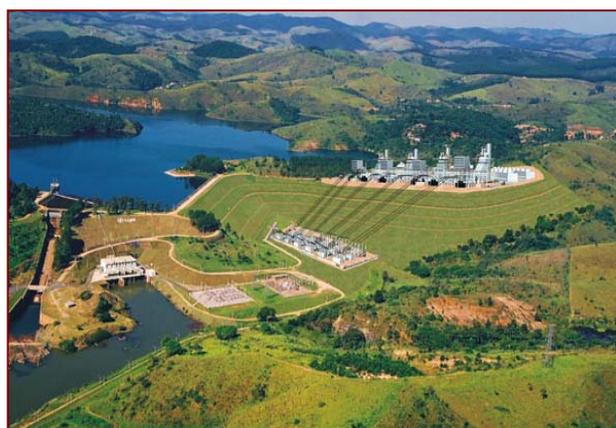


figura 9b.

Nesse espaço será instalado todo o processo industrial e estarão localizados os escritórios, as áreas de manutenção e as torres de resfriamento. Será composta das seguintes unidades:

- usina termelétrica a gás natural, empregando tecnologia de ciclo combinado e com capacidade bruta de gerar 1.067 MW, correspondendo à potência líquida de 1.044 MW;

Ciclo combinado: esta tecnologia chama-se ciclo combinado por combinar simultaneamente um ciclo de turbinas a gás, o chamado ciclo Brayton, com um ciclo de turbinas a vapor, ou ciclo de Rankine. O vapor é produzido com a recuperação do calor remanescente nos gases do

escapamento das turbinas a gás que, no caso, são encaminhados para caldeiras especificamente projetadas para esse fim. Essa combinação de ciclos termodinâmicos permite um aumento considerável no rendimento final.

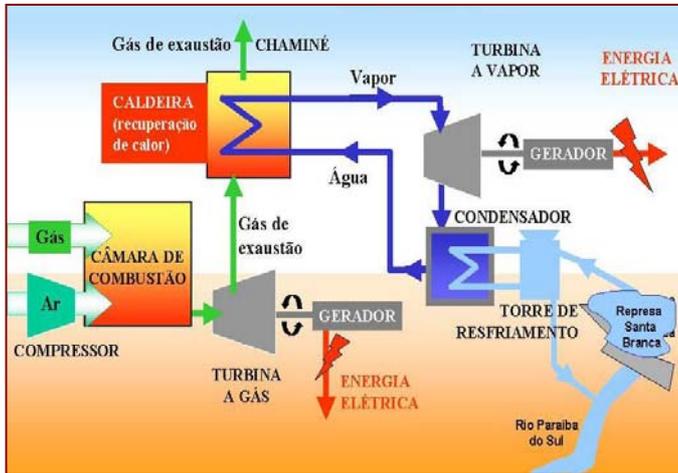


Figura 10 – esquema da geração em ciclo combinado

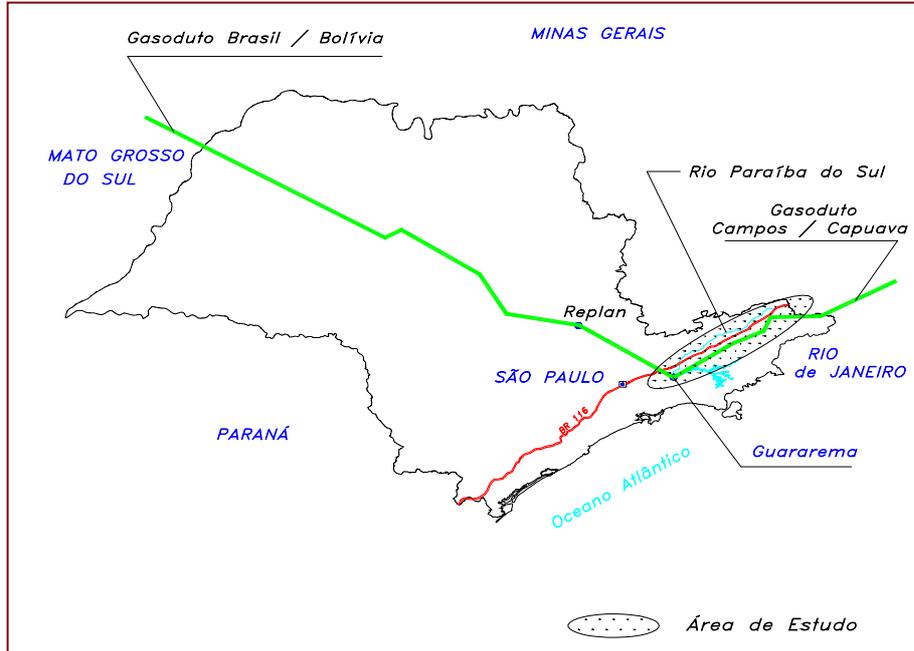


Figura 11 – localização dos gasodutos e área estudada para a Termelétrica de Santa Branca



**Figura 12 - Usina semelhante instalada do mesmo empreendedor
TE DE URUGUAIANA**

2.3 Implicações

O empreendimento da termelétrica de Santa Branca, Estado de São Paulo foi e ainda é, pois não há um desfecho quanto a sua execução, um projeto polêmico para o município de Santa Branca.

Na relação empreendedor e comunidade questões sobre o impacto negativo ambiental, principalmente no que diz respeito à poluição atmosférica, efeitos e controles, têm sido um ponto de grande tensão e confrontação entre as partes, com importantes divergências entre cientistas de instituições de pesquisa diferentes. Entre empreendedor e governo há questões ainda não bem definidas; é o caso das tarifas da energia elétrica gerada e o preço do gás para geração.

Na última audiência pública e antes de iniciar-se os contatos para as entrevistas, observou-se grande indisposição entre as partes [comunidade, ONGs, empreendedor] mostrando estarem as questões evoluindo dentro da espiral de conflito não gerenciado (ver figura 4). Na realidade pode-se observar que a comunicação cessara, a hostilidade foi ganhando militantes, membros da comunidade mostravam frustração com a balburdia, a percepção tornou-se mais distorcida, o senso de crise iminente e se observará depois o conflito sendo encaminhado para a litigação com o envolvimento do MP.

As entrevistas se iniciaram a partir deste ponto e não sem uma boa dose de dificuldade. A então diretora de projeto do proponente não só recusou dar uma entrevista como negou autorização para uma entrevista com os “*negociadores*” da empresa. Mais tarde, foi feito um contato com dois ex-gerentes do projeto [citados no RIMA] sendo que apenas um concordou em dar um depoimento.

Considerando as formas possíveis de se lidar com o conflito, o que proponente pode ter imaginado para lidar com o conflito iminente?.

O empreendedor, no seu projeto no item o qual chamou de programa de comunicação social- fase de planejamento (RIMA, p. 89), afirma:

Desde o início do processo de licenciamento ambiental, o empreendedor vem desenvolvendo um plano de Comunicação Social com os seguintes objetivos:

1. identificar demandas e buscar necessidades de informação para a cidade sobre a geração termelétrica e suas características;
2. captar expectativas da comunidade, buscando sua integração com empreendimento;
3. e criar um canal de comunicação entre empreendedor e os diversos interessados.

Em entrevista com gerente de projeto da época, este fala em “*reuniões de esclarecimento da comunidade*”. Por outro lado entre membros da comunidade a tônica foi que “*as reuniões tiveram cunho de propaganda (marketing) e de pouco valor como esclarecimento e troca de idéias*”. O desapontamento é flagrante entre as pessoas da comunidade entrevistadas. No RIMA, o empreendedor diz ter planejado uma abordagem baseada na comunicação e estimulando a cooperação, i.e. procurando uma efetiva e eficaz participação da comunidade. Ao se referir mais tarde às *reuniões de esclarecimento*, e a comunidade ter sentido mais como *convencimento*, a indicação é que foi seguida uma estratégia de *armadilha de Salomão*. Os resultados são os mais desanimadores, pois questões que causam preocupações e estimulam temores não foram tratadas de maneira adequada afetando a questão da comunicação, ponto chave para elevar a escalada de conflito a um patamar sem volta.

A questão da dificuldade de comunicação entre empreendedor e comunidade e a mídia pode ser verificada no RIMA:

A maior parte da população, de forma geral, pouco conhece sobre o gás natural e suas aplicações, incluindo geração térmica de energia.

Informações básicas, como ciclo de operação, equipamentos utilizados em uma termelétrica, segurança no transporte e manuseio, eficiência, baixo impacto ambiental e utilidades consumidas e geradas não fazem parte do cotidiano da mídia.

O que se percebe, nos setores mais distantes da discussão técnica, e mesmo em alguns meios técnicos ou ambientalistas, é a franca desinformação sobre o assunto, e a dificuldade da mídia de tratar de um tema tão desconhecido e recente no Brasil.

O programa de comunicação social- fase de planejamento (RIMA, p. 89), acima citado, indicava uma predisposição para uma seqüência de utilização de *abordagens alternativas* (figura 7) [estas abordagens serão discutidas nos capítulos seguintes] e que não foram seguidas. De qualquer modo, um gerente com conhecimento de princípios de gerenciamento cooperativo de disputas públicas, deverá seguir o seguinte esboço:

Preparar um plano

- analisar o conflito
- desenhar uma estratégia
- formular um programa

Conduzir o programa

- adotar procedimentos
- educar as partes
- desenvolver opções
- alcançar acordos

Finalizando acordos

- estabelecer um sistema de monitoração
- trabalhar os detalhes
- sessões de renegociação
- lidar com violações

Para cada tópico um conjunto de táticas deve ser avaliado.

3. Alternativas de Resolução de Disputas

A gênese da Alternativa de Resolução de Disputas – ARD – [ADR sigla normalmente utilizada em inglês] é a gênese da mediação nos EUA. No início dos anos 60, a sociedade americana viu florescer o interesse nas formas alternativas de se obter acordos em disputas. O período foi caracterizado por lutas conflitos e descontentamento em vários fronts. Protestos contra a Guerra do Vietnam, lutas sobre os direitos civis, movimentos estudantis, o exame sobre os papéis de gênero. Conflitos que no passado devem ter sido resolvidos por deferência, esquiva, ou resignação foram direcionados para os tribunais. A aceitação do divórcio como um fato comum da vida, o aumento dramático da taxa dos mesmos foi acompanhado por uma substantiva mudança na lei do divórcio. No início de 1970 um grupo de advogados propõe a introdução de um modelo de mediação não adversarial para aconselhar as partes no que dizia respeito a questões financeiras e crianças. As questões trabalhistas são também alvo da utilização de mediação assim como as questões ambientais experimentam este novo modelo.

A maneira de se lidar com conflitos com uma abordagem alternativa (figura 7) veio a se tornar processos de Alternativa de Resolução de Disputas –ARD- [ADR sigla normalmente utilizada em inglês] que têm tido suas práticas regulamentadas em vários países, como EUA, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Brasil [iniciando] entre outros. Particularmente, em questões ambientais os EUA e Canadá têm procurado aprimorar processos alternativos de resolução de disputas (não judiciários) visando produzir acordos mais sensatos e sustentáveis. Estes processos alternativos vão de uma combinação de procedimentos como a audiência pública, reuniões públicas [public meetings] e enquête com mediação e facilitação. No Brasil e particularmente, em São Paulo não se tem notícia de tentativa de se utilizar mediação em questões ambientais, a audiência pública e a manifestação escrita inseridas nos procedimentos de licenciamento ambiental com EIA são formas de participação de expressão da comunidade sem debate.

3.1 Alternativa de Resolução de Disputas ambientais no Canadá

ARD, refere-se a uma variedade de métodos pelos quais conflitos e disputas são resolvidos fora dos tribunais, permitindo que pessoas resolvam suas diferenças de uma maneira informal, com custo financeiro menor e de maneira mais rápida do que em procedimentos de tribunais. No Canadá, as questões ambientais são tratadas pela CEPA (*Canadian Environment Protection Act, 1999*). Por esta lei, o Primeiro Ministro criou o Comitê Nacional Consultivo (*National Advisory Committee*) para assessorá-lo e aos ministros das outras pastas em questões ambientais. Já em 1993, era aprovada a lei que criou e disciplinou o NRTEE (*National Round Table on the Environment and the Economy*). O propósito do grupo, composto de presidente, diretor executivo e membros, era ter o papel de catalisador na identificação, esclarecimento e promoção, em todos os setores da sociedade canadense e em todas as regiões do País, de princípios e práticas de desenvolvimento sustentável. Em 1996 a NTREE cria uma força tarefa, *National Task Force on consensus and sustainability*, para divulgar a utilização do processo baseado em consenso para se atingir a sustentabilidade (*Building Consensus for Sustainable Future*) (CORMICK *et al.* 1996).

O governo da Província de Quebec instaurou, em 1972, um regime de proteção ambiental pela adoção da Lei sobre a Qualidade Ambiental (*LQE*). No sentido de melhorar a eficácia, reforçar as medidas de prevenção e associar os cidadãos ao controle da qualidade ambiental, o governo de Quebec emenda a lei em 1978 com novas disposições concernentes ao exame e avaliação dos impactos ambientais e cria o Bureau de Audiências Públicas sobre o Meio Ambiente (*BAPE - Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*) (BAPE, 1986).

Segundo o documento BAPE (1986) dois grandes princípios fundamentados em matéria ambiental presidiram as mudanças legislativas citadas. Primeiro, procurar um equilíbrio entre diferentes fatores físicos, biológicos e sociais que devam ser considerados na fase de concepção de grandes projetos. O segundo princípio consagra a participação ativa dos cidadãos e cidadãs na salvaguarda dos valores dos seus modos de vida.

A Lei LQE oferece à população, afirma o documento BAPE (1986), meios de ação e poder de intervenção. Reconhece o direito de se estar informado sobre os projetos de risco que modifique o seu meio de vida; o direito de ser ouvido publicamente e estar associado à tomada de decisão.

O BAPE é um organismo governamental, consultivo e independente com a missão de informar e consultar a população sobre questões ambientais. A legislação que disciplinou o Bureau atribuiu a este, três funções:

1º Inquirir sobre um objetivo relativo a qualidade ambiental;

2º Ter audiência pública;

3º Fazer relatório sobre suas constatações e sua análise do dossiê.

A audiência e inquirição [enquête] públicas, afirma o documento BAPE (1986), aparecem como instrumentos preciosos na solução dos conflitos em matéria ambiental e permitem ao tomador de decisão fazer sua escolha com conhecimento de causa. Mais ainda, questiona se outras técnicas são passíveis de serem utilizadas citando as experiências dos EUA no que diz respeito à utilização de mediação como instrumento de gestão de conflitos ambientais.

Com efeito, hoje o BAPE implementou ações dentro da utilização de ARD que haviam sido propostas no documento de 1986, quais sejam:

- Instauração de um período de *mediação prévia à audiência*, a critério do Ministro do Meio Ambiente;
- Colocação em prática de um serviço de *mediação preventiva* que poderá responder às demandas dos cidadãos, cidadãs e proponentes que poderão ter suas controvérsias discutidas (BAPE, 2003).

3.2 Alternativas de Resolução de Disputas ambientais nos EUA

A ARD, não judicial, existe no governo federal americano há muito tempo. O Presidente J.F. Kennedy, em 1962, pelo decreto do executivo 10988 instaurou procedimentos de arbitragem para reclamações dentro dos padrões da Comissão do Serviço Civil (BARRETT e JASCOURT, 2003, p. 26). De lá para cá processos de ARD (mediação, arbitragem, combinação delas “med-arb”) têm sido utilizadas nas questões trabalhistas.

Resolução de disputas orientada para questões ambientais, o que pode se chamar de mediação ambiental deu seus primeiros passos na década de 70 com pequeno grupo de mediadores trabalhistas com pouco ou nenhum treino na área ambiental. Hoje, mediação e outras técnicas de resolução de disputas e construção de consenso estão sendo utilizadas em várias situações, como por exemplo, definição de políticas públicas, regulamentação, questões orçamentárias, algumas vezes envolvendo centenas de partes. No nível dos estados, novas instituições tem se envolvido nos EUA para assegurar que a opção mediação esteja disponível quando disputas ambientais emergem. É o caso do Instituto Nacional para Resolução de Disputas em Washington, DC, que tem encorajado os estados a criarem escritórios de resolução de disputas. Estes escritórios dão

treinamento para funcionários de governo, selecionam mediadores para determinadas disputas e provem serviços de mediação em disputas nas quais o governo estadual é parte.

No nível nacional, há mais de duas décadas atrás, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (US Environmental Protection Agency) decidiu experimentar o uso de técnicas de mediação para resolver algumas disputas sobre vários tipos de controle. A idéia na época gerou muita controvérsia. Hoje por exigência legal, todas as agências federais devem indicar um coordenador de resolução de disputas além de procurar maneiras pelas quais suas operações possam ser mais eficientes, através da aplicação de técnicas de construção de consenso e de resolução de disputas e adotem um programa para educar e treinar o quadro funcional da agência para que se torne mais proficiente em serviços de resolução de disputas. A Agência de Proteção Ambiental, incluindo todas as regionais, o Corpo de Engenheiros do Exército, o Departamento do Interior e o Departamento de Energia têm aceito mediação em inúmeras disputas ambientais.

3.3 Alternativas de Resolução de Disputas ambientais no Brasil

A Lei Federal nº 9.099/95 instituiu os Juizados Especiais Cíveis (ex-Tribunais de Pequenas Causas) que são órgãos da Justiça que servem para resolver as pequenas causas com rapidez (!), de forma simples, sem despesas e sempre buscando um acordo entre as pessoas. Este procedimento pode ser comparado, em certa medida, com a *arbitragem* (uma das técnicas de ARD) na qual o Juiz é o único árbitro cuja decisão terá que ser cumprida.

A Lei Federal nº 9.307/96 instituiu a *Arbitragem* para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis. Neste procedimento as partes poderão escolher o ou os árbitros e o compromisso arbitral poderá ser judicial ou extrajudicial. Hoje várias entidades mantêm serviços de arbitragem como FIESP, Associação Comercial de São Paulo e muitas outras (TRIBUNAL DE MEDIAÇÃO E JUIZADO ARBITRAL, 2003).

Nas questões ambientais, vale a pena citar que a doutrina jurídico-ambiental brasileira é unânime em afirmar a modernidade e adequação da legislação nacional para proteção do meio ambiente (CAPPELLI, 2002). A Lei Federal nº 6.938/81 *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA) e da *Ação Civil Pública* Lei Federal nº 7.347/85 que instrumentalizaram a defesa ambiental no país. Na década de 90, a Lei Federal nº 8.974/95 de *Biossegurança*; a Lei Federal nº 9.433/97 da *Política Nacional de Recursos Hídricos*; Lei Federal nº 9.605/98 dos *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais* e o Decreto nº 3.179/99 que a regulamentou; a Lei Federal nº

9.985/00 do *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*; a Medida Provisória nº 1.956-55/00 que *alterou o Código Florestal*; e a Lei Federal nº 10.257/01 do *Estatuto das Cidades*. Fora do âmbito judicial não há procedimento no qual questões ambientais, como as que aparecem nos processos de licenciamento ambiental, possam ser debatidos e negociados pelas partes interessadas [de uma maneira geral e equivocada há a suposição que as audiências públicas sejam, por si só, fórum de debate e negociação].

A disputas decorrentes desta situação têm suas instância de discussão e resolução no judiciário, com a intervenção do Ministério Público. O resultado são custos financeiros, em tempo e em relações elevados com prejuízos econômicos, sociais e ambientais para a sociedade. A Constituição de 1988 conferiu poderes especiais ao MP, algo como “o guardião da sociedade”. Como não há fóruns eficientes e eficazes para debate e negociação de questões ambientais, ONGs, de modo geral, têm se valido de “*provocar*”, ou “*instigar*” o MP para que este intervenha nas questões.

No caso da Usina Termelétrica de Santa Branca as audiências públicas não só demonstraram não serem fóruns de debate e negociação como não serviram nem ao seu fim de esclarecimento das *questões, interesses e posições*. Na realidade mais se prestou para escalar o conflito dentro da *espiral de conflito não gerenciado*, levando á intervenção do MP através de duas ACP.

3.4 Participação Pública

Participação pública é o envolvimento de membros da comunidade em processos de tomada de decisão. Este envolvimento pode tomar várias formas e derivar de um direito legal de participar em um estágio particular de um processo, ou por convite ou ainda por oportunidades impostas. Na comunidade internacional, participação é agora um componente aceito na AIA (Avaliação de Impacto Ambiental), mas pode ocorrer de distintas maneiras em diferentes processos dentro e entre diferentes países. Os tipos de participação podem variar de uma abordagem mínima para o envolvimento do público (pouco e tardio), a uma que inclua “domínio e direção” de todas as facetas de um processo de avaliação e tomada de decisão (SUSSKIND; OZAWA, 1993; PARTRIDGE, 1994; AUSTRALIAN EIA NETWORK, 1996; CARPENTER, 1999).

Benefícios da Participação

Normalmente se diz que a participação traz benefícios no tratamento de questões públicas. Julian *et al.* (1997) realizaram uma pesquisa sobre a participação de cidadãos em um processo de planejamento da United Way⁹. O objeto do estudo foi avaliar em que grau as práticas de planejamento de uma United Way local aumentaram a participação de cidadãos. A hipótese assumia que a participação em atividade de planejamento aumentaria a percepção e a influência nas políticas, assim como trariam benefícios pessoais aos participantes: ***aumento do senso de conscientização¹⁰ e de comunidade***. O estudo resultou, ao contrário, sugerir que alguma variável estava interferindo com as relações preditas entre a participação do cidadão e benefícios pessoais.

Em uma análise mais detalhada os autores observaram que fatores relacionados com o poder dos participantes pareciam dar uma explicação para o resultado do estudo. A indicação era que participação sem qualquer poder para influenciar decisões pertinentes ficava sem sentido, inócua. Em conclusão afirmaram, que organizações que quisessem utilizar participação pública para melhorar suas práticas de planejamento, deveriam focar o grau de conscientização (empowerment) dos cidadãos para tomada de decisões. Participação sem algum grau de poder implica em certa inflexibilidade, o que pode inibir esforços para desenvolver consenso sobre questões chave de planejamento (JULIAN *et al.*, 1997).

Um fator para promover participação pode ser o auto-reconhecimento de benefício psicológico (MOORE, 1996; JULIAN *et al.*, 1997; CARPENTER, 1999). Benefícios psicológicos atribuídos à participação incluem senso de comunidade e conscientização (JULIAN *et al.*, 1997; BORRI, 1996). Senso de comunidade é o senso de pertencer e ser expressivamente parte de uma coletividade (MACMILAN e CHAVES, 1986; CHAVES e WANDERMANN, 1990; *apud*: JULIAN *et al.*, 1997). O senso de conscientização (empowerment) é descrito como a conexão entre um senso de competência pessoal (“*eu acredito que sou competente*”) e a disposição para tomar uma atitude (“*eu sou capaz de exercer minhas competências*”) (ZIMMERNAN e RAPPORT, 1988; *apud*: JULIAN *et al.*, 1997).

⁹ A United Way é uma organização com origem nos EUA, sem fins lucrativos, com objetivo de arrecadar fundos e aplicá-los em projetos sociais em comunidades. Esta organização está presente diretamente em outros países e no Brasil por meio de uma associada.

¹⁰ Empowerment em inglês.

Nestes últimos tempos se fala e escreve a respeito da questão da participação em disputa pública e em nenhum lugar isto resulta mais evidente que no processo de avaliação de impacto ambiental [AIA]. O Banco Mundial, como fomentador de programas e projetos, desde há algum tempo reconhece como chave a participação da população na avaliação ambiental dos investimentos de desenvolvimento, para identificação dos impactos sobre o meio ambiente assim como para o desenho das medidas alternativas necessárias.

A qualidade do meio ambiente e o manejo racional dos escassos recursos naturais que ocupavam os últimos postos de prioridades nas décadas anteriores a 90, passam nesta década a ocupar o topo da lista de prioridades nos programas de desenvolvimento na América Latina (PARTRIDGE, 1994).

O encontro do Rio em 1992 assinalou a cristalização das inquietudes ambientais na América Latina que alcançavam o primeiro lugar como tema de desenvolvimento internacional. O Banco Mundial dizendo responder aos clamores da RIO-92 abre novos procedimentos para as operações do Banco; reorganiza e cria divisões e unidades de meio ambiente dentro dos departamentos técnicos regionais. Tais divisões/unidades devem dar apoio aos departamentos encarregados da administração da carteira de empréstimos.

Por outro lado, segundo Partridge (1994), o Banco reforça seus procedimentos para a gestão dos temas ambientais que surgem de seus investimentos, emitindo diretrizes operacionais que estabelecerão os mecanismos de avaliação e de seleção para a carteira de empréstimos. A diretriz operacional do Banco instrui ao pessoal que assegure que as opiniões dos grupos afetados e das ONGs locais sejam tomadas integralmente em conta na preparação da avaliação ambiental.

Em 1994 a unidade LATEN¹¹, levou a cabo um estudo de todas as avaliações ambientais terminadas entre 1989 a 1994. A justificativa era aprender à cerca das primeiras experiências na América Latina na promoção da participação da população nas avaliações ambientais. O resultado foi divulgado na: *Nota de divulgación n° 11 de LATEN: Participación Popular en la Evaluación Ambiental en America Latina, noviembre, 1994*, sendo o texto de responsabilidade de Willian L. Partridge, chefe da unidade de Meio Ambiente região da América Latina e Caribe do Banco Mundial.

A unidade LATEN revisou 28 projetos (Quadro 2) com avaliações ambientais executadas durante o exercício econômico 1989-1994 localizando as experiências com participação pública..

Quadro 2 - Participação em 28 projetos com as AIA terminadas

Exercício econômico 1989-1994

Adaptado de (PARTRIDGE, 1994)

“A” repercussões negativas importantes “B” com repercussões mais limitadas

Projeto	categoria AIA	Consulta durante O processo de AIA com:		
		Comunidade afetada	ONG local	Governo local
Brasil: transporte e processamento de hidrocarburetos	A	Não	Não	Sim
Equador: Controle de inundações do Bajo Gauayas	A	Sim	Sim	Sim
Bolívia: Desenvolvimento das Agroexportações	B	Não	Sim	Não
Chile: Infraestrutura de transporte	B	Não	Sim	Sim
Equador: Desenvolvimento rural	B	Não	Sim	Sim
Jamaica: Setor energético	A	Sim	Não	Não
México: Setor de irrigação e drenagem	B	Não	Não	Sim
Trin/Tobago: Expansão comercial e reestruturação industrial	B	Não	Não	Não
Argentina: Projeto Hidrelétrico de Yacyretá II	A	Sim	Sim	Sim
Brasil: Qualidade da água e controle da contaminação – São Paulo/ Curitiba	A	Não	Não	Sim
Brasil: Qualidade da água e controle da contaminação – Minas Gerais	A	Não	Sim	Sim
Chile: Desenvolvimento de irrigação	A	Não	Sim	Não
Honduras: Reabilitação do setor de transportes	B	Não	Não	Não
Paraguai: Abastecimento de água rural	B	Sim	Não	Sim

¹¹ LATEN é a unidade do meio ambiente da região da América Latina e Caribe do Banco Mundial

Quadro 2(continuação) - Participação em 28 projetos com as AIA terminadas
Exercício econômico 1989-1994

Projeto	categoria AIA	Consulta durante O processo de AIA com:		
		Comunidade afetada	ONG local	Governo local
Equador: mineração	A	Sim	Sim	Não
Paraguai: Administração dos recursos naturais	A	Sim	Sim	Não
Uruguai: Gestão de recursos naturais e irrigação	A	Sim	Sim	Não
Brasil: água e controle da contaminação costeira no Espírito Santo	B	Sim	Sim	Sim
México: Gestão de resíduos sólidos II	A	Não	Sim	Não
Belize: Energia II	B	Não	Sim	Sim
Brasil:Gestão de recursos de construções Urbanas e água no Ceará	A	Sim	Não	Sim
Brasil: Reservas extrativas	B	Sim	Sim	Não
Paraguai: Rede de esgoto de Assunção	A	Sim	Não	Sim
OECA: Resíduos sólidos da contaminação – São Paulo/ Curitiba	A	Sim	Sim	Sim
Colômbia: Setor energético da contaminação – Minas Gerais	B	Sim	Sim	Sim
Bolívia: meio ambiente, industria e mineração	A	Não	Sim	Sim
Colômbia: Transporte Urbano de Bogotá	B	Sim	Não	Sim
Paraguai: Estradas VIII	B	Sim	Não	Sim
Quantidade total de projetos 28		15 Sim 18 Não	17 Sim 11 Não	18 Sim 10 Não

Os projetos foram classificados: quinze como “A”, aqueles que se esperavam repercussões negativas importantes onde requeria uma avaliação ambiental detalhada, treze projetos como “B” com repercussões mais limitadas, embora importantes.

Na análise dos resultados a LATEN reconhece ser possível uma avaliação rigorosa da qualidade da participação pública no trabalho das avaliações ambientais. Partridge (1994) assim se refere:

La naturaleza de la participación varía considerablemente con el tiempo entre los proyectos revisados, incluyendo el grado de participación, su oportunidad en la preparación de las EA (evaluaciones ambientales), los mecanismos sociales que se utilizan para organizar la participación y la respuesta institucional a los resultados.

Para estruturar a revisão a equipe da LATEN apresentou a seguinte série de perguntas a serem respondidas:

- ***O País estabeleceu um marco legal para participação pública?***

No período de revisão somente o Brasil em 1986 havia estabelecido um marco legal de exigência às consultas e audiências públicas – resolução CONAMA 01/86, no processo da AIA. Em 1993 a Colômbia, pela lei 282/93 cria uma obrigação estatutária de participação pública nas avaliações ambientais.

Partridge (1994) comenta que mesmo levando-se em conta a falta de respaldo legal quanto às consultas públicas, poderia ser destacado que 26 de 28 chefes de projeto tiveram êxito em estimular algum grau de consulta pública e participação no trabalho de avaliação ambiental e ainda, que o êxito foi alcançado em contextos políticos sociais e econômicos muito diferentes como Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, México e Paraguai. E a respeito disso diz:

“Crear procesos de consulta pública en la ausencia del respaldo de las leyes nacionales es un tributo tanto a creatividad y la perseverancia tanto del personal del Banco como del prestatario”.

- ***Quais foram as responsabilidades e os procedimentos administrativos para a participação pública?***

A esta questão a LATEN conclui que a capacidade institucional para por em prática a instrumentação e a utilização efetiva dos resultados do processo de participação pública na avaliação ambiental, foi seriamente limitada durante o período revisado (1989-1994).

Partridge (1994) assim se refere:

“La mayoría de los organismos prestatarios evolucionaron durante varios años antes de emprender estas EA sin sentir la necesidad de la participación popular”.

- ***Que atores sociais participaram nas avaliações ambientais?***

Embora em uma avaliação ambiental específica em termos de projeto ou setor seja muito importante identificar os atores sociais, i.e., aqueles que possuem algum interesse no processo, a LATEN concluiu que as avaliações ambientais analisadas não se beneficiaram de alguma análise sistemática da composição social das comunidades e das sociedades em que tiveram lugar. Quanto aos atores sociais diz Partridge (1994):

En lugar de ello, los actores sociales consultados, fueron los que se presentaron al equipo de EA y al organismo prestatario de una manera especial o los que ya eran conocidos por el equipo de EA y el prestatario..

En ausencia de algún análisis social sistemático se esperaría que los que participan sean los más articulados, los actores sociales mejor organizados y informados, a menudo aquellos con los mayores recursos. En la medida en que los segmentos más débiles y más pobres de la población no tengan voz, el proceso de participación pública es incompleto e inadecuado.

O que sugere o estudo da LATEN é que para assegurar que todos os atores sociais sejam identificados e sejam incluídos nas consultas é preciso levar a cabo uma avaliação social.

- ***Em que fase do processo de avaliação ambiental participaram estes atores sociais?***

A LATEN se concentrou em quatro etapas onde seria útil a participação:

- 1ª Determinação do alcance;
- 2ª Preparação do estudo de avaliação ambiental;
- 3ª Discussão do rascunho da avaliação ambiental;
- 4ª Revisão final da avaliação ambiental.

É interessante observar-se que somente 13 das 26 avaliações ambientais terminadas até 1994 (Quadro 3), incluíram participação de partes afetadas ou das ONGs na determinação do alcance do trabalho (objetivos). Por outro lado, cerca de metade dos 28 projetos analisados, os termos de referência foram formulados por experts ambientalistas sem referência às percepções ou às prioridades das pessoas ou das organizações afetadas com conhecimento direto das condições locais.

- ***Quais foram os mecanismos sociais utilizados para organizar a participação nas avaliações ambientais?***

A participação só é conseguida quando se define e organiza métodos e procedimentos adequados (RUBIN, 1993; PARTRIDGE, 1994; CORMICK *et al.*, 1996; MOORE, 1996; CARPENTER, 1999; SUSSLKIND, LEVY e LARMER, 2000).

A LATEN identificou em seu estudo cinco mecanismos sociais que foram utilizados para organizar a participação popular nos casos de avaliação ambiental:

Consulta;

Intercâmbio;

Avaliação conjunta;

Tomadas de decisões descentralizadas;

Dar poder aos despossuídos.

Quadro 3 – Fases de participação em 26 AIAs
Adaptado de (PARTRIDGE, 1994)

Projetos	Determinar Objetivos	preparação do estudo da AIA	discussão do rascunho da AIA	revisão final da AIA
Argentina: Yacyretá	Não	Sim	Sim	Sim
Belise: energia II	Sim	Sim	Sim	Não
Bolívia : meio ambiente, industria e mineração	Não	Sim	Sim	Sim
Bolívia: desenvolvimento de agroexportações	Não	Sim	Sim	Sim
Brasil: reservas extrativas	Sim	Sim	Não	Não
Brasil : transporte de hidrocarburetos	Não	Não	Não	Sim
Brasil: construções urbanas e gestão de recursos de água no Ceará	Não	Sim	Não	Sim
Brasil: qualidade da água- São Paulo Curitiba	Não	Não	Sim	Sim
Brasil : qualidade da água – M.Gerais	Não	Sim	Sim	Sim
Brasil: água e controle da contaminação costeira Espirito Santo	Sim	Sim	Sim	Não
Chile: desenvolvimento de irrigação	Sim	Sim	Sim	Não
Chile : infraestrutura de transporte	Sim	Sim	Não	Não
Colômbia: transporte urbano	Não	Sim	Sim	Sim
Colômbia: setor energético	Sim	Não	Sim	Sim
Equador: controle de inundações do do Bajo Guyas	Sim	Sim	Sim	Sim
Equador: desenvolvimento rural	Sim	Não	Sim	Não
Equador: mineração	Sim	Sim	Não	Não
Jamaica: eliminação de restrições e privatização do setor energético	Sim	Sim	Sim	Não
México : irrigação e drenagem	Não	Sim	Não	Não

Quadro 3 (continuação) – Fases de participação em 26 AIA

Projetos	Determinar Objetivos	preparação do estudo da AIA	discussão do rascunho da AIA	revisão final da AIA
México : despejos sólidos	Não	Sim	Sim	Não
Paraguai : estradas VIII	Não	Sim	Sim	Não
Paraguai : rede de esgotos Assunção	Não	Sim	Não	Não
Paraguai : abastecimento de água rural	Não	Sim	Não	Não
Paraguai : gestão de recursos naturais I	Sim	Sim	Não	Não
Uruguai : gestão de recursos naturais	Sim	Sim	Não	Não
OECD: despejos sólidos de recursos de água no Ceará	Sim	Sim	Sim	Não
Quantidade total de projetos	13 Sim 13 Não	22 Sim 4 Não	16 Sim 10 Não	10 Sim 16 Não

- *Quais foram os principais resultados da participação nos processos das avaliações ambientais?*

Partridge (1994) afirma que a qualidade do trabalho de avaliação ambiental melhorou consideravelmente, no âmbito do Banco Mundial, ao se ter em conta a informação e os pontos de vista oferecidos pelas comunidades afetadas, pelas ONGs, governos nacionais e outros interessados. O (Quadro 4) mostra alguns aspectos defendidos por PARTRIDGE (1994).

Quadro 4- melhorias resultantes da participação pública (PARTRIDGE, 1994)

MELHORIAS	PROJETO REPRESENTATIVO
Repercussões ambientais negativas, que os especialistas em AIA não levaram em conta foram identificadas pelo público. Esta identificação levou à proteção da pomba de Granada.	Projeto de despejos sólidos da OEKO
A revisão do desenho do canal evitou custos ambientais injustificados	Projeto de controle de inundações do Bajo Guayas no Equador
Foram identificadas e adotadas medidas de atenuação não antecipadas pela equipe de AIA devido a contribuição de uma ONG dirigida à criação de habitats protegidos.	Segundo projeto de Yacyretá Argentina
As pessoas afetadas identificaram as medidas de atenuação que resolveram as repercussões sociais negativas, protegendo uma comunidade de artesãos pela perda de depósitos de argila e uma séria deterioração na qualidade de condições de vida.	Projeto de gestão de água no Espírito Santo, Brasil
Foram demarcadas novas áreas para servir de proteção grupo étnico vulnerável, o Tupi Guarani, que também impede a destruição de recursos naturais.	Projeto de gestão de recursos naturais – Paraguai
Uma grande variedade de interessados concordaram a mudança na política prioridades nacionais do setor.	Projeto Energético da Colômbia

3.4.1 A questão da participação no estudo de caso

Tomando-se as conclusões do estudo feito por JULIAN *et al.* (1997) e fazendo-se um paralelo com o grau de participação disponível nos processos de AIA em São Paulo e particularmente no caso da TE de Santa Branca observa-se a falta de uma estrutura que possa contribuir para promover *aumento do senso de conscientização*, i.e., ter-se a sensação de poder de influência sobre o processo, que foi a principal queixa da comunidade de das ONGs. O *senso de comunidade*, ou seja, o sentimento de realmente pertencer a uma comunidade não é trivial e está ligado com o senso de conscientização e diz respeito à participação cidadã plena. No seu estudo JULIAN *et al* (1997) sugerem que estes sentidos podem e devem ser estimulados. Entre nós não há, ainda, estruturas eficientes e eficazes que estimulem a valorização destes sentimentos. Na comunidade de Santa Branca o sentimento mais comum foi e ainda de ser de desconfiança e frustração. A forte divergência entre opiniões científicas havida á distância da comunidade só fez aumentar esses sentimentos.

3.5 O processo de consenso e a sustentabilidade

A aceitação de *sustentabilidade ambiental, econômica e social* como uma meta política a ser praticada e o aumento da utilização de processos *baseados em consenso* no gerenciamento de disputas tem sido as duas importantes tendências desde a última década do século passado em muitos países.

Experiências no Canadá e Estados Unidos tem mostrado que para alcançar-se a sustentabilidade geralmente é necessário ativo envolvimento e entendimento entre larga quantidade de setores e grupos. A National Task Force on Consensus and Sustainability foi criada pela National Round Table no Canadá, para promover, desenvolver e utilizar os processos baseados em consenso no desenvolvimento de políticas e na implementação de programas e projetos necessários para se alcançar a sustentabilidade.

Alcançar-se a sustentabilidade não é primariamente um desafio técnico ou científico, embora haja muito que aprender a cerca de como os ecossistemas trabalham e respondem à atividade humana. Nem é meramente um desafio gerenciar nossos recursos mais efetivamente embora haja muito espaço para se melhorar neste campo também. Mais que isso, é lidar com pessoas e suas diversas culturas, interesses, visões, prioridades e necessidades. Infelizmente, as abordagens que tem sido utilizadas para se gerenciar conflitos, justiça ou mesmo as técnicas administrativas não

colaborativas [como descritas anteriormente], estão provando serem insuficientes para se fazer frente ao desafio de criar-se uma sociedade sustentável (CORMICK *et al.*, 1996).

É através do consenso que as diferenças entre as pessoas podem ser localizadas, entendidas e resolvidas num contexto da melhor informação técnica e científica. É através da construção do consenso que se pode desenvolver um comprometimento coletivo para se gerenciar recursos escassos sabiamente (CARPENTER e KENNEDY, 1988; STRAUS, 1993; FISHER, URY e PATTON, 1993; RAIFFA, 1993; RUBIN, PRUITT e KIM, 1994; CORMICK, *et al.*, 1996; MOORE, 1996; SUSSKIND, 1999; CARTER e FAITH, 1999; CARPENTER, 1999; TOWNSEND, 1999; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000).

O processo de consenso

Cormick *et al.* (1996) assim definem o *processo de consenso* aplicado à busca da sustentabilidade.

Um processo de consenso é aquele no qual todos os que têm algum interesse no resultado objetivam alcançar um acordo em ações e resultados que resolvam ou avancem as questões relacionadas à sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Em processo de consenso, os participantes trabalham juntos para desenhar um processo que maximize suas habilidades para resolver suas diferenças. Muito embora eles possam não concordar com todos os aspectos do acordo, o consenso é alcançado se todos os participantes estiverem dispostos a aceitar o pacote total. Um processo de consenso dá oportunidade para os participantes trabalharem como iguais para obterem ações ou resultados sem imporem seus pontos de vista ou autoridade de um grupo sobre outro.

Um processo de consenso pode ser adaptado para quase todas as situações e circunstâncias. Pode complementar processos de tomada de decisão do setor governamental e privado e ainda pode ser aplicado dentro das exigências existentes, não requerendo legislação especial. Não é um sistema rígido podendo assumir várias formas para cada situação, com suas questões, seu conjunto de participantes. Ou seja, cada processo tem sua história. O processo de consenso compartilha um sem número de atributos com outros processos não baseados em consenso. Por exemplo, a participação cidadã e os processos de envolvimento do público também envolvem

diversos interesses e partes, freqüentemente em discussões face-a-face. A diferença é que estes processos têm a intenção de aconselhar tomadores de decisão abastecendo-os com uma diversidade de opiniões e conselhos. Em contraste, os processos de consenso são desenhados para encontrar uma base comum e uma decisão mutuamente aceitável que possa ser implementada ou recomendada sua implementação. Os tomadores de decisão participam ativamente no processo ao invés de se manterem fora tomando suas decisões independentemente das discussões. Não é o envolvimento diverso e com diferentes interesses que definem um processo de consenso, mas sim o papel claro e direto na tomada de decisão.

Para um processo de consenso ser uma ferramenta apropriada para descoberta e implementação de soluções, deve ser mais que uma procura por solução intermediária. Deve ser uma procura por uma base comum que eleve a qualidade das decisões trazendo à luz as melhores informações e conhecimentos em uma atmosfera de resolução de problemas.

O Canadá tem procurado expandir o processo de consenso em questões envolvendo sustentabilidade. A seguir apresentam-se alguns exemplos de aplicação em alguns locais neste País.

Quadro 5. Locais no Canadá que aplicam o processo de construção de consenso

Adaptado de (CORMICK ,*et al.*, 1996:6)

- **Newfoundland** – Um grupo de sete parceiros reuniram-se para formular um programa inovador e sustentável de manejo de floresta;
- **Nova Scotia** – Negociadores de uma comunidade negociaram um conjunto de princípios e critérios com relação ao uso e a escolha de um local para deposição de resíduos sólidos de caráter regional;
- **New Brunswick** - Preocupação com o impacto da expansão de descartes da fabricação de papel levaram indústria, grupos ambientalistas, três níveis de governo a trabalharem juntos para prepararem um documento por consenso a respeito da qualidade da água e soluções;
- **Prince Edward Island** – Um debate entre usuários de recreação e fazendeiros sobre o uso de um corredor ferroviário abandonado foi resolvido por negociação;
- **Quebec** – Uma agência de governo chegou a constatar que a conduta de inquirições públicas para questões ambientais tinha crescido e adotou mediação para ajudar as partes a encontrarem suas próprias soluções;

- **Ontario** – A contaminação por mercúrio de uma reserva de pesca indígena conduziu a uma disputa com relação aos impactos econômico e sobre a saúde; um acordo negociado previu compensação financeira à Nação indígena incluindo um fundo para compensar incapacidade permanente causada pelo mercúrio;
- **Alberta** – Uma grande companhia madeireira trabalhou com grupos ambientalistas, fiscais de governo, indígenas e outras pessoas para definir regras para extração de madeira.

Cormick *et al.* (1996) afirmam que o processo de consenso pode ser utilizado em formulações de políticas, regulamentações e procedimentos e em desenhos de projetos e programas e ainda em questões envolvendo implementações. Pode ser utilizado como antecipatório ao conflito ou quando o conflito emerge ou ainda quando o conflito está instalado e torna-se crise.

Com a utilização de consenso quando o conflito está instalado, não existe unanimidade entre autores. Carpenter, (1999); Susskind, Levy e Larmer, (2000) afirmam que dependendo do nível em que se encontra a crise na espiral de conflito abordagens deste tipo ficam difíceis de serem aplicadas ou mesmo podem provocar efeito inverso ao esperado.

Os dez princípios

A construção de consenso é uma poderosa e eficiente ferramenta para tomada de decisão e resolução de disputas. Porém, como qualquer ferramenta deve ser usada com habilidade e com honestidade de propósitos. Onde o processo é inapropriadamente ou ineficientemente aplicado, os participantes poderiam perder o controle e a situação ficaria pior. Carpenter, (1999), Cormick *et al.*, (1996); Susskind, Levy e Larmer, (2000) têm procurado estabelecer um guia para o uso do processo de consenso ou variações dele.

É o caso da National Round Table no Canadá que desenvolveu seus dez princípios para *construção de consenso para um futuro sustentável* (CORMICK *et al.*, 1996). Carpenter (1999) com o seu *programa efetivo para gerenciamento de conflito: dez princípios*. Susskind; Levy ; Larmer (2000) com os quatro princípios para a abordagem de *ganho mutuo para a negociação* – bem voltados para negociações ambientais.

Os dez princípios da National Round Table são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 6 Dez princípios da construção de consenso da NRTEE

Adaptado de (CORMICK, *et al.*, 1996:7)

Construção de consenso para um futuro sustentável: dez princípios

Princípio 1. Direcionamento de propósito

Pessoas necessitam de uma razão para participar no processo.

Princípio 2. Inclusivo, não exclusivo

Todas as partes com um significativo interesse nas questões, deveriam ser envolvidas.

Princípio 3. Participação voluntária

As partes que estão afetadas ou interessadas participam voluntariamente.

Princípio 4. Auto desenho

As partes desenham o processo de consenso.

Princípio 5. Flexibilidade

Flexibilidade deve estar prevista dentro do processo.

Princípio 6. Igual oportunidade

Todas as partes têm igual acesso à informação relevante e oportunidade para participar efetivamente durante o processo

Princípio 7. Respeito aos diversos interesses

A aceitação dos diversos valores, interesses e conhecimento de toda a parte envolvida no processo de consenso é essencial.

Princípio 8. Responsabilidade

Os participantes têm responsabilidades tanto para com seus constituintes como para com o processo que eles concordaram estabelecer.

Princípio 9. Limites de tempo

Prazos limites realísticos são necessários durante o processo.

Princípio 10. Implementação

Compromissos para a implementação e efetiva monitoração são partes essenciais de qualquer acordo.

Carpenter; Kennedy (1988) trabalham com disputa pública já há algum tempo e desenvolveram dez princípios (Quadro 7) que julgaram e julgam ainda úteis para quem lida com disputa pública. Gerentes lidam com disputas todos os dias e infelizmente tendem a se engajar na escalada da espiral do conflito, se envolvem em transações emocionais que naturalmente ocorrem e ficam menos capazes de usar o senso comum. Os dez princípios sugeridos podem ajudar o gerente que tem interesse nos resultados, ou um mediador, que deve manter sua neutralidade perante as partes e os resultados, manter o foco em estratégias produtivas para a resolução de diferenças.

Quadro 7 Programa efetivo para gerenciamento de conflito: dez princípios

Adaptado de (CARPENTER, KENNEDY, 1988)

Princípio 1. Conflitos são um mix de procedimentos, relações e substância

É natural que pessoas envolvidas em uma disputa assumam que devem alcançar uma resolução fundamentada em soluções técnicas para um problema substantivo relativo a uma questão. Mas a mesma atenção deve ser dada às relações humanas e aos procedimentos que pessoas usam para lidar com seus desacordos. Esforços para resolver complicados problemas pelo critério técnico causam mais conflito que o resolvem.

Técnicos se sentem muito confortáveis trabalhando no seu campo de competência, porém ficam bastante desconfortáveis quando têm que se ver frente à “pessoas problema”. Ninguém gosta de se confrontar com a desconfiança e ódio quando o conflito já vai longe. O sentimento humano é tão real quanto um dado científico e é sob condições emocionais que pessoas lidam com informações. As relações humanas têm baixa prioridade na lista de preocupações de muitos gerentes responsáveis por tomadas de decisões.

Princípio 2. Para encontrar-se uma boa solução deve-se entender o problema

Ao invés da atuação apoiada em suposições e estereótipos que é o caminho das situações controversas, um interventor, que poderá ser o gerente, o mediador ou facilitador deveria começar desamarrando este novelo de emoções, percepções, necessidades, propósitos cruzados que rodeiam as questões.

O tempo investido em entender a situação é compensado com o aumento de produtividade quando as partes se encontram para resolver suas diferenças. Esta pré-preparação habilita as partes a alcançarem um acordo mais eficiente e evitando

armadilhas causadas por não compreenderem a substância do problema ou a delicada dinâmica da controvérsia.

Princípio 3. Destinar um tempo para planejar uma estratégia e segui-la

Quanto maior, mais desagradável a controvérsia pública, maior a pressão sobre o gerente para resolvê-la e rápido. Mas em situações de grande pressão é essencial, parar, pensar e trabalhar uma estratégia. Mover-se para uma solução sem um bom plano pode atrasar o progresso ou arriscar o sucesso.

Princípio 4. Progresso demanda um trabalho positivo com os relacionamentos

Este é um dos pontos dos mais importantes para o sucesso das negociações em uma disputa pública.

Embora dados corretos e consistentes sejam necessários para entender questões públicas complexas, não serão suficientes para resolver estas questões. Informação é de pouco valor a menos que as partes estejam dispostas a utilizá-la para resolver o problema. Partes em disputa devem estar na realidade, desejosas de trocar informações, fazer acordos, manterem suas palavras. Mas as pessoas que são apanhadas na dinâmica de um conflito chegam a um ponto onde param de falar uma com as outras porque se torna desagradável falar com adversários e mais ainda, pode ser visto como algo suspeito por outros membros do grupo. Quando o fluxo de informações entre as partes cessa torna-se difícil clarificar as percepções, transmitir e receber novos dados. Torna-se um problema. As partes não conseguem discutir alternativas ou mesmo fazer ajustes, ao invés disso, procuram promover suas próprias posições e, já não é importante discutir interesses e tornam-se irritadiças com outras partes ou com a mídia. Quando um conflito fica seriamente polarizado mesmo as informações úteis e corretas são recebidas com desconfiança e as pessoas fazem ouvidos moucos.

Princípio 5. Negociação começa com uma definição construtiva do problema.

As partes devem concordar com a substância do problema, ou seja, devem concordar com *o que é o problema*. Durante a revisão da disputa haverá desacordos com relação às questões e suas causas. Alcançar um acordo a respeito da questão central que deve ser encaminhada é o primeiro problema e o primeiro sucesso da negociação. Na dinâmica que conduz este acordo evitar que respostas a questionamentos venham a ser “**sim**” ou “**não**”.

Por exemplo, uma cidade, estância turística e lá existem algumas áreas municipais livres que podem ser utilizados para algum projeto de desenvolvimento. O conselho municipal de turismo, prefeitura, representantes da comunidade e um possível investidor discutem

a utilização de um destes espaços para construção de um hotel. As pessoas da cidade inicialmente perguntam: “*deveríamos construir um novo hotel?*”. Alguns dirão *sim* outros *não* e aí está formada a batalha. Eles começam a fazer progresso quando colocam o problema de outra maneira: “*qual o melhor uso que se pode fazer da área?. E como vamos prover acomodações para os visitantes?*”.

[A utilização de perguntas open-ended¹² tende a melhorar a percepção das questões, pois as pessoas são levadas a falar a respeito de suas preocupações, do que entendem ou como entendem e isso ajuda a definir mais claramente o problema].

Princípio 6. Partes devem ajudar a desenhar o processo e a solução

Um gerente de um órgão de governo, ou da área privada tem a responsabilidade final na obtenção de uma solução. Mas a maneira como ele ou ela aborda a tomada decisão pode determinar se a solução pode ser defendida. Pedindo opiniões e então emitindo um julgamento perde-se a oportunidade de colocar alguma responsabilidade nos ombros das partes contendoras. Mais ainda, se um gerente não compartilha informações com as partes, elas provavelmente não compreenderão totalmente quais as alternativas possíveis e como consequência, elas poderão se opor mesmo a mais razoável solução proposta pelo gerente. É tentador para um gerente de um programa tentar “*vender*” sua solução. Pessoas que trabalham muito de perto com um problema, como parte das suas responsabilidades diárias, possuem uma sensibilidade para encontrar caminhos para resolvê-lo.

Eles ou elas freqüentemente, se surpreendem com a diversidade e intensidade da oposição que se levanta contra aquilo que pensavam ser a correta decisão, algumas vezes após terem feito tudo certo inclusive consultado todas as partes envolvidas e desenvolvido um plano que contemplou os desejos das partes. Todo mundo ataca de qualquer jeito.

[O desafortunado e decepcionado gerente lamentará: “*Não consigo entender porque eles não gostaram da minha proposta. Eu ouvi todos os lados atentamente e trouxe o que pensei ser a melhor solução possível*”. Pode ser!. Tudo ter sido feito com as melhores das intenções, porém o resultado foi desastroso porque as pessoas não participaram ativamente do desenho do processo e da solução].

¹² Perguntas *open-ended* são aquelas formuladas com auxílio de: **como, qual, o que, porque**

Princípio 7. Soluções duradouras são baseadas em interesses, não em posições.

Em uma negociação cada lado assume posições sabendo que não obterá tudo aquilo que pedir. As posições acabam se separando das questões originais e acabam por determinar o rumo da barganha.

Esta estratégia de negociação na qual lados opostos tomam posições específicas tem as soluções mutuamente exclusivas. Prosseguindo, os negociadores vão se afastando das suas soluções preferidas até que um compromisso é alcançado.

A fixação das partes em suas posições ou a utilização da estratégia de negociação posicional em disputa pública levam o processo a um impasse ou a grandes problemas na finalização e implementação do acordo.

Por sua vez, a negociação baseada em interesses tenta satisfazer, harmonizar os interesse e necessidades de todos os envolvidos, é um processo de resolução de problema utilizado para alcançar uma solução integrada ao invés de uma distribuição na base de *ganha-perde*. Compromisso não é a meta desse processo

Princípio 8. O processo deve ser flexível

Em quaisquer situações complexas de conflito, vários planos de gerenciamento parecerão ser factíveis. Uma pessoa conduzindo um programa deveria tomar certos cuidados para não se comprometer muito cedo com um determinado desenho. O tempo requerido, o elenco de participantes, percepções das questões e muitos outros elementos podem mudar à medida que componentes do problema são analisados separadamente e mais claramente definidos. Introduzindo flexibilidade dentro do processo, os participantes podem se antecipar e melhor lidar com mudanças quando elas se apresentam.

Princípio 9. Pensar no que pode dar errado

Para a maioria das pessoas planejar uma reunião significa decidir o que se quer alcançar e fazer um leiaute dos procedimentos para se obter sucesso. Normalmente se dá pouca atenção para o que pode dar errado. Alguma coisa sempre não irá bem. Não se deve esquecer que o processo de negociação é dinâmico, pessoas mudam seus comportamentos, suas maneiras de pensar. Podem ficar inexplicavelmente, mais conciliadoras em um momento, pois aquilo que as enfureciam na última semana já não têm tanta importância. Ou ainda, uma abordagem que foi aceitável no mês passado pode ser objeto de controvérsia agora. Alguma coisa dita entre as reuniões, fora da mesa de negociação, pode ofender um dos participantes que ameaçará sair do processo e, é impossível antecipar quem produzirá uma surpresa e qual seu grau de dificuldade. Cada

abordagem têm suas vantagens e desvantagens e o melhor a fazer é discutir as possibilidades com o grupo para obter uma decisão que acomodará a súbita mudança de direção no processo.

Quando problemas ocorrem o gerente deve estar preparado para fazer sugestões e levar o processo à diante.

Princípio 10. Não prejudicar

Referência ao primeiro princípio da profissão do médico: "*primum non nocere*" (*primeiramente não prejudicar*), indica que deveria ser um preceito no gerenciamento de conflitos, que existe para ajudar pessoas a resolver problemas não para criar novos.

3.6 Abordagem de Ganho Mútuo

A abordagem segundo Susskind; Levy; Larmer (2000), é indicada em controvérsias complexas, caso de disputas públicas e particularmente *negociação de acordos ambientais*. A abordagem de ganhos mútuos é oferecida em forma de *oficina* no referido Instituto dentro do Departamento de Estudos de Planejamento Urbano¹³ em colaboração com o Programa de Disputas Públicas da Universidade de Harvard.

A abordagem de Ganho Mútuo para negociação

A abordagem de ganho mútuo está apoiada no conceito-chave chamado BATNA (Best Alternative To a Negotiated Agreement) que é definido como: "*A melhor alternativa para um acordo negociado*". Cada parte melhor avalia o que ele ou ela fará se nenhum acordo for alcançado. Se a negociação é um meio para se atingir um fim, mais que um fim em si mesmo, devem ser considerados outros meios para aquele fim, incluindo outras abordagens que não tenham a ver com negociação. Somente considerando as alternativas para a negociação é possível valorar um acordo potencial negociado (FISHER, URY e PATTON, 1991).

De uma maneira mais simples, se através da negociação não for possível fazer melhor para si que o seu BATNA, o melhor a fazer é desistir da negociação e viver com este BATNA.

¹³ no MIT a sigla é DUSP- Department of Urban Studies Planning

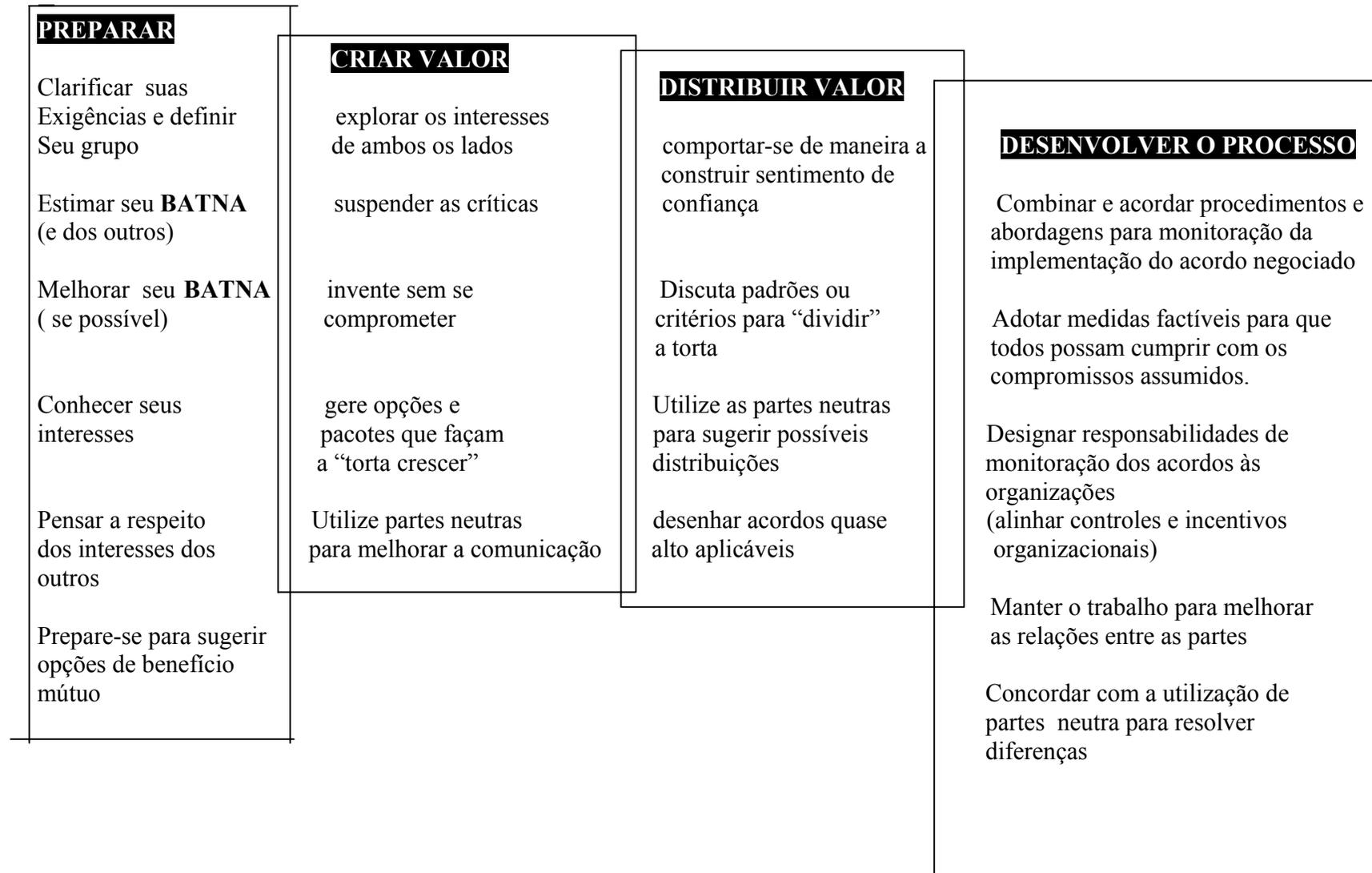
Susskind, Levy e Larmer (2000) afirmam que esta abordagem se presta a toda negociação com multipartes, múltiplas questões e se desenrola através de quatro estágios: *preparar, criar valor, distribuir valor, desenvolver o processo*¹⁴ (Quadro 8).

Mesmo em países como os Estados Unidos, Canadá muitos participantes em negociações ambientais iniciam sem fazer uma preparação própria. Os participantes saltam a fase de *criação de valor* (fazer onde é possível, “aumentar a torta”) porque receiam parecerem muito cooperativos no início e isso será visto como um sinal de fraqueza. Uma vez que a negociação move-se para a terceira fase será tarde demais para um retorno e as partes irão dividir uma “torta pequena”. Embora a terceira fase seja, predominantemente, competitiva (ganhos de um lado implicam em perdas para outros), *distribuição de valor* pode ser trabalhada de modo a deixar os relacionamentos intactos. Finalmente, neste contexto a maioria dos negociadores gasta muito pouco tempo para esclarecer detalhes da implantação, o que poderia dar errado ou como lidar com determinada situação, e quando os acordos entram na fase de execução é muito tarde para encaminhar estas dificuldades de uma maneira colaborativa e produtiva.

Susskind, Levy e Larmer (2000) afirmam que reguladores e regulados são, de modo geral, cépticos no que diz respeito à eficácia de negociações na área ambiental. As companhias reguladas temem serem vistas como tentando burlar ou afrouxar as normas e, com isso tornarem as atividades legais do regulador mais severas. Por outro lado, os reguladores estão convencidos que têm problemas de discernimento nas permissões e suas atividades legais e que tentar negociar acordos servirá para enfraquecer as leis e regulações ambientais. A filosofia da abordagem é que negociações cuidadosas e bem estruturadas podem resultar em ganhos para os reguladores, regulados e comunidade (Quadro 9). Para o regulador, um acordo eficiente pode produzir uma concordância voluntária que vai além dos padrões mínimos requeridos ou exigidos por lei. Para a companhia regulada, um acordo eficiente pode oferecer flexibilidade em quando e como os requerimentos devem estar satisfeitos e a oportunidade para explicar face-a-face, as restrições financeiras e comerciais na indústria regulada. Para a comunidade como um todo, acordos podem resultar em melhor performance ambiental e empresas comerciais mais fortes, produzindo numerosos benefícios para a comunidade.

¹⁴ A abordagem de Ganho Mútuo para a negociação tem sido divulgada pelos autores e pelo Consensus Building Institute, Massachusetts.

Quadro 8 a abordagem de *ganho mútuo* para negociação – adaptado de (SUSSKIND, LEVY, LARMER, 2000)



Quadro 9: A filosofia da abordagem de ganho mútuo

O que há para negociar?

Para o Regulador

Aumento da performance ambiental além do que é exigido ou requerido.

Para o Regulado

Flexibilidade em quando e onde as exigências devem estar satisfeitas; atenção com os interesses (necessidades) da comunidade.

Para a Comunidade

Esforços voluntários para melhorar a performance ambiental (para além de níveis minimamente aceitáveis) com o menor custo possível e com o mínimo distúrbio para a economia.

Obstáculos existentes para o uso da abordagem de ganho mútuo

Quanto aos obstáculos existentes para o uso da abordagem de ganho mútuo afirmam os autores que, muito embora, a teoria e os métodos da negociação de ganho mútuo estejam disponíveis a mais de uma década, muitos participantes em conflitos ambientais, nos Estados Unidos, continuam a buscar vitória através de litigação ou de manobra política ou ainda utilizam uma abordagem de negociação de proposição *ganha-perde*. Indicam que isto pode sugerir que a teoria de *ganho mútuo* está incorreta ou que os obstáculos para a sua utilização são substanciais. Vários exemplos, bem sucedidos, descritos na literatura com a aplicação desta abordagem, sugerem que se deva rejeitar tal assertiva (SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000:53-167).

O primeiro obstáculo é a sensação que muitas partes, particularmente grupos da comunidade, têm de impotência frente às grandes corporações ou que os fiscais e técnicos de agências ou órgãos de governo não têm disposição ou poder para se opor ao poder econômico. Junto com este sentimento de impotência está o de não possuírem habilidades requeridas para levarem adiante seus interesses. Isto presume que grupos têm que eles mesmos, ao invés de negociadores contratados, negociarem em seu favor. Susskind, Levy e Larmer (2000) afirmam que isto não é verdade, pois normalmente, os grupos têm boa assistência legal à disposição e, de maneira similar poderiam contratar bons negociadores para serem representados. Algumas organizações falham também ao não observarem que possuem em seus quadros negociadores habilitados e que estes não são indicados por seus superiores.

Outro obstáculo é a falha de comando. Alguns cabeças de organizações, particularmente os indicados ou com mandatos no setor público, presumem que disposição para negociar será entendida como um sinal de fraqueza. O conceito de “líder facilitador, chefia facilitadora”, no qual chefes alcançam sucesso utilizando a total capacidade de uma organização ao invés de executar o trabalho eles mesmos, ainda não está totalmente incorporado à sociedade (SCHWARZ, 1994; SUSSKIND, 1996; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000). Outro obstáculo à utilização dos preceitos de ganho mútuo é a maneira como a mídia faz a cobertura de conflitos públicos. Tipicamente, jornal, televisão e rádio tendem sempre sugerir existir “*os bons*” e “*os maus*”, ou seja, um lado é retratado como fazendo a coisa certa e, seus oponentes por implicação, a coisa errada. Outro ponto é que em geral a mídia não fornece ao público, informações básicas para que as pessoas possam fazer o seu próprio julgamento dos reclamos dos lados em conflito, repórteres e editores fazem matérias do início das negociações, mas

raramente consideram o andamento das negociações como notícia (CARPENTER, 1999; GRAMOLA, 1999; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000).

Outro obstáculo importante é a oposição no campo legal. Nos Estados Unidos, advogados de graduação anterior à introdução da disciplina alternativa de resolução de disputas, por desinformação fazem alguma oposição à utilização da abordagem de ganho mútuo. Neste caso com treinamento e estudo o problema poderá ser resolvido. Um ponto problemático é que muitos advogados aparentemente acreditam ser do seu melhor interesse encorajar a litigação, mesmo quando os interesses de seus clientes estariam melhores servidos por um acordo. Estes advogados quando encontram partes em disputas ambientais, hesitantes quanto a vir para mesa de negociação, dizem a estas partes que se participarem destas negociações comprometerão suas chances de ganhar na justiça (SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000).

O que está presumido aqui é que a revelação durante a negociação dos verdadeiros interesses colocará a parte que o fez em desvantagem se o caso for levado à justiça.

FISHER, URY e PATTON (1991) chamam a atenção quanto à confusão que surge na distinção entre *interesses* (necessidades e preocupações básicas) e *posições* (exigências, pretensões declaradas). Se a negociação envolve uma troca de posições, então sim, seria um erro revelar-se a quantidade mínima que seria aceita, por exemplo, numa negociação de compra e venda de uma casa ou carro. Em negociações ambientais, característica de disputa pública, a meta da negociação é ajudar as partes a excederem os seus BATNA por um valor maior possível e a maneira de alcançar isto é pela troca de interesses que as partes valoram diferentemente. Portanto é crucial que cada parte tenha um quadro claro da ordem dos interesses da outra e assim, se um lado pode dar algo ao seu oponente a um baixo custo para si e obter algo de baixo custo para a outra parte, valor pode ser criado e um acordo será mais fácil de ser alcançado.

Maneira de superar estes obstáculos

A despeito dos obstáculos a abordagem de *ganho mútuo* tem sido usada em um sem número de vezes, nos Estados Unidos, para se alcançar melhores acordos ambientais (SUSSKIND, 1996; SUSSKIND, LEVY e LARMER, 2000). No Canadá é utilizada a abordagem de construção de consenso que têm a mesma finalidade.

Susskind, Levy e Larmer (2000), sugerem os seguintes passos para superar a maioria dos difíceis obstáculos:

A ajuda de profissionais neutros

Estes profissionais podem oferecer assistência especializada em cada estágio de uma negociação ou processo de resolução de disputa. Por exemplo, a Agência de Proteção Ambiental Americana (EPA) mantém em seus quadros experientes mediadores ambientais [o Canadá também mantém em sua agência federal e também de províncias quadros de mediadores e facilitadores ambientais].

Treinamento

Os participantes de disputas ambientais podem ter oportunidade de adquirir treinamento e algum conhecimento a cerca da abordagem do ganho mútuo para negociação e aplicação para suas situações. Nos Estados Unidos, dúzias de grupos ligados a universidades e organizações de treinamento independentes oferecem cursos apoiados em práticas e simulações.

Acordo com relação às regras básicas

As regras básicas são acordadas pelo grupo como um guia para ajudar as partes a trabalharem eficientemente. Estas regras normalmente incluem guia de comportamento (tal como: *discordar sem ser desagradável*), regras do processo (como: *“Nenhum acordo será pensado sobre qualquer item até que todos os itens tenham sido discutidos pelo grupo”*)

No sentido de ajudar as partes a desenvolverem regras básicas apropriadas para suas situações, um mediador ou um facilitador pode preparar uma pré-negociação para avaliação do conflito. Tais avaliações são baseadas em entrevistas confidenciais com negociadores chave e produzido um sumário, escrito, com sugestões para as regras básicas, uma agenda, plano de trabalho, orçamento, e recomendações de como ou não proceder.

Redefinição das funções de liderança

A probabilidade de ser alcançado um acordo negociado em muitas disputas ambientais é em geral função das atitudes das lideranças no setor público, na arena corporativa, e nas ações de grupos sem fins lucrativos. Moore (1996); Carpenter (1999); Susskind, Levy e Larmer (2000) afirmam que muitos líderes ainda não aprenderam que, parecer forte não é tão importante quanto produzir resultados para seus constituintes. Quanto mais aprenderem sobre os benefícios de uma

liderança facilitadora, eles mais se disporão a adotar a abordagem de ganho mútuo para negociação.

Buscando novas fontes de poder

Existem muitas fontes de poder em negociação, grupos da comunidade que se sintam impotentes, podem formar coalizões cujas ações combinadas permitem uma força política maior que teriam sozinhos. Podem também justificar seus reclamos fazendo referência a princípios, tal como: *“para que haja justiça é preciso que o risco seja distribuído igualmente desconsiderando níveis de ganho ou classe”*, e assim podem aumentar seus poderes de barganha. Grupos de comunidades podem também criar poder ao propor uma *“solução elegante”*. Ao encontrar e sugerir uma maneira simples de atender os interesses de todos os negociadores, um grupo de uma comunidade pode ganhar um desproporcional poder de influência em negociações de acordos ambientais.

Adoção de novas normas

O governo federal americano decretou legislação orientando todas as agências federais a tomar providências para assegurar que as disputas onde estiverem envolvidas tenham uma resolução o mais rápido e eficiente possível. A lei de 1990, que trata de resolução de disputas administrativas detalha as razões para a utilização de uma abordagem negociada para determinados casos de disputa pública, o que levou a maioria das agências federais a promoverem substanciais mudanças na maneira de lidarem com os desafios legais e administrativos em suas atividades.

Na última década centenas de centros de resolução de disputas começaram a operar nos Estados Unidos. Estes centros ajudam e encorajam grupos da comunidade e indivíduos a decidirem suas disputas pela negociação, normalmente pelo uso da mediação.

No Canadá, o governo de Quebec instaura em 1972, um regime geral de proteção ambiental, pela adoção da lei sobre a qualidade do ambiente¹⁵. Logo depois, importantes modificações são incorporadas à lei a fim de melhorar-se a eficácia, reforçar as medidas de prevenção e associar os cidadãos ao controle da qualidade ambiental. É com este objetivo que o governo de Quebec, acrescenta à lei em dezembro de 1978, novas disposições relacionadas ao estudo e avaliação de impactos ambientais e cria o BAPE (Bureau d’Audiences Publiques sur l’Environnement)

voltado ao problema dos conflitos ambientais, tendo a audiência e enquête públicas como instrumentos preciosos para ajudar a solucionar conflitos ambientais e permitir uma tomada de decisão com conhecimento de causa. Depois de alguns anos, mais precisamente em 1984, por influência dos Estados Unidos o BAPE começa a se interessar por outras alternativas de resolução de conflito. A mediação como um instrumento de solução de conflito começa a ser experimentado (BAPE, 1986).

Em 1994, Força Tarefa Nacional para o Consenso e Sustentabilidade foi estabelecida pela NRTEE¹⁶ para promover, desenvolver e usar o processo de consenso para se alcançar a sustentabilidade, que na realidade é a meta da abordagem de *ganho mútuo*.

¹⁵ Em francês a sigla é LQE – Loi sur la Qualité de l’Environnement

¹⁶ National Round Table on the Environment and the Economic

4. A mediação ambiental

Teve seu início nos EUA, em 1970, por esforços de um pequeno grupo, com pouco ou nenhum treino no campo ambiental. Hoje, existe lei federal encorajando o uso da mediação.

Executivos e profissionais têm sido treinados para utilização de mediação em disputas ambientais em várias universidades como Humboldt State University Ca, MIT, Harvard entre outras.

A teoria da mediação ambiental pode ser estruturada em umas poucas proposições que são de consenso dos autores consultados neste trabalho.

1º A mediação deve começar com algum tipo de avaliação do conflito, que deve conduzir a um número gerenciável de partes (constituintes ou não), regras básicas e a seleção da terceira parte (mediador, facilitador) aceitável para as partes. Isto quer dizer que existe uma fase de pré-mediação na qual se procurará identificar as partes em potencial que deverão estar à mesa;

2º A meta é obter o maior número possível de legítimos representantes das partes para apoiar o esforço de mediação e para assegurar que aqueles com poder de bloquear a implementação de um acordo participem diretamente;

3º A mediação ambiental deve ser feita “às claras”, i.e., não pode ser conduzida em segredo. Embora este ponto seja de difícil administração e de algumas controvérsias. A menos que o processo seja transparente os resultados podem perder a credibilidade;

4º O produto da maioria das negociações ambientais raramente gera um acordo obrigatório, o fato é que produzem, na maioria das vezes recomendações que são encaminhadas aos tomadores de decisão. Assim se todos os tomadores de decisão estiverem representados na negociação, as recomendações finais, especialmente as produzidas por consenso, terão mais chances de serem aceitas por aqueles com autoridade formal para decidir;

5º O resultado de uma mediação ambiental não gera um precedente. A lógica da mediação requer que mesmo em situações similares, envolvendo as mesmas partes, diferentes resultados são aceitáveis. Se uma ou mais partes têm como meta apoiar-se em algum precedente, a litigação (não a mediação) é mais apropriada;

6º As questões técnicas e científicas devem ser tratadas como parte da mediação ambiental. Para que acordos mediados tenham credibilidade é necessário que todas as partes confiem que podem ter acesso a todas as informações técnicas e científicas.

Uma questão que ainda levanta debates é se o mediador ambiental necessita ter conhecimento específico;

7º Quase todas disputas ambientais podem ser mediadas. A mediação ambiental não pode conduzir a acordos que ignorem leis, regulamentos ou padrões; envolve trocas não monetárias e compromisso futuro.

O sucesso do movimento de mediação ambiental nos EUA e mais recentemente no Canadá faz com que este esteja percorrendo o mundo. Na Europa, experimentos com mediação ambiental [na mesma linha dos EUA] estão em andamento. Susskind (1999) nos diz que a Itália, Grã Bretanha, Espanha, Alemanha e principalmente Holanda têm desenvolvido esforços neste campo e já estão produzindo documentação. Na Europa Central e do Leste iniciou-se treinamento em resolução de conflito, na esperança de se poder tentar mediação no futuro. Porém autores como Carpenter (1999), Susskind (1999), Townsend (1999) entre outros, chamam a atenção sobre utilizar na mediação ambiental, conceitos [*neutralidade, transparência, compromisso, papel e crença na ciência e papel e responsabilidade do governo*] tal como entendido nos EUA podem não ser apropriado.

A neutralidade, por exemplo. As fontes de credibilidade e aceitabilidade para uma terceira parte neutra, nos EUA, são conhecimento profissional, reputação e experiência. Em outras partes do mundo a fonte primeira é freqüentemente, posição social [*que pode ser função de idade ou habilidades em outras arenas*].

4.1 A mediação ambiental em São Paulo

A mediação não existe como um sistema alternativo de resolução de disputas disponível ou mesmo tentada para conflitos ambientais. Nos procedimentos para licenciamento ambiental com AIA, há um mecanismo auxiliar ao processo alternativo de resolução de disputa que é a audiência pública que deveria ter a função não de espaço de debate e negociação, mas para garantir o máximo fluxo informativo possível entre os atores da sociedade e as autoridades em relação a uma decisão a ser adotada.

Um fato importante observado é que a audiência pública antes da definição do termo de referência embora seja muito importante para a execução do Estudo de Impacto Ambiental, tem tido problemas para sua convocação. Segundo o secretário executivo do Consema normalmente, a comunidade não entende a razão do por que desta audiência neste ponto. Mesmo deixando-se de lado a questão das normas de procedimento e condução da audiência pública a fim de que se possa alcançar um bom grau de eficiência e eficácia no fluxo de informações, fica a questão do pouco interesse na participação. A resposta não é muito simples e encontramos na literatura internacional trabalhos tratando da participação cidadã como o estudo de Julian *et al.*(1997) afirmando que “(...)a indicação era que participação sem qualquer poder para influenciar decisões pertinentes ficava sem sentido, inócua (...)”. Por outro lado falta e ou o esclarecimento deficiente das informações disponibilizadas levam ao desestímulo a participação e o aumento das incertezas e desconfianças.

O papel do Ministério Público nas alternativas de resolução de disputas

O Ministério Público é definido no art. 127 da Constituição Federal como “*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*”. O art. 129 inciso III afirma ser função institucional do Ministério Público “*promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos*”.

Cappelli (2002) assim se refere à participação do Ministério Público em matéria ambiental:

No Brasil o Ministério Público praticamente detém o monopólio da ação civil pública ambiental, muito embora o art. 5º, da Lei nº 7.347/85 legitime, também, a União, Estados, Municípios, Autarquias, Empresas Públicas, Fundações, Sociedades de Economia Mista ou por Associação (ONG ambiental). Em 1992, como documento preparatório à participação do Ministério Público na Rio 92, a Confederação Nacional do Ministério Público efetuou levantamento estatístico sobre a autoria das ações civis públicas em matéria de meio ambiente que tramitavam no País, ocasião em que constatou a notável cifra de 97,6% correspondendo à iniciativa do Ministério Público.

O Ministério Público tem como tarefas, entre outras, a tutela judicial e extrajudicial do meio ambiente. A última tem avultado em importância ultimamente. Essa tutela extrajudicial se dá de inúmeras formas: celebração de compromissos de ajustamento (art 5º, parágrafo 6º da Lei 7.347/85), *que vale* como título executivo extrajudicial; criação de Promotorias Regionais, Temáticas e Volantes; participação nos Conselhos Nacional e Estaduais de Meio Ambiente; criação de conselhos internos para definir prioridades e linhas de atuação institucional, etc.

O Ministério Público, embora não tenha como tarefa institucional participar da execução direta das políticas públicas ambientais é um auxiliar muito importante na implementação da defesa do meio ambiente.

Algumas vezes, considerada a missão do Ministério Público (MP) de defesa do meio ambiente, quando existe grande discordância quanto ao resultado de um Estudo de Impacto Ambiental, representantes de comunidades afetadas, ONGs ambientalistas estimulam a intervenção do Ministério Público. Assim através da pressão de uma possível ação ou constituindo uma ACP, o MP assume o papel de “mediador”. A questão aqui é que a “mediação” não é voluntária, na qual uma das partes se sentirá obrigada a negociar.

5. Audiência Pública em Matéria Ambiental no Brasil

A Audiência Pública é um dos instrumentos dos regimes democráticos participativos (Quadro 10), por isso, na gestão ambiental passa a ser um excelente espaço de encontro entre vizinhos, organizações sociais especializadas em temas distintos de preocupação ambiental, o setor privado, instituições técnicas e autoridades governamentais. É neste palco onde podem e devem apresentar-se, com absoluta liberdade, as perspectivas tanto individuais como de grupo quanto coletivas, sobre o futuro do meio ambiente e também a respeito das possíveis soluções que devam ser encaradas. A audiência Pública pode configurar a oportunidade institucional mais importante para garantir o máximo fluxo de informação entre os atores sociais e as autoridades em relação a uma decisão a ser tomada. As Audiências Públicas são a oportunidade de consulta para que o conhecimento teórico e a experiência prática e vivencial do conjunto da população possam ser capitalizados e refletidos pelas autoridades responsáveis pela tomada de decisão.

Duas questões devem ser observadas:

1º Se a Audiência Pública é um debate público. A resposta é não. Acompanhando Sabsay e Tarak (1997), pode-se dizer que não facilita o diálogo entre os participantes. Sua convocação estimula [deve pelo menos] a celebração de debates informais que alimentam sua preparação e contribuem para uma melhor qualidade de participação cidadã.

2º Se a Audiência Pública decide. Sabsay e Tarak (1997) nos dizem que as opiniões expressas em audiências públicas não são vinculantes para as autoridades convocantes. Com efeito, é um mecanismo que permite a todos aqueles que possuem algum interesse real, contribuir para a qualidade das decisões públicas.

A Resolução CONAMA 001/86 que cuida de estabelecer as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental prescreve no parágrafo 2º do art. 11, que o órgão ambiental determinará prazo para recebimento de comentários a serem feitos sobre o EIA/RIMA por todos os interessados e “*sempre que julgar*

necessário promoverá a realização de audiência pública para informação e discussão do RIMA” (FINK, 1993).

A Constituição Federal estabelece competência legislativa em matéria de meio ambiente à União, Estados e Distrito Federal (art. 24 inciso VI). No caso do estado de São Paulo a própria Constituição traz dispositivo a respeito da realização de audiência pública para a execução de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. O parágrafo 2º do art. 192 repete a regra contida na Constituição Federal que quando da aprovação do EIA/RIMA se dará publicidade a este que será “*garantida a realização de audiência pública*”.

O Estado de São Paulo ao contrário das normas editadas pelo CONAMA, não deixou margem à discricionariedade do órgão ambiental. Quando previu a garantia da realização da audiência pública a Constituição do Estado determinou que este ato do procedimento de licenciamento fosse indispensável (FINK, 1993).

FINK (1993) afirma que a audiência pública além da sua finalidade legal expressa na Resolução CONAMA 9/87 têm outros objetivos. Assim se refere:

O principal deles é a participação direta da comunidade, afetada ou não pela obra ou atividade na decisão de sua realização. (...). Além da discussão do RIMA, a administração ou empreendedor buscarão o convencimento dos setores interessados da sociedade civil sobre a necessidade da obra.

Há que se discordar, primeiro do texto da resolução CONAMA 001/86, parágrafo 2º do art. 11 [...*promover...informação e discussão...*], discussões, debates necessitam de um espaço diferente que não é próprio nas audiências públicas. Segundo, FINK (1993) afirma [*além da discussão...buscarão o convencimento...*]. O convencimento poderá resultar da troca de informações, discussão (debate) e negociação. Nas questões surgidas durante a AIA, via de regra envolvem muitas partes e interesses, as três fases mencionadas necessitarão de um outro tipo de espaço e acompanhamento de uma terceira parte.

Finalmente quanto à legitimidade para requerer a audiência pública deve-se ressaltar que embora no Estado de São Paulo seja obrigatória sua realização, devendo sempre ser realizada toda vez

que uma obra, atividade ou empreendimento possa causar significativo impacto ambiental, podem, entretanto requere-la segundo a Deliberação Consema 50/92 artigo 3º .

Artigo 3º – A realização de Audiência Pública será promovida pela Secretaria do Meio Ambiente, sempre que julgar necessária, ou quando for fundamentalmente solicitada:

- a) pelo Poder Público ou Municipal do Estado de São Paulo;
- b) pelo Consema – Conselho Estadual do Meio Ambiente;
- c) pelo Ministério Público Federal ou do Estado de São Paulo;
- d) por entidade civil sem fins lucrativos, constituída há mais de um ano e que tenha por finalidade social a defesa de interesse econômico, social, cultural ou ambiental, que possa ser afetada pela obra ou atividade, objeto de respectivo EIA/ Rima;
- e) por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos que tenham legítimo interesse que possa ser afetado pela obra ou atividade.

§ 1º – A Secretaria do Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do EIA/Rima, fixará em edital e anunciará pela imprensa a abertura do prazo para solicitação de Audiência Pública, que será de no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias.

Quanto ao Ministério Público requerer sua realização, terá legitimidade aquele que detiver atribuição em face da competência. FINK (1993) assim se refere:

(...) se o processo e julgamento for da competência da Justiça Federal, a legitimidade será do Ministério Público Federal; caso a competência seja da Justiça Estadual, está o Ministério Público do Estado legitimado a requerer a realização da audiência pública.

**Quadro 10 – Procedimentos de uma audiência pública do processo de AIA
No Estado de São Paulo. Adaptado da SMA**

PARTICIPANTE	TEMPO
Abertura	
Realizada pelo Secretário do Meio Ambiente ou seu representante	
Exposições	
Empreendedor.....	15 minutos
Equipe reponsável pela elab. do RAP ou EIA/RIMA	30 minutos
Representantes das entidades ambientalistas cadastradas no Consema.....	30 minutos
Manifestações	
Entidades da sociedade civil.....	5 minutos cada
Presentes	2 minutos cada
Membros do Consema	5 minutos cada
Parlamentares	5 minutos cada
Prefeitos e Secretários	5 minutos cada
Réplicas	
Empreendedor.....	10 minutos cada
Equipe reponsável pela elab. do RAP ou EIA/RIMA	10 minutos cada
Representantes das entidades ambientalistas cadastradas no Consema.....	10 minutos cada
Encerramento	
Realizada pelo Secretário do Meio Ambiente ou seu representante	

As audiências públicas no estudo de caso

Ocorreram duas audiências públicas para o projeto TE de Santa Branca, uma na cidade de Jacareí e outra em Santa Branca. As audiências pouco ou nada acrescentam às questões importantes relativas aos impactos negativos e positivos. Em Santa Branca discursos acalorados, ativistas tumultuando o processo foram a tônica durante toda a sessão escalando o conflito e estimulando mais ainda a intervenção do MP. Esta certa ineficiência do procedimento tem causa na instalação e no desenvolvimento do conflito. A má comunicação entre as partes no início do processo de AIA, a falta de uma audiência pública para um detalhamento do projeto, disponibilização e esclarecimento de informações antes da definição do Termo de Referência, mesmo estando prevista, a falta de instalação de reuniões públicas [envolvendo técnicos] com grupos menores, aí sim, para debater questões polêmicas, enfim o não envolvimento das partes de modo que o *senso de conscientização [empowerment]* e o *senso de comunidade* não estejam presentes levam o EIA ao descrédito e na realidade há uma grande chance dele estar incompleto e a questão deixa de ser o projeto [que passa a ser fonte de frustração] e passa a ser as posições.

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A resolução de disputas está apoiada em três processos primários [*negociação, mediação e adjudicação*]. A combinação dele gera uma série de processos híbridos.

Métodos chamados alternativos à resolução de disputas foram utilizados pela primeira vez nos EUA em 1970, como alternativa à litigação, incluindo a mediação ambiental.

Ao longo dos anos a mediação ambiental tem sido tentada e nos últimos oito anos novas abordagens para serem trabalhadas com a mediação ambiental têm sido desenvolvidas e testadas. Estas ferramentas para apoiar a mediação/facilitação são *as abordagens negociadas para construção de consenso* e tem sido utilizadas nos EUA e Canadá.

A utilização da mediação ambiental e de abordagens cooperativas tem sido tentada pelo mundo independentemente do sistema jurídico do país [de origem de famílias romano-canônica ou common law]. O que o mundo parece estar começando a buscar, são ferramentas que desenvolvam políticas e implementem programas e projetos necessários para alcançar uma sociedade, economia e meio ambiente sustentáveis. E isto não pode ser feito com a mesma linha de pensamento com a qual criamos o mundo atual e os problemas advindos. Einstein observou:

“ The world we have created today as a result of our thinking thus far has created problems that cannot be solved by thinking the way we thought when we created them ”.

A inclusão de uma audiência pública dentro do trâmite administrativo da expedição de licenças ambientais, assegura em princípio que as comunidades interessadas possam participar, trocar informações, apresentar seus comentários a respeito de um determinado projeto que se pretenda desenvolver. No Estado de São Paulo uma delas é facultativa antes da definição do termo de referência, vale dizer que a menos que as pessoas indicadas na deliberação Consema 50/92 [Poder Público Estadual ou Municipal; Consema; Ministério Público Federal ou do Estado de São

Paulo; entidade civil sem fins lucrativos; 50 ou mais cidadãos] solicitem sua celebração não será obrigatória. A outra, obrigatória, após o término do RIMA.

Com relação à deliberação Consema 50/92 dois pontos chamam a atenção:

1º “A SMA realizará Audiência Pública para **debater** o licenciamento ambiental (...)”.

O propósito de uma audiência pública não é gerar espaço para o debate entre os distintos atores da sociedade; são oportunidades de consulta.

2º “(...) por 50 ou mais pessoas (...)”

O que acontece se o projeto afeta 30 pessoas?. Não estarão legitimadas para solicitar a audiência. Terão que apelar ao ministério Público ou para alguma entidade civil sem fins lucrativos. De qualquer modo, é uma situação que colabora para o desentendimento e a escalada de conflito.

Outro ponto que se deve ter em mente é o grau de envolvimento e participação público nas audiências. Nos EUA as audiências públicas são geralmente, consideradas como uma forma fraca de envolvimento público. As pessoas não se sentem confortáveis para expressar seus pontos de vista. Muito do fluxo de comunicação flui em uma direção. Para contornar este problema a CEQ (Council on Environmental Quality) detalhou um guia para as agencias, ao que chamou de “conducting public ‘scoping’ meetings”, [reuniões para discussão do termo de referencia] mais informais acompanhadas por mediadores/facilitadores.

Na Colômbia, as audiências públicas estão regulamentadas na Lei 99/1993 de Licenças Ambientais, nos artigos 69 a 72. Segundo Pineda (1996) várias audiências públicas foram feitas desde a promulgação da Lei ainda que sem muito êxito. A crítica feita é semelhante à feita nos EUA, ou seja, que as comunidades que participam nas audiências públicas ficam em situação de inferioridade frente à autoridade ambiental e mesmo ante ao proponente do projeto, que possuem os conhecimentos técnicos e científicos para defender o projeto. Pineda (1996) assim se expressa:

(...) A comunidade não está capacitada para enfrentar com êxito e de maneira ordenada e sólida a audiência pública. Tem-se observado que nem sempre os comentários esboçados pela comunidade são levados em conta no momento de se adotar a decisão com respeito à expedição da licença ambiental (...).

Tais exemplos devem levar a uma reflexão a respeito do nosso próprio processo de audiência pública. A análise do estudo de caso mostrou grandes semelhanças com os problemas e dificuldades apontadas nos EUA e Colômbia.

Portanto para melhorar os espaços e eficiência da participação no processo de licenciamento ambiental é preciso repensar os mecanismos de participação.

Recomendações

- Prover a comunidade de elementos técnicos e financeiros que assegure a ela uma intervenção eficaz em termos de igualdade frente aos poderosos proponentes de projetos;
- Tornar obrigatória a audiência pública para definição do Termo de Referência;
- Rever os procedimentos das audiências públicas, observando o papel de facilitadores treinados, a fim de que estas possam melhor cumprir seus objetivos, ou seja, ser oportunidade de consulta ordenada para que o conhecimento teórico e a experiência prática e vivencial possam ser capitalizados para as tomadas de decisão;
- Incluir reuniões públicas (com caráter mais informal) para discussão do Termo de Referência. Utilizar para estas reuniões mediadores/facilitadores treinados que mantenham o foco em “propósito positivo”, i.e. obtendo uma análise útil dos impactos ambientais [negativos e positivos]. Trabalhar com pequenos grupos, quebrando grandes grupos em sub-grupos. Fazer registro das atividades.
- Estimular a preparação e treinamento de mediadores e facilitadores com ênfase em disputa pública ambiental. Isto poderá ser feito parcialmente no país e em parte no exterior em instituições como Universidade de Harvard, no programa PON (Program on Negotiation); MIT no Departamento de Estudos de Planejamento Urbano; no Mediation Program da Humboldt State University na Califórnia; e com convênios de estágio com o BAPE de Quebec. Formado um primeiro grupo, este treinará os novos por meio de convênios com nossas Universidades.
- Ampliar nas Universidades a oferta de cursos de Gerenciamento Ambiental e dentro destes cursos desenvolver um programa de Alternativa de Resolução de Disputa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. “Dicionário de filosofia”, 2ª ed. São Paulo: Mestre Jou editora, 1962.
- ALFINI, J. e GALTON, E. “The Student Perspective: Can I Earn a Living In ADR?”. *In: GOLDBERG, Stephen B., SANDER, Frank E.A. e ROGERS, Nancy H. **Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes (3ª ed.)***. New York: Aspen Publishers, Inc., 1999, pp. 575-590.
- ANDERSON, Eric e SADLER, Barry. “Final Report of the EIA Tripartite Workshop”. Camberra, NZ: Nova Scotia Department of Environment and Labour Library, (apostila).
- AURISCH, Klaus L. “The Art of Preparing a Multilateral Conference”. *In: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice***. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 389-400.
- AUSTRALIAN EIA NET WORK. “Review of Commonwealth EIA- Public participation In the EIA Process, may 1994”, Departament of Civil engineering, University of Western Australian, dezembro 1996 (apostila).
- BAPE e RENAUD, Pierre (coord.) *et al.* “La Médiation, une dynamique gagnante”. **Document Interne**. Quebec: Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE), 1994 (xerox).
- BAPE. Disponível em: <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/lois_reglements/>, Acesso em: 20/01/2003.
- BARRETT, Jerry e JASCOURT, D. Hugh. “ Alternative Dispute Resolution in Federal Government”. *In: **ACResolution** (ISSN 1537-6648)*. Washington DC, Winter 2003, v. 2, pp. 26-28.
- BEIERLE, Thomas C. “The Quality of Stakeholder-Based Decision: Lessons from the Case Study Record”. **Discussion paper 00-56**. Washington DC: Resources for the Future, november 2000.
- BRANCO, Luizella Giardino B. “Sistema de Solução de Controvérsia no MERCOSUL: Perspectivas para criação de um modelo institucional permanente”. São Paulo: Editora LTR, 1997.

- BRAYBROOK, David e LINDBLOM, Charles. “Uma Estratégia de Decisão Social”. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- BORRI, Marta Baima de. “La Participación: Su Abordaje Instrumental o de transformación de las Relaciones sociales”. Córdoba, Arg: SEHAS/Banco Mundial, abril 1996, (xerox).
- CAMBRIDGE. “International dictionary of English”. UK: Cambridge University press, 2002.
- CAPPELLI, Silvia. “Gestão Ambiental no Brasil: Sistema Nacional de Meio Ambiente- do formal à realidade”. Buenos Ayres : **conferencia internacional sobre aplicação e cumprimento da normativa ambiental na América Latina**. Maio, 2002. disponível em : <http://www.farn.org.ar/enforcement/doc_cappelli.pdf>, acessado em: 18/01/2003.
- CARPENTER, Susan. “Handling complex public disputes”. **Notas de aula de 16 a 19 de Junho 1999**. Arcata, Ca.:ISADR/HSU, 1999 (apostila)
- CARPENTER, Susan e KENNEDY, W.J.D. “Managing Public Disputes”. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- CARR, Frank, DELANCY, James T. e MCDADE, Joseph M. “Alternative dispute Resolution: A streamlined approach to resolving differences”. *In: Theories and methods of ADR reading packet: reading #6*. Arcata: HSU book store, fall, 1998.
- CARTER, J. “Negotiating and Mediating Public Disputes”. *In: GOLDBERG, Stephen B., SANDER, Frank E.A. e ROGERS, Nancy H. **Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes (3ª ed.)***. New York: Aspen Publishers, Inc., 1999, pp. 515-546.
- CEPAL/UNESCO. “**Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva Com equidad**”. Santiago do Chile: CEPAL/UNESCO, 1992.
- COLAIACOVO, Juan Luiz.”Negociación & contratación Internacional”. Buenos Aires: OEA/CiCOM/Edições MACCHI, 1992.
- CONSEMA/SMA. “Atas de audiências públicas sobre o EIA/RIMA do empreendimento Usina Termelétrica de Santa Branca, realizadas em Jacareí em 21.11.2001 e Santa Branca 22.11.2001 (xerox).
- CORMICK, Gerald *et al.* “Building Consensus of a Sustainable Future: Putting Principles into Practice”. Ottawa: National Round Table on the Environment and Economy, 1996.
- COSER, Lewis A. “Las funciones del conflicto social”. México: fondo de cultura Económica, 1959.

- _____ “The functions of social conflict”. New York: Free Press, 1956.
- DAHRENDORF, Ralf. “O conflito Social Moderno”. São Paulo: Edusp, 1922.
- DAVIS, Albie M. “An Interview with Mary Parker Follet”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 13-26.
- DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA DO CANADÁ. Disponível em:
<<http://canada.justice.gc.ca/en/dept/pub/trib/page3.html>>, acesso em: 18/01/2003
- ECO, Humberto. “Como se faz uma tese”. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1977.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. “Novo dicionário da Língua Portuguesa”. 1ª Edição, 14ª impressão. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira.
- FINK, Daniel Roberto. “Audiência Pública em Matéria Ambiental, no direito brasileiro”. São Paulo: revista dos tribunais, nº 695, setembro 1993, pp 264-268.
- FISHER, Roger, URY, William e PATTON, Bruce. “Como chegar ao Sim: a negociação de acordos e concessões” (2ª ed.). Rio de Janeiro: Imago editora, 1994.
- FISHER, Roger. “Negotiating Power: Getting and Using Influence”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 123-126.
- GOHN, Maria da Glória. “Teorias dos Movimentos Sociais”. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GORCZYNSKI, Dale M. “Insider’s Guide to Environmental Negotiation”. Chelsea, MI: Lewis Publishers, Inc., 1991.
- HONEYMAN, Christopher. “Bias and Mediator’s Ethics”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 429-432.
- JANOSIK, Robert J. “Rethinking the Culture-Negotiation Link”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 235-246.
- JULIAN, David A. *et al.* “Citizen Participation- Lessons from a Local United Way Plannig Process”. Chicago: **Journal of the American Planning association**, 3(63): 345-355, 1997.

- KANER, Sam *et al.* “Facilitator’s Guide to Participatory Decision-Making”. Montpelier, Vermont: Capital city Press, 1996.
- KLAUSMEYER, Alfons e RAMALHO, Luiz (orgs.) *et al.* “Introdução a metodologias Participativas, um guia prático”. Recife: SACTES/DED, 1995.
- KOLB, Deborah M e COOLIDGE, Gloria G. “Her Place at the Table: A Consideration of Gender Issues in Negotiation”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 261-278.
- KOLB, Deborah M e SILBEY, Susan S. “Enhancing the Capacity of Organizations to Deal with Disputes”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 315-324.
- KREMENYUK, Victor A. “The Emerging System of International Negotiations”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 381-388.
- LAFER, Celso. “O Papel das Organizações Multilaterais”. **Debates**, São Paulo: IRS/FIESP/CIESP, (1), 1996 (brochura).
- LAX, David A, SERBENIUS e James K. “The Power of Alternatives or Limits to negotiation”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 97-114.
- _____. “Interests: The Measure of Negotiation”. *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 161-180.
- LEFEBVRE, Henri. “A Revolução Urbana”. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LE GOFF, Jacques. “Por amor à cidades”. São Paulo: Editora Unesp, 1998.
- McCORMACK, Mark H. “A arte de negociar”. São Paulo: Editora best Seller/Círculo do Livro”, 1997.
- MARINEAU, Marta. “Una Introduction a Common Law”. México: Ed. Universidade Nacional Autónoma do México, 2001(livro eletrônico).
- MATALLO, Heitor, NETTO, Oscar cordeiro e COIMBRA, Roberto. “Gestão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável: a questão da água”. Brasília: IICA, 2000, (apostila).

- MATUS, Carlos. "Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi". São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.
- _____ "Adeus Senhor Presidente". São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.
- MOORE, Christopher W. "The Mediation Process". San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.
- NYERGES, Janos. "Ten Commandments for a Negotiator". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 187-196.
- PARTRIDGE, William L. "Participación Popular en la Evaluación Ambiental en América Latina". **Nota de divulgación nº 11 de LATEN**. Washington DC: Banco Mundial, Departamento para América Latina, Unidade del Medio Ambiente, novembro 1994 (xerox).
- PENA, Maria Valéria Junho e CUNHA, Paulo Vieira da. "Direito, oportunidade, Políticas e Participação". Banco Mundial: LATEN/DECVP, 1996 (xerox).
- PINEDA, Claudia Mora. "Participación comunitaria y licencias ambientales: la experiencia de Colombia". Córdoba, Arg: SEHAS/Banco Mundial, abril 1996, (xerox).
- PRUITT, Dean G. "Strategic Choice in Negotiation". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 27-46.
- RAIFFA, Howard. "Mock Pseudo-Negotiations with Surrogate Disputants". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 89-96.
- _____ "Post-Settlement Settlements". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 323-326.
- REVIEW OF COMMONWEALTH EIA. "Public Participation in the EIA Process". Australia: Australian EIA network, 1994, p. 166. disponível em: <<http://www.environment.gov.au>>. Acessado em: 15/01/2000.
- ROWE, Mary P. "Options and Choice for Conflict Resolution in the Workplace". *In*: HALL, Lavinia ed. **Negotiation: Strategies for Mutual Gain**. Newbury Park, Ca.: Sage Publications, Inc., 1993, pp. 105-120.
- RUBIN, Jeffrey Z. "Some wise and Mistaken Assumption about conflict and Negotiation". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 3-12.

- RUBIN, Jeffrey Z., PRUITT, Dean G. e KIM, Sung Hee. "Social conflict: escalation, Stalemate and Settlement". E.U.A.: MacGraw-Hill, Inc., 1994.
- RUTKOWSKY, Emilia."Desenhando a bacia ambiental: Subsídios para o Planejamento das Águas doces Metropolitan(iza)as". Tese de Doutorado, FAU/USP, São Paulo: abril, 1999 (xerox).
- SABSAY, Daniel e TARAK, Pedro "Nuevas herramientas para la acción ciudadana em defensa de los derechos del médio ambiente". Argentina: Fundacion Poder Ciudadano, 1997 (xerox).
- SADLER, Barry e VERHEEM, Rob." Sea report 53- Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and future Directions". The Netherlands: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1996 (xerox).
- SANCHES, Luis Enrique. TEIXEIRA, Hilda Renck e LIMA, Ana Luiza Borja (orgs.) *et al.* "A Efetividade da Avaliação de Impacto ambiental na Estado de São Paulo". São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Planejamento Ambiental, 1995.
- SANTOS, Rozely Ferreira dos, PIVELLO, Vânia Regina. "Planejamento Ambiental". UNICAMP/UCE, outubro de 1997 (xerox).
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos."Cidadania e Justiça". Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979.
- SALACUSE, Jeswald W. "Making Deala in Strange Places: A Beginner's Guide to International Negotiations". *In*:BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 251-260.
- SAUNDERS, Harold H. "We need a Larger Theory of Negotiation". *In*:BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 57-70.
- SCHWARTZ, R.M. " The Skilled facilitator. Practical wisd for developing effective Groups". San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. "Metodologia do Trabalho Científico". 21. Ed. São Paulo: Cortez editora, 2000.
- STRAUS, David. "Facilitated Collaborative Problem Solving and Process Management". *In*: HALL, Lavinia ed. **Negotiation: Strategies for Mutual Gain**. Newbury Park, Ca.: Sage Publications, Inc., 1993, pp. 28-40.

- SUSSKIND, Lawrence e OZAWA, Connie. "Mediated Negotiation in the Public Sector".
In: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**.
 Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 401-418.
- SUSSKIND, Lawrence. "Resolving Public disputes". *In*: HALL, Lavinia ed. **Negotiation: Strategies for Mutual Gain**. Newbury Park, Ca.:
 Sage Publications, Inc., 1993, pp. 61-76.
-
- "Environmental Mediation: Theory and Practice Reconsidered"
In: GOLDBERG, Stephen B., SANDER, Frank E.A. e ROGERS, Nancy H. **Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes (3ª ed.)**. New York:
 Aspen Publishers, Inc., 1999, pp. 495-510.
- SUSSKIND, Lawrence e CRUIKSHANK, J. "Breaking the Impasse". *In*: GOLDBERG, Stephen B., SANDER, Frank E.A. e ROGERS, Nancy H. **Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes (3ª ed.)**. New York:
 Aspen Publishers, Inc., 1999, pp. 485-494.
- SUSSKIND, Lawrence, LEVY, Paul F. e LARMER, Jennifer Thomas. "Negotiating Environmental Agreements". Washington DC: Island Press Publisher, 2000.
- SUSSKIND, Lawrence, MOOMAW, William e HILL, Teresa L. (orgs) *et al.* "Inovations In International Environmental Negotiation". Cambridge, Ma: PON Books/Harvard University, 1997.
- TELLES, Vera da Silva. "Diretos Sociais: Afinal do que se trata?". Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- TOUVAL, Saadia. "Multilateral Negotiation: An Analytic Approach". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 351-366.
- TRIBUNAL DE MEDIAÇÃO E JUIZADO ARBITRAL. Disponível em:
 <<http://www.sulcom2000.com.br/eliane/enderecos.htm>>, acesso em 20/01/2003
- TZU, Sun. "A arte da guerra: uma nova interpretação". Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.
- URY, William L. e SMOKE, Richard. "Anatomy of a Crisis". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 47-56.

URY, William L., BRETT, Jeanne M. e GOLDBERG, Stephen B. "Designing an Effective dispute Resolution system". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 295-314.

URY, William. "Getting Past No: Negotiating your way from confrontation to cooperation". New York/Toronto: Bantam Books, 1993.

US ENVIRONMENT PROTECTION AGENCY. Disponível em:
<http://www.epa.gov>, acesso em: 18/01/2003

VEIGA, José Eli. "Como transformar seu plano de trabalho em projeto de pesquisa". 2ª versão, São Paulo: PROCAM, 1995 (apostila).

WATSON, Elizabeth *et al.* "Introduction to ADR: Negotiation and Mediation". Arcata, Ca: ISADR/HSU, 1999 (apostila).

ZARTMAN, I. William. "Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process". *In*: BRESLIN, J. William e RUBIN, Jeffrey, Z. **Negotiation Theory and Practice**. Cambridge, Mass.: Harvard School Law/Program on Negotiation, 1993, pp. 147-160.

8. ABSTRACT

The present work approaches the conflict characteristics in the process of public dispute and the available mechanisms of conduction of the processes of negotiation and/or decision-making in environmental subjects in the USA and Canada, with the objective of subsidizing the analysis of the instruments public audience and mediation in the processes in São Paulo of the environmental public dispute through the study of the process of environmental licensing of Usina Termelétrica de Santa Branca , SP.

9. GLOSSÁRIO

ACORDO – *Em inglês Agreement.* Encontro ou convergência das manifestações das vontades das partes num contrato. Um entendimento ou arranjo entre duas ou mais pessoas que podem ser expressas verbalmente ou por escrito. Em uma mediação acordos afirmam as metas de um grupo e especificam os princípios a serem seguidos em subseqüentes discussões e ações.

AMBIENTE – *Em inglês Environment; francês Milieu, Environnement; alemão Mittel.* No significado corrente, um complexo de relação entre o mundo natural e o ser vivo, que influem na vida e no comportamento do mesmo ser vivo. Neste sentido a palavra *milieu ambient* foi provavelmente introduzida no uso pelo biólogo Geoffroy St.- Hilaire (*Études progressives d'un naturaliste, 1835*).

ALTERNATIVA - Proporcionando ou tendo uma escolha entre duas ou mais coisas.

ANÁLISE DE CONFLITO – Um esforço para se coletar e integrar informações a respeito de um conflito com o propósito de determinar quais ações são mais apropriadas.

ARBITRAGEM - Veredicto para finalização de um acordo de uma disputa dada por uma pessoa ou pessoas escolhidas para ouvir ambos os lados e tomar uma decisão.

BARGANHAR - Discutir compensações físicas que serão incluídas em um acordo tal como a utilização de determinado território ou de comportamentos aceitáveis.

CONCILIAÇÃO - Um esforço para melhorar relacionamentos corrigindo-se percepções e reduzindo-se medos despropositados.

DECISÃO POR CONSENSO – Um acordo feito sem votação. Alcança-se um acordo obtendo informações e pontos de vista, discutindo, analisando e persuadindo. Todos os participantes devem sentir que podem “viver” com a decisão.

ECOLOGIA - Movimento que visa o estabelecimento de um melhor equilíbrio entre o homem e o meio ambiente, assim como a preservação deste último.

ECOSSISTEMA - (*Biol.*), sistema ecológico; conjunto formado por um meio ambiente e os seres vivos que, em relacionamento mútuo normal, ocupam esse meio;

EFETIVO - Que tem efeito; real; positivo; certo; permanente, que está em exercício; aquilo que existe de fato.

EFICAZ - Que produz efeito o desejado; eficiente; persuasivo; que dá bom resultado

FACILITAÇÃO - A utilização de uma pessoa imparcial que é responsável pelo gerenciamento da discussão de um grupo tal que a as partes podem foca sua atenção em questões substantivas e alcançar suas metas. O facilitador estabelece uma agenda, sugere e faz valer as regras básicas, mantém a discussão “nos trilhos” e oferece sugestões.

GANHA-PERDE – É o resultado de uma resolução de conflito onde o interesse de uma parte é levado em conta sobre todos os outros das outras partes. Resultados *ganha-perde* são encontrados na forma tradicional de resolução de conflito que é a litigação.

GANHA-GANHA - Um acordo ou situação baseada na convicção de que ninguém Às expensas do outro, e que os interesses e expectativas de cada parte envolvida na disputa serão levados em conta na disputa em um grau aceitável..

INTERESSE - Uma necessidade ou preocupação que deve ser levada em conta em um acordo para que este acordo seja considerado satisfatório.

MEDIAÇÃO – A incorporação de uma pessoa imparcial à negociação para ajudar as partes a encontrarem uma solução mutuamente aceitável. Esta terceira parte não têm poder de tomada de decisão. A terceira parte trabalha com os negociadores para estruturar e aplicar um processo para se alcançar acordos.

NEGOCIAÇÃO – Um processo de resolução de problemas onde as partes voluntariamente discutem suas diferenças e procuram alcançar um acordo. Se for bem sucedida, uma negociação resulta em um acordo ou uma troca de promessas.

POSIÇÃO – A declaração de uma parte de como uma questão deveria ser resolvida.

QUESTÃO – Uma matéria em disputa; freqüentemente declarado com um problema.