

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA UMA MEDIAÇÃO
PROCESSUALIZADA**

**THE INVOLVEMENT OF THE PUBLIC MINISTRY IN SOCIO-ENVIRONMENTAL
CONFLICTS: LIMITS AND POSSIBILITIES FOR THE LEGAL PROCESSING OF
MEDIATION**

Cristiano de Oliveira

Analista Processual -MPMG

Especialista em Direito Processual pela PUC-MG

Mestrando em Direito na Universidade de Itaúna-MG

RESUMO: Analisa-se a contribuição do Ministério Público para a resolução extrajudicial de conflitos surgidos em comunidades impactadas por empreendimentos minerários em face das atribuições conferidas ao órgão a partir da CR/88. Procura-se descrever os dois perfis de atuação do Ministério Público no ordenamento jurídico brasileiro a partir da CR/88: demandista e resolutivo. Em seguida, o artigo tece breves considerações sobre a resolução extrajudicial de conflitos, com ênfase nos institutos da mediação e da conciliação. Aponta-se o Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM), criado no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como um ambiente adequado para a difusão das disposições da Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente e a realização de uma mediação processualizada.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; Conflitos Ambientais Minerários; Mediação Processualizada;

ABSTRACT: An analysis made in reference to the contribution of the Public Ministry towards the extrajudicial resolutions of conflicts caused in communities impacted by mining enterprises faced by the attributions conferred to the organ from CR/88. It looks at describing the two profiles where the Public Ministry is present within the Brazilian legal system beginning at CR/88: demands and resolutions. Following this, the article inserts brief considerations regarding the extrajudicial resolutions of conflicts, with an emphasis on mediation and conciliation institutions. The Environmental Conflict Negotiation Nucleus, (NUCAM), created within the Public Ministry of the state of Minas Gerais, has been appointed as an adequate arena for the diffusion of depositions from the Aarhus Convention about Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters and the realisation of the legal processing of mediation.

KEY WORDS: Public Ministry, Mining Environment Conflicts, Mediation Processes

1. Introdução

O Ministério Público teve suas atribuições ampliadas pela ordem jurídico-constitucional vigente. Trata-se de instituição que a Constituição da República de 1988 estabeleceu como permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e incumbiu de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (CR/88, art. 129).

Dentre outras funções institucionais previstas nos incisos do art. 129 da CR/88, destaca-se a atuação do Ministério Público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, mediante a promoção do inquérito civil e da ação civil pública (CR/88, art. 129, III).

O espectro de atuação do Ministério Público em tais matérias – patrimônio público e social, meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos – possibilita conjecturar os limites e possibilidades de sua atuação como mediador para a resolução extrajudicial de conflitos como via alternativa ao ajuizamento de demandas junto ao Poder Judiciário brasileiro.

Para tanto, inicia-se com a descrição dos dois perfis de atuação do Ministério Público no ordenamento jurídico brasileiro a partir da CR/88. Procura-se, em seguida, tecer breves considerações sobre a resolução extrajudicial de conflitos, com ênfase nos institutos da mediação e da conciliação. Aborda-se, também, a contribuição do Ministério Público como mediador em conflitos surgidos em comunidades impactadas por empreendimentos minerários. O artigo utilizará como estratégia metodológica a pesquisa teórica e, como procedimento metodológico, a análise de conteúdos de textos jurídicos escritos sobre o tema.¹

2. O Ministério Público a partir da Constituição da República de 1988: perfis demandista e resolutivo

Afirma-se que a atuação dos órgãos de execução do Ministério Público, dentro do

¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa, DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4ª ed. Belo Horizonte: 2013, p. 82-91.

perfil consagrado pela Constituição da República de 1988, pode ser vista sob duas perspectivas: uma demandista e outra resolutive. Na primeira, o Ministério Público utiliza-se dos mecanismos previstos no ordenamento jurídico processual, mediante a propositura ou intervenções em ações judiciais nas esferas cíveis como na criminal, na segunda o órgão de execução pode se utilizar de mecanismos extraprocessuais de resolução de conflitos. (GOULART, 1998. p. 120).

Sobre os dois modelos de atuação, esclarece Almeida:

No plano dessa nova postura institucional do Ministério Público e, especialmente no plano do desempenho dessas suas funções constitucionais, é que se fala hoje em Ministério Público *demandista*, que é aquele que atua como órgão agente ou até interveniente perante o Poder Judiciário (é o que atua nas demandas judiciais) e em Ministério Público *resolutive*, que é o que atua no plano extrajurisdicional como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. (ALMEIDA, 2007, p. 150).

A par da existência destes dois modelos, consoante frisa Macêdo, “não existe um modo de atuar, processual ou extraprocessual, único e ‘correto’, sendo que os membros do Ministério Público deverão buscar caso a caso os melhores instrumentos e técnicas, dentro ou fora do processo, para defender os interesses constitucionalmente tutelados pelo Ministério Público.” (MACÊDO, 2013, p. 341).

Nesse enfoque, Oliveira propõe que:

[...] para se tornar uma instituição solucionadora de conflitos pré-jurisdicionais, o Ministério Público deve abrir-se ao diálogo amplo com as demais instituições constituídas, bem como à população de forma geral. O relacionamento inter-institucional é pressuposto básico e fundamental para que se consiga alcançar o desiderato de se fazer cumprir o ordenamento legal e constitucional sem que haja uma anterior decisão judicial impositiva e, geralmente, de pouca efetividade. (OLIVEIRA, 2013, p. 251-252).

Rojas, trabalhando o papel do Ministério Público no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos, esclarece que:

Ainda que o Ministério Público seja uma instituição própria do Sistema de Justiça, funcionando dentro da lógica do modelo de Estado de Direito, gestado e mantido dentro do liberalismo político-econômico e fazendo parte da sociedade política, que utiliza os aparelhos de coerção no exercício do monopólio legal de repressão e violência, pode ele fazer opção entre duas maneiras de se enxergar, por força de sua atribuição constitucional (defesa dos interesses metaindividuais e sociais – coletivos *lato sensu*): ser um agente de mediação social ou ser agente de transformação social. (ROJAS, 2013, p.144).

Santos, analisando a necessidade de “valorização de experiências e estratégias que fomentem a aproximação entre a justiça e a cidadania”, destaca o papel atribuído ao Ministério Público, no Brasil, pela Constituição da República de 1988 e a ampliação de suas atribuições. Todavia, adverte o sociólogo português:

O imperativo de democratização das instituições jurídicas implica outro tipo de relacionamento, não só com os outros componentes do sistema judicial, como o legislativo e com o executivo, mas também com a sociedade em geral e com as suas organizações, nomeadamente com grupos de cidadãos, movimentos sociais e entidades não governamentais dedicados a temas relacionados com sua área de atuação: direitos humanos, defesa da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, entre outros.²

Propõe-se neste texto, diante ênfase conferida ao modelo de atuação resolutiva em tempos recentes, conjecturar a possibilidade de construção de uma mediação processualizada pelo Ministério Público em conflitos ambientais minerários, tendo como parâmetro as disposições da Convenção de Aarhus.³ Para tanto, necessário delinear os meios alternativos de resolução de conflitos no Brasil como vias para a atuação resolutiva de conflitos.

3. Da resolução extrajudicial de conflitos: mediação e conciliação

Nos últimos dez anos, intensificou-se o discurso no cenário jurídico, sobretudo após a Emenda Constitucional n. 45, conhecida como *Reforma do Judiciário*⁴, para a utilização de outros meios de solução de litígios no Brasil.⁵⁶

² SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 47.

³ No entanto, conforme adverte Goulart, a atuação do Ministério Público enquanto mediador não se confunde com a função de árbitro. A mediação, ao contrário da arbitragem, que pressupõe um terceiro imparcial, exige a intervenção do Ministério Público “nos diversos fóruns e nos novos espaços de negociação política, com o escopo de construir, afirmar, validar e concretizar os direitos sociais e, desse modo, garantir a democratização das relações sociais.” (GOULART, 1998, p. 122, nota de pé de página).

⁴ Conhecida como símbolo da chamada *Reforma do Judiciário*, a supracitada emenda, dentre outras mudanças, incluiu o inciso LXXVIII no elenco dos direitos e garantias fundamentais, assegurando “a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

⁵ Em 29 de novembro de 2010, o CNJ aprovou a Resolução 125, objetivando estabelecer uma política pública nacional em resolução adequada de conflitos. Consta do Manual de Mediação Judicial: “A criação da Resolução 125 do CNJ foi decorrente da necessidade de se estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento de práticas já adotadas pelos tribunais. Desde a década de 90, houve estímulos na legislação processual à autocomposição: mediação civil, mediação comunitária, mediação vítima-ofensor (ou mediação penal), conciliação previdenciária, conciliação em desapropriações, entre muitos outros.” AZEVEDO, André Gomma (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 4ª ed. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. 2013. p. 27.

⁶ Santos, reportando-se à metáfora das três ondas utilizada por Cappelletti e Garthi, afirma que na terceira “o movimento de acesso à justiça procura expandir a concepção clássica de resolução judicial de conflitos desenvolvendo um conceito amplo de justiça em que os tribunais fazem parte de um conjunto integrado de meios de resolução de conflitos, o que inclui o que se convencionou chamar de ADR (resolução alternativa de litígios).” SANTOS, Boaventura de Souza. *Op. cit.*, p. 31-32.

Também conhecidos como equivalentes jurisdicionais, os meios alternativos de solução de disputas mais conhecidos são “a intermediação (negociação, arbitragem, conciliação e mediação) e a autocomposição.” (TAVARES, 2002, p. 41).⁷

Pretende-se neste item apresentar breves conceitos, características e distinções entre os institutos da mediação e da conciliação enquanto meios alternativos de solução de disputas.

Six considera que a “função ‘mediação’ não se exprime somente nas relações interpessoais, mas naquelas que cada um pode ter com as instituições e, entre outras, com as administrações destas últimas.” (SIX, 2001, p. 29).

O autor estabelece uma distinção “segundo *a origem* dos diferentes mediadores” e quanto ao seu “respectivo *modo de ação*”. Assim, a partir da origem dos mediadores, identifica a existência de duas modalidades de mediação: a institucional e a cidadã, investigando a possibilidade de coexistência e a relação de complementaridade que deve haver entre elas. (SIX, 2001, p. 29).

De acordo com o autor, os mediadores institucionais, “cumpram um trabalho específico a serviço ao mesmo tempo de sua instituição e dos clientes desta”, enquanto os mediadores cidadãos, “são propostos por associações livres, por cidadãos a outros cidadãos”. (SIX, 2001, p. 29).

Na ótica do autor, os modos de ação destes dois grupos de mediadores também são distintos. Os mediadores institucionais têm a seu favor um instrumental técnico, sendo procurado para a resolução de problemas técnicos e que demandam tratamento técnico. Por sua vez, os mediadores cidadãos “são os cidadãos entre os cidadãos”, que sem disporem de meios técnicos, mas contando com o fator tempo em seu modo de agir, trabalham “para permitir às pessoas encontrar, por seus próprios meios, uma saída a seus conflitos”. (SIX, 2001, p. 34).

Enquanto espécie do gênero equivalentes jurisdicionais, a mediação é composta de três elementos, a saber:

- a) *intervenção de terceiros* (pessoa basicamente neutra ou, quando menos, interessada apenas na composição, que é o mediador);
- b) *disputa* (elemento que preexiste à mediação, sendo necessária a presença de duas ou mais pessoas, que precisam estar disputando direitos) e
- c) *intenção de promover acordo para pôr fim ao litígio* (vontade, disposição e esforços, especialmente do mediador, para o interno). (TAVARES, 2002, p. 67).

Tavares resume os seguintes princípios da mediação:

⁷ Consoante ensina Tavares, os meios alternativos de solução de disputas são conhecidos por sua sigla em inglês ADR (*Alternative Dispute Resolution*), dentre os quais podem ser citados: “*fact finding, ombudsman, mini-trial, summary jury trial, rent-a-judge* e a *adjudication*.” TAVARES, Fernando Horta. *Mediação & Conciliação*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 41.

- *Voluntariedade*: aceitação por livre iniciativa ou aceitação das partes. Significa a disposição de cooperação para o objetivo da mediação.
- *Não adversariedade*: não competição das partes, as quais não objetivam ganhar ou perder, mas solucionar o problema.
- *Intervenção neutra de terceiro*: terceira parte, catalisadora das soluções.
- *Neutralidade*: não interferência no mérito das questões.
- *Imparcialidade*, isto é, ausência de favoritismo ou preconceito com relação a palavras, ações ou aparência, significado, por parte do mediador, um compromisso de ajuda a todas as partes e na manutenção desta imparcialidade no levantamento de questões, ao considerar temas como realidade, justiça, equidade e viabilidade de opções propostas para acordo.
- *Autoridade das partes*: poder de decisão sobre as questões em disputa, já que são elas as responsáveis pelos resultados e pelo próprio andamento do processo.
- *Flexibilidade do processo*: a mediação não é um processo rígido, uma vez que não está restrita à aplicação de normas genéricas e pré-estabelecidas e sua estruturação depende, basicamente, das partes e dos procedimentos por elas próprias escolhidas.
- *Informalidade*, que se caracteriza pela ausência de estrutura e inexistência de conformidade a qualquer norma substantiva ou de procedimento.
- *Privacidade*: a vontade das partes se manifesta de maneira autônoma, baseada em interesses privados, no âmbito privado.
- *Consensualidade*, no sentido de não haver uma decisão imposta às partes. Leva-se em consideração o resultado de deliberação das partes e desta vontade é que se extrairá a sujeição ao acordo daí surgido.
- *Confidencialidade*, que é um dos princípios norteadores da mediação. As informações são restritas ao âmbito das partes e do interventor. Salvo restritas eventualidades (por exemplo, os próprios sujeitos darem publicidade ao processo ou às decisões, visto que têm liberdade para tal), nada pode ser utilizado em juízo ou ter publicidade. (TAVARES, 2002, p. 67-68).

Parcela da doutrina aponta a dificuldade de se estabelecer uma distinção entres os institutos da mediação e da conciliação. De acordo com Pinho e Durço:

A distinção entre mediação e conciliação é tarefa um tanto árdua. Alguns autores recomendam tratar os dois termos como sinônimos. Entretanto, na Itália os autores traduzem a palavra inglesa *mediation* para *conciliazione*, reservando o termo *mediazione* para a gestão dos conflitos em matéria familiar, social, escolástica e penal. Isto com o objetivo de distinguir claramente a atividade praticada pelo Estado em face da existência ou iminência de um processo (*conciliazione*), da atividade meramente espontânea de pacificação social, praticada em face da existência de conflitos latentes ou iminentes, mas sem que ainda se tenha cogitado do processo judicial (*mediazione*). (PINHO; DURÇO, 2010, p. 381).

No entanto, é possível apontar características que permitem delinear a dinâmica de atuação em tais institutos.⁸ Nesse sentido, estabelecendo uma distinção entre os institutos, Rodrigues Júnior considera que:

⁸ No Manual de Mediação Judicial elaborado pelo CNJ, também é feita a distinção entre os institutos da mediação e conciliação: “Dentro do quadro geral de formas de tutela de interesses, a mediação e a conciliação são consideradas, por vários processualistas, como sendo métodos autocompositivos de resolução de disputas. [...] a mediação é definida como um processo no qual se aplicam integralmente todas as técnicas autocompositivas e no qual, em regra, não há uma restrição de tempo para sua realização. [...] a conciliação, também, para fins deste manual pode ser definida como um processo autocompositivo ou uma fase de um processo autocompositivo no qual se aplicam algumas técnicas autocompositivas e em que há, em regra, restrição de tempo para sua realização.” AZEVEDO, André Gomma (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 4ª ed. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. 2013. p. 86.

A mediação é o processo dinâmico que visa ao entendimento, buscando desarmar as partes envolvidas no conflito. O mediador, terceiro neutro e imparcial, tem a atribuição de mover as partes da posição em que se encontram, fazendo-as chegar a uma solução aceitável. A decisão é das partes, tão-somente delas, pois o mediador não tem poder decisório nem influencia diretamente na decisão das partes por meio de sugestões, opiniões ou conselhos.

Já o conciliador, apesar de não decidir, influencia diretamente na decisão das partes por intermédio de uma intervenção mais direta e objetiva. Para alcançar o objetivo final, ou seja, o acordo, o conciliador induz, dá palpites e sugestões. Assim, diante de um conflito a respeito do valor de uma indenização, o conciliador pode sugerir o meio termo entre o que é ofertado por uma das partes e o que é pedido pela outra, ou sugerir o parcelamento desse valor, ou persuadir, alertando sobre qual deverá ser a solução do juiz para o caso. (RODRIGUES JÚNIOR, 2007, p. 47).

No projeto de novo CPC, em trâmite no Congresso Nacional, observa-se que o legislador também se preocupou em estabelecer distinções, ainda que de modo singelo, entre os papéis exercidos pelo conciliador e mediador.⁹

⁹ No projeto de novo CPC, em trâmite no Congresso Nacional, o legislador aposta nos institutos da mediação e da conciliação como meios alternativos para resolução das demandas levadas aos órgãos judiciários e no âmbito administrativo. Dispõe o art. 3º, 3º, do CPC projetado: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos devem ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.” Na versão atual, o projeto dedica uma seção para os conciliadores e mediadores judiciais (Seção VI Dos conciliadores e mediadores judiciais): “Art. 166. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização do centro serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.
§ 2º Em casos excepcionais, as audiências ou sessões de conciliação e mediação poderão realizar-se nos próprios juízos, desde que conduzidas por conciliadores e mediadores.

§ 3º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não tiver havido vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 4º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que tiver havido vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Art. 167. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da normalização do conflito, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3º A aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição, não ofende o dever de imparcialidade.

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

Art. 168. Os conciliadores, mediadores e as câmaras privadas de conciliação e mediação serão inscritos em cadastro nacional e em cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, que manterá registro de profissionais habilitados, com indicação de sua área profissional.

§ 1º Preenchendo o requisito da capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, o conciliador ou o mediador, com o respectivo certificado, poderá requerer sua inscrição no cadastro nacional e no cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal.

§ 2º Efetivado o registro, que poderá ser precedido de concurso público, o tribunal remeterá ao diretor do foro da comarca, seção ou subseção judiciária onde atuará o conciliador ou o mediador os dados necessários para que seu nome passe a constar da respectiva lista, para efeito de distribuição alternada e aleatória, observado o princípio da igualdade dentro da mesma área de atuação profissional.

§ 3º Do credenciamento das câmaras e do cadastro de conciliadores e mediadores constarão todos os dados relevantes para a sua atuação, tais como o número de causas de que participou, o sucesso ou insucesso da atividade, a matéria sobre a qual versou a controvérsia, bem como outros dados que o tribunal julgar relevantes.

§ 4º Os dados colhidos na forma do § 3º serão classificados sistematicamente pelo tribunal, que os publicará, ao menos anualmente, para conhecimento da população e fins estatísticos, e para o fim de avaliação da conciliação, da mediação, das câmaras privadas de conciliação e de mediação, dos conciliadores e dos mediadores.

§ 5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do *caput*, se advogados, estarão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que exerçam suas funções.

§ 6º O tribunal poderá optar pela criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores, a ser preenchido por concurso público de provas e títulos, observadas as disposições deste Capítulo.

Art. 169. As partes podem escolher, de comum acordo, o conciliador, o mediador ou a câmara privada de conciliação e de mediação.

§ 1º O conciliador ou mediador escolhido pelas partes poderá ou não estar cadastrado junto ao tribunal.

§ 2º Inexistindo acordo na escolha do mediador ou conciliador, haverá distribuição entre aqueles cadastrados no registro do tribunal, observada a respectiva formação.

O conciliador, de acordo com o art. 166, § 3º, do projeto de novo CPC, atuará “preferencialmente nos casos em que não tiver havido vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem” (art. 166, 3º). (BRASIL, 2013).¹⁰

Noutro giro, o mediador atuará “preferencialmente nos casos em que tiver havido vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos” (art. 166, 4º). (BRASIL, 2013).

Comentando a opção do legislador ao diferenciar os institutos no projeto de novo CPC, Tartuce considera que: “Embora contemple os principais diferenciais apontados pela doutrina sobre a distinção entre os mecanismos, sobreleva destacar que a diferenciação não é unânime e encontra variadas percepções a partir da distinção feita em algumas escolas americanas entre as modalidades facilitativa e avaliativa de mediação.” (TARTUCE, 2013, p. 760).

§ 3º Sempre que recomendável, haverá a designação de mais de um mediador ou conciliador.

Art. 170. Ressalvada a hipótese do art. 168, § 6º, o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º A mediação e a conciliação podem ser realizadas como trabalho voluntário, observada a legislação pertinente e a regulamentação do tribunal.

§ 2º Os tribunais determinarão o percentual de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelas câmaras privadas de conciliação e mediação, com o fim de atender aos processos em que haja sido deferida a gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento.

Art. 171. No caso de impedimento, o conciliador ou mediador o comunicará imediatamente, de preferência por meio eletrônico, e devolverá os autos ao juiz da causa, ou ao coordenador do centro judiciário de solução de conflitos e cidadania, devendo este realizar nova distribuição. Parágrafo único. Se a causa de impedimento for apurada quando já iniciado o procedimento, a atividade será interrompida, lavrando-se ata com o relatório do ocorrido e a solicitação de distribuição para novo conciliador ou mediador.

Art. 172. No caso de impossibilidade temporária do exercício da função, o conciliador ou mediador informará o fato ao centro, preferencialmente por meio eletrônico, para que, durante o período em que perdurar a impossibilidade, não haja novas distribuições.

Art. 173. O conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de um ano, contado do término da última audiência em que atuaram, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Art. 174. Será excluído do cadastro de conciliadores e mediadores aquele que:

I - agir com dolo ou culpa na condução da conciliação ou da mediação sob sua responsabilidade, ou violar qualquer dos deveres decorrentes do art. 167, §§ 1º e 2º;

II - atuar em procedimento de mediação ou conciliação, apesar de impedido ou suspeito.

§ 1º Os casos previstos neste artigo serão apurados em processo administrativo.

§ 2º O juiz da causa ou o juiz coordenador do centro de conciliação e mediação, se houver, verificando atuação inadequada do mediador ou conciliador, poderá afastá-lo de suas atividades por até cento e oitenta dias, por decisão fundamentada, informando o fato imediatamente ao tribunal para instauração do respectivo processo administrativo.

Art. 175. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 176. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.”

¹⁰ No dia 02 de outubro de 2013, foi apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei n. 410, de 2013, objetivando a aprovação de uma Lei de Mediação Extrajudicial. Na justificativa do projeto, consta que: “A mediação é um avançado instituto de resolução consensual de conflitos, consistente num procedimento que envolve reuniões conjuntas ou separadas com as partes em litígio, em que uma terceira pessoa imparcial e independente, com a necessária capacitação, facilite o diálogo entre elas para que melhor entendam o conflito e as auxiliem a construir soluções criativas à disputa.” Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=101791. Acesso em: 09 nov. 2013.

Sem ignorar a distinção, constata-se que nova perspectiva tem sido oferecida ao conceito do instituto da mediação, cujo estudo tem sido encaminhado para uma perspectiva processual constitucional. A redefinição do conceito passa a ser balizada pelos princípios institutivos do Processo¹¹, notadamente pelo contraditório, ampla defesa e isonomia, conforme será visto a seguir.

4. Teoria da Mediação Processualizada: contornos para a atuação do Ministério Público

Fernando Horta Tavares, analisando os dispositivos que o legislador do projeto de CPC dedicou aos meios alternativos de resolução de conflitos, defende a observância da mediação às balizas constitucionais, propondo a chamada “Mediação Processualizada fundada na Autonomia da Vontade Privada legal e Responsável”.

Explica o autor:

A Mediação, vista sob as vestes constitucionais e principiológicas e moldada segundo requisitos normativo-operacionais da legislação infraconstitucional, afigura-se uma tentativa séria de resposta à resolução dos conflitos intersubjetivos sob a ótica da autonomia e responsabilidade da ação humana em uma sociedade democrática, não fechada [...]. A Mediação que se defende neste artigo [...] repousa na observância dos princípios constitucionais da Liberdade com Dignidade em Contraditório, da Isonomia, da Ampla Defesa, do Acesso e Exercício ao Direito, do Direito ao Advogado e da Duração Razoável dos Procedimentos de Solução de Controvérsias. (TAVARES, 2013, p. 62-63).

Obtempera, ainda, o autor:

[...] Sabendo-se que o Sujeito do conflito pode falar e contradizer a fala do Outro (contraditório), apresentar as argumentações que lhe aprouver em defesa de suas teses (ampla defesa), que ele se encontra em grau isonômico de fala e de interpretação em face do Outro e que terá condições de conhecer do Direito formatador da solução do conflito, a partir destes pressupostos, não há dúvida que os Sujeitos da Vivência passam a efetivamente e com responsabilidade exercer o Direito a ter Direitos. (TAVARES, 2013, p. 64).

Tomando como parâmetro os princípios constitucionais processuais e com base no projeto de novo CPC, formula o autor o seguinte conceito para a Mediação Processualizada:

[...] Procedimento Informal de Auxílio às Pessoas a restabelecerem o diálogo e, a

¹¹ Na medida em que faz referência expressa aos princípios institutivos do Processo, acredita-se que a perspectiva se alinha à Teoria Neo-Institucionalista do Processo, de autoria do Prof. Rosemiro Pereira Leal. Cf. LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

partir daí, compreenderem as questões e os interesses em conflito, de modo que possam identificar por si mesmas, alternativas consensuais que gerem benefícios mútuos, sempre tomando com fundamento estrutural o debate livre, aberto e democrático, em bases isomericamente contrapostas e em contraditório e ampla defesa argumentativa. (TAVARES, 2013, p. 67).

Feitas estas breves considerações, cumpre analisar as principais diretrizes da Convenção de Aarhus e a possibilidade sua aplicação nos processos de mediação em conflitos ambientais minerários.¹²

5. A Convenção de Aarhus

No dia 25 de junho de 1998, na cidade de Aarhus, na Dinamarca, durante a 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, a Comunidade Europeia, juntamente com seus Estados-Membros, assinou a Convenção de Aarhus, sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.¹³

Dentre outras, norteia-se a Convenção de Aarhus nas seguintes premissas, a seguir reproduzidas e sintetizadas:

- i) todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, e o dever, quer individualmente quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras;
- ii) para poderem exercer esse direito e cumprir esse dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, poder participar no processo de tomada de decisões e ter acesso à justiça no domínio do ambiente, e reconhecendo que, neste contexto, os cidadãos podem necessitar de assistência para poderem exercer os seus direitos;
- iii) no domínio do ambiente, a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões e reforça a sua aplicação, contribui para a sensibilização do público para as questões ambientais, dá-lhe a possibilidade de manifestar as suas preocupações e permite às autoridades públicas ter em conta essas preocupações;
- iv) o público precisa de ter conhecimento dos procedimentos relativos à participação no processo de tomada de decisões, de ter livre acesso a tais

¹² Vale ressaltar que a possibilidade de mediação em matéria ambiental tem sido estimulada no âmbito da União Europeia. Ver o projeto em andamento no instituto de pesquisa Ecologic Institut EU, intitulado Study on environmental complaint-handling and mediation mechanisms at national level. Disponível em: <http://www.ecologic.eu/>. Acesso em: 20 nov. 2013.

¹³ Sobre as convenções em Direito Internacional Público, veja-se o que dispõe o glossário da Rede Judiciária Europeia: “As convenções, igualmente designadas tratados ou acordos, são instrumentos privilegiados do direito internacional público. A convenção designa o acordo celebrado entre vários Estados e/ou organizações internacionais com vista a produzir efeitos jurídicos nas suas relações mútuas e relativamente aos nacionais dos Estados em causa. As convenções podem ser bilaterais, isto é, celebradas entre dois Estados. Era o que acontecia no passado, antes de serem criadas organizações internacionais que oferecem um quadro adequado para negociar e celebrar convenções multilaterais, isto é, celebradas entre mais de dois Estados. Numerosas convenções multilaterais foram negociadas sob os auspícios de organizações internacionais, como a Conferência de Haia de Direito Internacional Privado ou ainda o Conselho da Europa. A Convenção ‘Bruxelas I’ foi negociada e celebrada em 1968 entre os Estados Membros da CEE sob a égide da Comunidade Económica Europeia. A Comunidade Europeia celebra em nome dos Estados-Membros um determinado número de convenções com um ou mais países terceiros. Uma vez assinadas pelos representantes dos governos, as convenções devem ser ratificadas ou aprovadas pelas autoridades nacionais competentes, que na maior parte dos casos são os parlamentos nacionais. Nalguns Estados-Membros, uma vez ratificadas, as convenções produzem automaticamente efeitos na ordem jurídica interna. Noutros Estados, uma vez ratificadas, as convenções só produzirão efeitos se forem transpostas, sob a forma de lei, por exemplo, para a ordem jurídica nacional.” Disponível em: http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_pt.htm#Convenção. Acesso em: 15 out. 2013.

procedimentos e de saber como utilizá-los;

v) deve-se garantir ao público, bem como às organizações, o acesso a mecanismos judiciais eficazes por forma a proteger os seus interesses legítimos e a garantir a aplicação da lei.¹⁴

Sobredita Convenção entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no art. 20º.

Na exposição de motivos da Convenção de Aarhus consta que ela se assenta em três pilares, cada um conferindo diferentes direitos: o primeiro prevê o acesso a informações sobre o ambiente; o segundo, a participação do público no processo de tomada de decisões e o terceiro o acesso à justiça.

Dispõe o art. 3º da Convenção de Aarhus que:

1. Cada Parte adoptará as medidas necessárias, legislativas, regulamentares e outras, incluindo as medidas destinadas a assegurar a compatibilidade entre as disposições relativas à informação, participação do público e acesso à justiça adoptadas em aplicação da presente Convenção, assim como as medidas de execução adequadas para estabelecer e manter um quadro de aplicação das disposições da presente Convenção claro, transparente e coerente.¹⁵

Em relação ao acesso do público às informações sobre o meio ambiente, o item “6” do art. 5º da Convenção de Aarhus consigna:

6. Cada Parte encorajará os operadores cujas actividades tenham um impacto significativo na ambiente a informar regularmente o público do impacto ambiental das suas actividades e produtos, sempre que conveniente, no âmbito da aplicação voluntária de programas de rotulagem ecológica ou de auditoria ecológica, ou através de outras medidas.¹⁶

Sobre a participação do público no processo de tomada de decisões, destaca o item “4” do art. 6º: “4. Cada Parte velará pela participação do público o mais cedo possível no processo, quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efectiva do público.”¹⁷

¹⁴ Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf> Acesso 15 out. 2013.

¹⁵ Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf> Acesso 15 out. 2013.

¹⁶ Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf> Acesso 15 out. 2013.

¹⁷ Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf> Acesso 15 out. 2013.

Quanto ao “acesso à justiça”¹⁸, o item “1” do art. 9º da Convenção de Aarhus estabelece:

1. Cada Parte assegurará, em conformidade com o disposto na legislação nacional, o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei, a qualquer pessoa que considere que o pedido de informações por si apresentado nos termos do disposto no artigo 4º foi ignorado, indevidamente recusado, no todo ou em parte, objecto de uma resposta incorrecta, ou que não tenha recebido um tratamento consentâneo com o disposto no mesmo artigo. [...]

Com o objectivo de aumentar a eficácia do disposto no presente artigo, Cada Parte assegurará a colocação à disposição do público das informações relativas ao acesso aos processos de recurso administrativos e judiciais e considerará a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves financeiros e outros ao acesso à justiça.¹⁹

No Brasil, juristas e organizações não governamentais têm sustentado a necessidade de se utilizar a Convenção de Aarhus nas temáticas ambientais.

Partindo da análise dos artigos 77 e 78 da Lei n. 9.605/98²⁰, Lei dos Crimes Ambientais, sob a ótica da Convenção de Aarhus, Mazzuoli e Ayala sustentam que “os deveres a que o Estado brasileiro se impôs por meio da Lei dos Crimes Ambientais devem ser interpretados à luz das regras do contemporâneo Direito Internacional Público, especialmente na sua vertente ambiental conhecida como Direito Internacional do Meio Ambiente.” (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 298).

Os autores apontam como fundamentos para a cooperação do Brasil em matéria ambiental os arts. 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, no Princípio 24 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), e o Fórum de Siena (17-21.04.1990), preparatório para a Conferência do Rio de Janeiro de 1992. Referem-se, ainda, ao segundo considerando do Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, celebrado em Assunção (Paraguai), em 22 de junho de 2001, e ratificado pelo Brasil em 9 de outubro de

¹⁸ Cabe salientar que, na atualidade, o emprego da expressão acesso à jurisdição em Direito Processual é mais adequado. Uma leitura da obra *Teoria Geral do Processo* do Prof. Rosemíro Pereira Leal demonstra que “[...] a expressão ‘acesso à justiça’ não é a síntese de todos os princípios e garantias constitucionais do processo, porque atualmente o modelo constitucional do processo democrático é que, ao incorporar o princípio da ampla defesa pelo direito-de-ação, é que gera o livre acesso à jurisdição, como direito irrestrito de provocar a tutela legal (art. 5º, XXXV, CR/88) [...] o processo não busca ‘decisões justas’, mas assegura as partes participarem isonomicamente na construção do provimento, sem que o impreciso e idiossincrático conceito de ‘justiça’ da decisão decorra da clarividência do julgador, de sua ideologia ou magnanimidade.” (LEAL, R.P. *Teoria Geral do Processo: primeiros estudos*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 68, negrito no original). Essa advertência deve ser feita por todo aquele se propõe ao enfrentamento do tema no paradigma do Estado Democrático de Direito e na atual quadra da Ciência Processual.

¹⁹ Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf> Acesso 15 out. 2013.

²⁰ Os artigos estão inseridos no Capítulo VII da Lei n. 9.605/98, intitulado “Da Cooperação Internacional para a preservação do Meio Ambiente”. Estabelecem os citados dispositivos: “Art. 77. Resguardados a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes, o Governo brasileiro prestará, no que concerne ao meio ambiente, a necessária cooperação a outro país, sem qualquer ônus, quando solicitado para: [...]. Art. 78. Para a consecução dos fins visados nesta Lei e especialmente para a reciprocidade da cooperação internacional, deve ser mantido sistema de comunicações apto a facilitar o intercâmbio rápido e seguro de informações com órgãos de outros países.”

2003. (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 299-300).

Entendem os autores que:

O texto da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, ainda que involuntariamente, integra-se com perfeição no contexto de uma cultura global influenciada por uma sociedade da informação ambiental, inaugurada naquele mesmo ano, com a adoção no âmbito das Nações Unidas da ‘Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente’, também conhecida como a *Convenção de Aarhus*. (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 309).

Consideram, ademais, que

[...] a Convenção de Aarhus implementa o compromisso dos países europeus de garantir aos cidadãos (nacionais ou não dos seus Estados partes) o acesso à informação, a participação no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, reconhecendo que nesse domínio a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões e contribui para a sensibilização do próprio público para as questões ambientais, permitindo-lhe manifestar as suas preocupações às autoridades públicas sobre essas questões. (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 310).

Para os autores, a Convenção de Aarhus, apesar não ser aplicada no Brasil, “serve ao nosso país como paradigma e referencial ético no que toca à cooperação internacional para a proteção do meio ambiente, na medida em que consagra aos cidadãos o acesso à informação, a participação na tomada de decisões e o ingresso à justiça em matéria ambiental.” (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 310).

Concluem, assim, que o “tripé de Aarhus – baseado no trinômio *informação, participação pública nos processos de decisão, e acesso à justiça* – constitui parte integrante do Direito Internacional do Meio Ambiente contemporâneo, além de transpor que os limites de con-

sensos regionais sobre como o meio ambiente deve ser protegido pelos Estados.” (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 311).

6. Comunidades impactadas por empreendimentos minerários: limites e possibilidades da atuação do Ministério Público como mediador-intermediador

Dentre outras atribuições constitucionais, volta-se a atuação do Ministério Público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, mediante a promoção do inquérito civil e da ação civil pública (CR/88, art. 129, III).

Em alguns empreendimentos ou atividades que causam significativo impacto ambiental, determinados conflitos que, em um primeiro momento, poderiam evidenciar violação a direitos patrimoniais disponíveis, trazem em seu bojo, depois de análise mais acurada, complexidades que justificam a intervenção do Ministério Público.²¹

Nesse passo, um conflito ambiental pode ser estudado sob múltiplos aspectos e apresenta facetas diversas. É o que demonstrou, oportunamente, Soares:

[...] a definição de conflito ambiental determina os recursos naturais como objeto da disputa seja quanto ao uso, controle ou acesso. Também pode ser objeto de conflitos ambientais o conhecimento, seja a respeito dos riscos, seja em torno de conhecimentos tradicionais ou bens sagrados. Alguns autores incluem também a desigualdade na distribuição dos impactos negativos das ações humanas e destacam

²¹ Imbuído do propósito de promover a interlocução e a articulação entre os Promotores de Justiça, instituições públicas e a sociedade civil organizada, e visando garantir a efetivação da participação social nas políticas públicas e institucionais, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, instituiu, em 31 de outubro de 2011, por meio da Resolução PGJ n. 74, a Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), conferindo-lhe as seguintes atribuições no art. 2º:

- “ I - propor políticas para ampliação da participação social nos projetos, programas e ações desenvolvidos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais;
- II - auxiliar na articulação e dinamização do relacionamento institucional com a sociedade civil organizada visando ao aperfeiçoamento das ações, dos programas e dos projetos do Ministério Público;
- III - estimular a mobilização e a articulação dos órgãos de execução do Ministério Público, objetivando atuações conjuntas, uniformes e coordenadas;
- IV - propor às instituições públicas a adoção de instrumentos de participação e controle sociais nas fases de formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- V - promover a coleta de dados, informações e subsídios técnicos relativos a sua área de atuação para auxiliar os órgãos de execução;
- VI - fomentar a consolidação e a disseminação de informações sobre as iniciativas da sociedade civil organizada pertinentes à atuação do Ministério Público;
- VII - promover, em conjunto com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, a realização de encontros de especialização e atualização nas áreas do conhecimento associadas a sua atuação;
- VIII - articular com os promotores naturais das áreas afins, a instauração de Procedimentos para Implementação e Promoção de Projeto Social (PROPS);
- IX - instaurar Procedimento de Apoio à Atividade Fim (PAAF) para auxílio da atividade dos órgãos de execução;
- X - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça relatório anual de suas atividades;
- XI - exercer outras funções compatíveis com a sua finalidade que lhe forem delegadas.”

As experiências bem sucedidas da CIMOS e a necessidade de se acompanhar responsabilidades e impactos socioambientais de empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro e região possibilitou a criação, no ano 2012, da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), que “consiste num grupo de discussão e ação composto por representantes de instituições públicas e sociedade civil organizada que através de reuniões periódicas tanto física quanto virtualmente pretendem acompanhar e propor soluções para conflitos e impactos na área socioambiental. Para isso, abre-se nessa mídia social um espaço de diálogo, acompanhamento, troca de informações e normas, pauta e definições quanto a reuniões agendadas e seus desdobramentos. [...] Essa estratégia de atuação ministerial proativa e resolutiva para além de evitar a judicialização e contribuir para a pacificação social, pretende-se seja utilizada como paradigma em outras regiões com o intuito de minorar e prevenir violações a Direitos Fundamentais, decorrentes de grandes empreendimentos.” Disponível em: <http://cimos.blog.br/reasa/conceicao-do-mato-dentro-e-regiao/>. Acesso em: 09 nov. 2013.

a importância dos sentidos culturais. Este é, portanto, marcado pelas diferenças no modo de viver e relacionar com os outros seres, alguns reconhecidos como recursos naturais.²²

Para ilustrar, os reassentamentos de comunidades tradicionais impactadas por empreendimentos de grande porte devem levar em consideração todas as especificidades decorrentes da ocupação do território, que trazem aspectos importantes da cultura local.^{23 24}

Comentando o acerto do conceito de comunidades tradicionais adotado pelo Decreto Federal 6040/2007²⁵, Lima enfatiza que o objetivo principal deste é “a promoção do desenvolvimento sustentável destas comunidades, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais.” (LIMA, 2013a, p. 69).

A Lei Estadual 21.147, de 14/01/2014, seguindo semelhante conceito do Decreto Federal 6040/2007, estabeleceu no art. 4º os objetivos específicos da política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais, merecendo destaque o disposto nos incisos VIII e IX:

VIII – assegurar aos povos e comunidades tradicionais a permanência em seus territórios e o **pleno exercício de seus direitos individuais e coletivos**, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade, bem como a defesa dos direitos afe-

²² SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. *A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental –PROCAM 2008. p. 89.

²³ De acordo com a definição contida na linha das conclusões da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, conhecida com Mondiacult, realizada na Cidade do México, em 1982: “[...] a conferência concorda em que, no seu sentido mais amplo, a cultura pode ser considerada atualmente como um conjunto de características espirituais, materiais, intelectuais e emocionais diferenciadoras de uma sociedade ou de um grupo social, e que compreende, para além da arte e da literatura, os estilos de vida, as formas de viver em conjunto, os sistemas de valores, as tradições e as convicções.” Tradução da expressão “cultura” retirada do artigo intitulado *A UNESCO e a construção do direito à identidade cultural*, de autoria de Leandro de Alencar Rangel. Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/view/14> Acesso em: 15 nov. 2013.

²⁴ A propósito, destaque-se o art. 13 da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, adotada pela Conferência Geral da UNESCO, em Paris, realizada entre os dias 3 e 21 de outubro de 2005, na sua 33ª sessão, e ratificada pelo Brasil em 16/01/2007, que ressalta a necessidade de integração da cultura no desenvolvimento sustentável: “As Partes empenhar-se-ão em integrar a cultura nas suas políticas de desenvolvimento, a todos os níveis, tendo em vista criar condições propícias ao desenvolvimento sustentável e, neste contexto, privilegiar os aspectos ligados à proteção e à promoção da diversidade das expressões culturais.” Disponível em: http://direitoshumanos.gdcd.pt/3_20/III/PAG3_20_A.htm. Acesso em: 15 nov. 2013.

²⁵ Sobre o conceito legal de comunidades tradicionais, o Decreto Federal 6040/2007 estabelece em seu art. 3º: “I- Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

tados direta ou indiretamente, seja especificamente por projetos, obras e empreendimentos, seja genericamente pela reprodução das relações de produção dominantes na sociedade;

IX – garantir que empresas responsáveis por projetos, obras e empreendimentos compensem ou indenizem os povos e comunidades tradicionais pelos prejuízos causados nos territórios tradicionalmente ocupados e reparem os danos físicos, culturais, ambientais ou socioeconômicos. (MINAS GERAIS, 2014, **negrito nosso**).

O diploma normativo acima, recentemente publicado no âmbito do Estado de Minas Gerais, veio reforçar a tese de que, ao lado dos mecanismos processuais dispostos no ordenamento jurídico para a proteção dos direitos difusos e coletivos, deve-se priorizar a atuação preventiva/resolutiva pelo Ministério Público, sobretudo nos casos que envolvem povos e comunidades tradicionais impactados por grandes empreendimentos.²⁶

Nesse sentido, Lima defende que “em regiões com baixa participação popular, onde a cidadania apresenta ‘déficits’ importantes, no sentido da completa inexistência de fóruns municipais de participação e controle social, é fundamental que o Ministério Público ocupe inicialmente este espaço, funcionando como instrumento catalisador da ‘cidadania socioambiental latente’ nesses ambientes.” (LIMA, 2013b, p. 474-475).²⁷

Considera o autor que:

Mais que utilizar-se de seus instrumentos tradicionais, mais que indicar o caminho a ser percorrido, é fundamental em situações desse jaez que o promotor de Justiça vá além e tome todas as providências para que o caminho da solução amigável e efetiva de eventual conflito seja o mais célere possível. (LIMA, 2013b, p. 474-475).

Atento à necessidade de estímulo aos mecanismos extrajudiciais para resolução de controvérsias, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais instituiu, no dia 06 de dezembro de 2012, na estrutura do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação e Urbanismo (CAOMA) o

²⁶ Essa atuação preventiva pode ser atingida, por vezes, mediante a utilização dos seguintes instrumentos investigatórios cíveis a cargo do Ministério Público: a) Notificações; b) Inspeções; c) Requisições; d) Recomendações; e) Compromisso de Ajustamento de Condutas. (MACÊDO, Marcos Paulo Queiroz. *O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais*. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (et al) (Coord.). *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 335-374).

²⁷ Em reflexões realizadas a partir das experiências obtidas em sua atuação como Promotor de Justiça, na Bacia do Rio São Francisco/MG, e com base em diagnósticos realizados pelo Ministério Público, juntamente com instituições de ensino regionais, esclarece o autor que: “Pode-se reconhecer a completa falta de estrutura local e participação popular na gestão ambiental, dada a ausência de sistemas municipais de meio ambiente com atuação efetiva; os sérios conflitos pelo uso da água; gigantesco passivo ambiental decorrente de projetos de governo equivocados; baixa disponibilidade hídrica; falta de sinergia entre os órgãos de comando e controle; ausência de pesquisas e extensão acadêmicas em áreas absolutamente importantes para a bacia do São Francisco; descrédito da população ribeirinha quanto ao projeto de revitalização e, por fim, a existência de pelo menos seis de populações tradicionais imbrincadas com exploração agroecológica dos recursos naturais. Em razão desse quadro que se afigurou, particularmente das características das populações tradicionais, quilombolas, índios xacriabás, pescadores, vazanteiros, geraizeiros e veredeiros, todos, com Rosa, amantes do Rio, surgiu o que parecia óbvio. A conclusão de que a atuação tradicional, baixos índices de desenvolvimento humano IDH, baixa participação social e completa desconfiança dos sujeitos locais em relação ao Estado, decorrente de políticas equivocadas que levaram à destruição de rios, centenas de nascentes e veredas, os oásis do sertão, não seria suficiente para alcançar os desideratos constitucionais, notadamente a eficácia social do Direito Fundamental ao Desenvolvimento Sustentável.” LIMA, Paulo Cesar Vicente. *Projetos Sociais – Novos instrumentos de atuação do Ministério Público*. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (et al) (Coord.). *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013b. p. 471.

Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM), conferindo-lhe as seguintes atribuições:

Art. 3º Compete ao Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais - NUCAM, quando solicitado por órgão de execução:

I - Articular e orientar a atuação do Ministério Público na mediação e negociação de conflitos ambientais complexos, envolvendo empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, caracterizados como classe 05 ou 06 do licenciamento ambiental estadual;

II - Conduzir os inquéritos civis ou procedimentos administrativos submetidos ao NUCAM;

III - Analisar, por meio de equipe técnica, estudos ambientais e pareceres técnicos, apresentados em processos de licenciamento ambiental;

IV - Elaborar, mediante solicitação do órgão de execução ou dos coordenadores regionais, pareceres referentes a empreendimentos potencialmente poluidores implantados ou a serem implantados no Estado de Minas Gerais;

V - divulgar, com o apoio do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), as boas práticas e metodologias aplicadas ou desenvolvidas na resolução extrajudicial de conflitos ambientais;

VI - exercer outras funções afins, definidas pelo CAOMA. (MINAS GERAIS, 2012)

O Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais (fiscal da lei e parte), que incluem a proteção ao meio ambiente, poderá contribuir para a resolução extrajudicial dos conflitos socioambientais. Vale dizer, “na posição de defensor do ordenamento jurídico, do regime democrático e da sociedade (‘custos societatis’), conforme art. 127, *caput*, da CR/88, o Ministério Público passou a ter um novo papel, o de mediação social, que o mundo contemporâneo dele requer”. (MACÊDO, 2013, p. 366).

Acredita-se que o Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM), respeitado o caráter de confidencialidade que deve reger a mediação, constitui importante espaço para que os órgãos de execução do Ministério Público e/ou dos integrantes da equipe multidisciplinar aperfeiçoem as técnicas de resolução de conflitos extrajudiciais nos casos que envolvam conflitos ambientais minerários.

O Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM) é ambiente adequado para divulgação das disposições da Convenção de Aarhus, cujo tripé se baseia no trinômio *informação, participação pública nos processos de decisão e acesso à justiça*.

O Ministério Público, ao zelar para que as partes envolvidas estejam suficientemente esclarecidas antes de se instalar as sessões de mediação, contribuirá para o estabelecimento de uma “relação horizontal entre as partes, com igualdade, respeito mútuo e em razão da observância da ‘regra de ouro’ – uma pessoa fala de cada vez –”. (TAVARES, 2013, p. 72).

7. Considerações finais

O espectro de atuação do Ministério Público ampliou com a Constituição da República de 1988, estendendo-se para a proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

O Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais (fiscal da lei e parte), que incluem a proteção ao meio ambiente, poderá contribuir para a resolução extrajudicial dos conflitos socioambientais.

Consoante se destacou, intensificou-se o discurso no cenário jurídico, sobretudo após a Emenda Constitucional n. 45, conhecida como *Reforma do Judiciário*, para a utilização de outros meios de solução de litígios no Brasil, tais como a conciliação e a mediação.

A mediação processualizada representa avanço em relação à concepção tradicional acerca do instituto, na medida em que incorpora os princípios institutivos do processo (contraditório, ampla defesa e isonomia) durante a sua realização e pode ser utilizada por instituições e cidadãos.

Acredita-se que o Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM), criado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, respeitado o caráter de confidencialidade que deve reger a mediação, constitui importante espaço para que os órgãos de execução do Ministério Público e/ou os integrantes da equipe multidisciplinar aperfeiçoem as técnicas de resolução de conflitos extrajudiciais nos casos que envolvam conflitos ambientais minerários. O Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM) também é ambiente adequado para a difusão das disposições da Convenção de Aarhus.

8. Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das Ações Constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 150.

AZEVEDO, André Gomma (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 4ª ed. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. 2013. p. 27.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e Democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998. p. 120.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa, DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4ª ed. Belo Horizonte: 2013, p. 82-91.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

LIMA, Paulo Cesar Vicente. *Comunidades Tradicionais do Médio São Francisco – Etnicidade e Modus Vivendi*. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (et al) (Coord.). Patrimônio Cultural. Belo Horizonte: Del Rey, 2013a. p. 69.

LIMA, Paulo Cesar Vicente. *Projetos Sociais – Novos instrumentos de atuação do Ministério Público*. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (et al) (Coord.). Teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013b. p. 474-475.

MACÊDO, Marcos Paulo Queiroz. *O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais*. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (et al) (Coord.). Teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 341.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, AYALA, Patryck de Araújo. *Cooperação Internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus*. Revista Direito. GV São Paulo. 2012. p. 298.

MINAS GERAIS. Lei Estadual 21.147, de 14/01/2014. *Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais*. <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21147&comp=&ano=2014>. Acesso em: 20 jan. 2014.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. *O Ministério Público Resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional*. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (et al) (Coord.). Teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 251-252.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de, DURÇO, Karol Araújo. *A mediação e a solução dos*

conflitos no Estado Democrático de Direito. O “Juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (Coord.). Teoria do processo: volume 2 : panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2010. p. 381.

RANGEL, Leandro de Alencar. *A UNESCO e a construção do direito à identidade cultural.* E-civitas Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH Belo Horizonte, vol. I, nº 1, nov-2008. Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/article/view/14> Acesso em: 15 nov. 2013.

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. *A prática da mediação e o acesso à justiça.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 47.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação Popular e Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria crítica dos direitos humanos.* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. p. 144.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da justiça.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 47.

SIX, Jean-François. *Dinâmica da Mediação.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 29.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. *A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos.* Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental –PROCAM 2008. 160p.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação no novo CPC: questionamentos reflexivos.* In: FREIRE, Alexandre (Org.). Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 760.

TAVARES, Fernando Horta. *Mediação & Conciliação.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 41.

TAVARES, Fernando Horta. *Mediação, Processo e Constituição: considerações sobre a autocomposição de conflitos no novo Código de Processo Civil.* 2013. In: FREIRE, Alexandre (Org.). Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 62-63.