UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO HUMANIDADES, DIREITOS E OUTRAS
LEGITIMIDADES

DIOGO LOPES NUNES GALVÃO

**A mediação como método de administração de conflitos entre empresas e comunidades
no Brasil**

Versão original

SÃO PAULO

2017

DIOGO LOPES NUNES GALVÃO

**A mediação como método de administração de conflitos entre empresas e comunidades
no Brasil**

Versão original

Dissertação apresentada à banca examinadora da
Universidade de São Paulo como exigência para
obtenção do título de Mestre em Ciências no
Programa de Pós-Graduação em Humanidades,
Direitos e Outras Legitimidades.

Orientador: Sergio Bairon.

SÃO PAULO

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

L146m Lopes Nunes Galvão, Diogo
 A mediação como método de transformação de
 conflitos entre empresas e comunidades no Brasil /
 Diogo Lopes Nunes Galvão ; orientador Sérgio Bairon.
 - São Paulo, 2017.
 155 f.

 Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação
 Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da
 Universidade de São Paulo. Área de concentração:
 Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades.

 1. MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO. 2. CONFLITO. 3.
 ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS. 4. EMPRESAS. 5.
 COMUNIDADES. I. Bairon, Sérgio, orient. II. Título.

Nome: GALVÃO, Diogo Lopes Nunes

Título: A mediação como método de administração de conflitos entre empresas e comunidades no Brasil

Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade de São Paulo como exigência para obtenção do título de Mestre em Ciências no Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição _____

Julgamento _____

Profa. Dra. _____

Instituição _____

Julgamento _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____

Julgamento _____

RESUMO

GALVÃO, D. L. N. A mediação como método de administração de conflitos entre empresas e comunidades no Brasil. 2017. 155 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Através do Programa de Aceleração do Crescimento, o Brasil passou a receber diversos empreendimentos na área de infraestrutura. São muitos os projetos em fases de planejamento ou já em execução, em sua maioria localizados em regiões historicamente esquecidas pelo poder público. Os conflitos ocasionados por tais empreendimentos, envolvendo empresas e comunidades, caracterizam-se como sendo complexos, revelando desequilíbrios de poder e envolvimento de diversos atores. Tomando o conceito de conflito a partir das contribuições de Simmel, e entendendo que ele se manifesta também em aspecto latente, como na subjetividade e na formação de identidades, o conflito somente pode ser administrado por meio de métodos que consigam atuar em todos os seus níveis. O presente trabalho tem como objetivos centrais o de entender como o método da mediação pode contribuir para administrar os conflitos entre empresas e comunidades e investigar como estes conflitos estão sendo resolvidos, hoje, no Brasil. A metodologia utilizada foi qualitativa, por meio de exaustivas leituras de fontes primárias, secundárias e terciárias. Também foi feito o uso de entrevistas *in loco* e à distância, com lideranças e especialistas. Estudos e entrevistas *in loco* também foram utilizadas em dois casos: Usina Hidrelétrica de Belo Monte e Mina de Juruti. Os resultados obtidos versam sobre as possibilidades e resultados do uso da mediação em conflitos complexos envolvendo empresas e comunidades, criando paradigmas e indo além dos casos estudados aqui. Portanto, este trabalho conclui que, apesar do incentivo de uso de métodos alternativos (consensuais), os conflitos ainda são largamente resolvidos apenas pelas formas tradicionais da justiça brasileira. Como consequência, temos soluções de baixa qualidade para todas as partes envolvidas. A mediação, por sua vez, se mostra como um método bastante eficaz, com potencial de reconciliar e prevenir novos conflitos. Logo, ela deve ser institucionalmente incentivada e merece ser muito mais explorada para administrar os tipos de conflitos aqui estudados.

Palavras-chave: Mediação. Conflitos. Resolução ou Administração de Conflitos. Relacionamento Empresa e Comunidade.

ABSTRACT

GALVÃO, D. L. N. Mediation as a method to manage conflicts between companies and communities in Brazil. 2017. 155 p. Dissertation (master's degree) - Postgraduate Program in Humanities, Rights and Other Legitimacies, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

Through the “Programa de Aceleração do Crescimento” (Growth Acceleration Program), Brazil started developing several infrastructure projects. There are many initiatives at the planning stage and many are already implemented, mostly of them in regions historically forgotten by the government. The conflicts caused by these projects, which involves companies and communities, are characterized as being complex, revealing imbalances of power and the involvement of several actors. Considering Simmel's concept of conflict, and understanding that it manifests itself also in a latent aspect, such as subjectivity and the formation of identities, conflict can only be managed through methods that can deal with all of its several levels. The main objectives of this work is to understand how the mediation method can contribute to manage conflicts between companies and communities and to investigate how these conflicts are being solved today in Brazil. The methodology used was qualitative, through exhaustive readings of primary, secondary and tertiary sources. It was also used on-site and remotely interviews with leaders and specialists, besides case studies, such as Belo Monte Hydroelectric Plant and Juruti Mine. The results obtained are related to the possibilities and results of the use of mediation in complex conflicts involving companies and communities, creating paradigms and going beyond the examples used here. Therefore, this work concludes that, despite the growing incentive to use alternative (consensual) methods, conflicts are still largely solved only by the traditional system of Brazilian justice. As a consequence, we have low quality solutions for all parties involved. Mediation, in turn, has proven to be a very effective method with the potential to reconcile and prevent further conflicts. Hence, it should be institutionally encouraged and deserves to be much more explored to manage the type of conflicts studied here.

Keywords: Mediation. Conflicts. Conflict Resolution and Management. Company and community relationship.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACORJUVE	Comunidades da Região de Juruti Velho
AMBAJI I	Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I
ANA	Agência Nacional de Águas
CDHEP	Centros de Direitos Humanos e Educação Popular
CDR	Collaborative Decision Resources
CG	Casa de Governo
CICs	Centros Integrados de Cidadania
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CONIMA	Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem
CONJUS	Conselho Juruti Sustentável
CoRe	Conflict Resolution Group
DPU	Defensoria Pública da União
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GVces	Centro de Estudos em Sustentabilidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	Corporação Financeira Internacional
IMAB	Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IJUS	Instituto Juruti Sustentável
ISA	Instituto Socioambiental
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
Norte Energia	Norte Energia S.A.
NPC	National Power Corporation
ONGs	Organizações Não-Governamentais

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Plano Básico Ambiental
PDRSX	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PL	Projeto de Lei
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RIMA	Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente
RUC	Reassentamento Urbano Coletivo
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente / Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	Usina Hidrelétrica

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quadros comparativos entre Justiça Retributiva (convencional) e Justiça Restaurativa.....	38
Figura 2 – Formas de gestão de conflitos.....	40
Figura 3 – Usina Hidrelétrica de Belo Monte.....	79
Figura 4 – Mapa da região do empreendimento.....	81
Figura 5 – Porcentagem de obras entregues a partir da definição do Projeto Básico Ambiental (PBA), por município, em %.....	84
Figura 6 – Tipos de indenização, em números de família, até janeiro de 2015.....	89
Figura 7 – Encontro com família ribeirinha que obteve direito de retorno a ilha do reservatório.....	106
Figura 8 – Entrega dos primeiros kits de moradia às famílias ribeirinhas que tiveram a possibilidade de retorno para as ilhas e margens do rio.....	110
Figura 9 – Bairro Jardim Independente I.....	113
Figura 10 – Comunidades rurais de Juruti.....	121
Figura 11 – Mina de Juruti.....	124
Figura 12 – Reunião do CONJUS em 25 de julho de 2013.....	132

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. CONFLITO: DIMENSÃO E CONCEITO.....	14
3. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS.....	23
3.1 Cenário atual.....	28
3.2 Mediação.....	41
3.3 Conflitos coletivos e etapas da mediação.....	57
4. ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS ENTRE EMPRESAS E COMUNIDADES.....	69
4.1 Usina Hidrelétrica de Belo Monte.....	79
4.2 Mina de Juruti.....	120
4.3 Diagnóstico do quadro brasileiro.....	137
5. CONCLUSÃO.....	144
REFERÊNCIAS.....	147
ANEXOS.....	154

1. INTRODUÇÃO

O Brasil configura um país de destaque no cenário internacional no tocante ao seu potencial energético e extrativista. Trata-se de um país com extenso território, incontáveis riquezas naturais e de grande potencial de uso e aproveitamento por parte do homem. Segundo dados oficiais, o potencial técnico de aproveitamento da energia hidráulica do Brasil, por exemplo, está entre os cinco maiores do mundo, em que o país tem 12% da água doce superficial do planeta e condições adequadas para exploração¹. O potencial hidrelétrico é estimado em cerca de 260 GW, dos quais 40,5% estão localizados na Bacia Hidrográfica do Amazonas. A Região Norte, em especial, tem um grande potencial ainda por explorar.

O extrativismo em nosso país, vegetal ou mineral, também configura atividade central para nossa economia. No caso, o Brasil é um dos grandes exportadores de minérios no mundo, em que a Amazônia tem papel de destaque. Essa região possui, desde a década de 60, grandes projetos de exploração como: Carajás e Rio Trombetas no Pará (ferro e bauxita); Serra do Navio no Amapá (manganês), Serra Pelada no Pará (ouro); Porto Velho (cassiterita). Sendo assim, nosso território se destaca pela existência do ouro, ferro bauxita, manganês e cassiterita, em que a região Norte concentra a maior parte de sua produção. Sobre o extrativismo vegetal, que também é mais intenso na região Norte, ele se resume pela produção de madeira em toras, em que somos o maior produtor e exportador de celulose de madeira de eucalipto.

Vemos que grandes empreendimentos há muito tempo ocupam territórios da região norte do país e, a partir dessa configuração do território brasileiro, novos empreendimentos irão surgir. Hoje é possível constatar essa dinâmica através dos recentes empreendimentos como Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte) - Pará, UHE de Jirau – Rondônia, Mina de Juruti (extração de bauxita) – Pará, Complexo S11D Eliezer Batista (extração de ferro) – Pará; ou ainda por meio dos projetos previstos para a região, como a UHE de São Luiz do Tapajós e a mina de ouro Belo Sum, ambas no Pará.

Dito isso, portanto, é inevitável que existam conflitos entre as empresas empreendedoras desses projetos e as comunidades afetadas pelas suas atividades. Ainda com mais propriedade, podemos afirmar que novos conflitos irão emergir, principalmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado pelo governo Federal em 2007. Como veremos com essa dissertação, tais conflitos são de elevada complexidade por envolver:

¹ PORTAL BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/12/potencial-hidreletrico-brasileiro-esta-entre-os-cinco-maiores-do-mundo>. Acesso em: 16 ago. 2017

desequilíbrios de poder, diversos atores, grande diversidade na natureza desses conflitos, métodos variados para sua resolução, entre outros fatores.

Importante deixar claro que essa dissertação não questiona o modelo de desenvolvimento brasileiro ou de exploração de sua matriz energética, apesar de esse tema ser de inestimável importância. Felizmente, existem diversos estudos, muito bem fundamentados, que questionam esse modelo de desenvolvimento, de forma a colocar, por exemplo, que as hidrelétricas não são a solução para energia limpa no país. Essa pesquisa, por sua vez, assume postura pragmática ao considerar que os conflitos existiram, existem e continuarão a existir, portanto, se preocupa com as formas ou métodos para sua resolução ou administração. Este estudo ganha legitimidade em explorar métodos alternativos, de forma a buscar uma maior qualidade na administração desses conflitos, reconciliando as partes e prevenindo novas disputas. Ganha importância este estudo ao também propor um método em que as soluções para os conflitos sejam de grande valia e benefício, respeitando os direitos, vontades e interesses de todas as partes envolvidas.

O recorte feito por essa pesquisa é, portanto, o de estudar conflitos complexos em grandes empreendimentos, travados principalmente entre empresas e comunidades. Devido a dinâmica do território brasileiro, como vimos, tais conflitos ganham importante característica por acontecerem em localidades abandonadas pelo poder público, em que as comunidades locais desconhecem, muitas vezes, seus direitos, e não estão organizadas de forma a defender suas vontades e interesses. A multiplicidade de percepções existente entre os indivíduos, por exemplo sobre a forma de uso dos recursos naturais, gera conflitos em todos os níveis e com naturezas econômicas, sociais, culturais e políticas. Ou seja, para administrá-los, é preciso soluções negociadas, as quais devem considerar uma abordagem mais integrada das partes envolvidas, de forma a viabilizar uma gestão mais harmônica dos recursos em disputa². Ou ainda, nas palavras de Kakabadse³,

[...] existem fundamentalmente dois tipos de conflitos: os conflitos potenciais, nos quais as situações mostram a possibilidade de confronto iminente e os conflitos manifestos, em que existem atores conscientes da possibilidade do confronto, mas que tomam medidas de defesa de seus interesses. [...] Para ambos os casos, [...] a cultura do diálogo e da participação de todos os envolvidos (ou de seus representantes) é ferramenta fundamental para o alcance dos objetivos desejados [...].

No Brasil, o Estado, por suas vias tradicionais, é o principal ator que, por meio de suas instituições, promove a resolução desses conflitos. São raras as vezes em que ele se utiliza da

² THEODORO, Suzi Huff (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005

³ *Ibid.*, pg. 58.

mediação como método para administração dos conflitos aqui estudados, nem sempre aplicada da forma correta, resultando em soluções superficiais e paliativas. Exemplos seriam o pagamento em dinheiro de indenizações, a delimitação de áreas protegidas, o monitoramento do desmatamento e elaboração de planos de zoneamento (soluções importantes, mas insuficientes quando isoladas). Como colocado por Soares⁴,

O sistema judiciário entende o conflito como um sistema linear, determinista e dentro de uma relação causa e efeito, em que sugere soluções considerando apenas essas variáveis. Apesar do positivismo jurídico estar em declínio, ele ainda é forte e não consegue lidar com a complexidade dos conflitos que temos hoje. [...] O Judiciário não consegue lidar com conflitos cada vez mais complexos, em grande número, de forma rápida e satisfatória.

As empresas brasileiras, por sua vez, não utilizam a mediação como método para gerir suas disputas com comunidades, optando muitas vezes por um relacionamento sem compromisso, o que acaba por configurar uma comunicação confusa entre a empresa e as comunidades. Já a sociedade civil, por exemplo através das Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais, apesar de atuarem diretamente com essas disputas, dificilmente possuem espaço para mediar ou facilitar tais conflitos. Muitas vezes não podem assumir o papel de mediador por configurar em parte parcial e interessada ou não estão interessadas em travar um diálogo. Ou ainda, como veremos em alguns casos, não conseguem organizar e capacitar as comunidades interferidas pelo empreendimento. Suas atividades, assim como os direitos, interesses e vontades dos interferidos, são sufocados pelos mecanismos tradicionais de administração de conflitos.

O presente trabalho tem como objetivos centrais o entendimento sobre as oportunidades e resultados do uso da mediação nos conflitos entre empresas e comunidades, assim como a elaboração de um diagnóstico de como essas disputas estão sendo resolvidas hoje no Brasil.

Em busca desses objetivos, desenvolvo a base teórica no primeiro capítulo, a partir da definição de conflito que tomo nessa pesquisa. Ao clarificar o que entendo por conflito, consigo definir qual o método mais apropriado para sua administração. Em seguida, já no segundo capítulo, analiso os métodos de resolução de conflitos existentes no Brasil, abordando com grande afinco o tema da mediação. Entendo que esse método é o que melhor consegue trabalhar com os elementos que compõe o conflito.

⁴ SOARES, Samira lasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010. pg. 89

No terceiro capítulo, temos os estudos de caso, UHE Belo Monte e Mina de Juruti, além de outros exemplos, nacionais e internacionais, de forma que trago exemplos sobre a teoria. Em outras palavras, nesse capítulo elaboro as vantagens do uso da mediação em conflitos complexos, a partir de exemplos reais e formulações hipotéticas, bem como descubro como tais disputas estão sendo resolvidas hoje em dia no Brasil. As conclusões são apresentadas no último capítulo, de forma a fechar esse trabalho.

Como constatações e conclusões importantes da dissertação, destaco as seguintes: (i) a mediação se comporta como um método que consegue trabalhar os diversos níveis existentes em um conflito, administrando-o de forma eficaz e segundo os interesses e vontades de todas as partes envolvidas; (ii) como consequência das vantagens do emprego desse método e a alta qualidade na sua gestão da disputa, a mediação permite, ao mesmo tempo, a reconciliação, transformação do conflito e a prevenção de novas disputas; (iii) apesar dos seus benefícios, o método da mediação para administração de conflitos entre empresas e comunidades no Brasil ainda é raramente empregado, prevalecendo as formas tradicionais de resolução de conflitos do poder judiciário brasileiro; (iv) muito sobre esse comportamento e cenário brasileiro se deve à cultura jurídica do país, que sofre uma lenta transformação; e, por fim, (v) devemos institucionalmente incentivar e explorar o método da mediação para administração de conflitos entre empresas e comunidades.

Dessa forma, a organização desse trabalho se resume em: conceituação e formação da base teórica; compreensão, pesquisa e mapeamento dos métodos alternativos de solução de conflitos; estudos de caso demonstrando as possibilidades e resultados do emprego da mediação; e, por fim, entendimento do cenário brasileiro atual.

Sobre o conceito de comunidade, entendo como sendo um grupo específico de indivíduos que habitam determinada área geográfica, compartilhando uma cultura comum e modo de vida. Além de compartilharem certa unidade (valores e normas) e poderem ter a consciência de que podem atuar coletivamente em prol de determinado objetivo, cada integrante dessa comunidade faz parte de uma história e identidade repartida. Em outras palavras, pertencer a uma comunidade significa renegar parte de nossa individualidade em nome de uma estrutura montada para satisfazer nossas necessidades de intimidade e da construção de uma identidade⁵.

⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, RJ. 2003.

Não só a mediação, mas suas técnicas ou premissas são estudadas nesse trabalho. Considero como principais técnicas o diálogo, a colaboração e a presença de uma terceira parte imparcial. Quando aplicadas para a construção de consenso, independentemente se as partes em conflito chegam a um acordo, elas possibilitam o diálogo e, muitas vezes, o abandono da postura adversarial. Portanto, a mediação pode ser muito útil também dentro de processos de tomada de decisão e governança, como nos casos do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) e Instituto Juruti Sustentável (IJUS). Foi possível reconhecer, também, que o envolvimento das partes interessadas desde o momento do licenciamento ambiental, são essenciais para prevenir os conflitos, ao forçar um empreendimento que dialoga com a realidade local e respeita os direitos dos interferidos

Em geral, esse trabalho se torna mais uma fonte para contribuir com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, visando a criação de uma nova cultura de fortalecimento da mediação, de forma a tornar esse método largamente utilizado no país. Ao percebemos que é ínfima a literatura brasileira existente que trate sobre esse tema e que o emprego da mediação para administrar os conflitos complexos entre empresas e comunidades ainda é raro, essa pesquisa ganha uma maior importância, ao também contribuir com a discussão sobre a matéria da Resolução de Conflitos, além de criar paradigmas sobre o funcionamento e uso desse método.

Importante ressaltar que não é a minha proposta trazer uma análise profunda sobre o aspecto jurídico dos métodos consensuais e adversariais de resolução de conflitos, trabalhando todas as extensões da mediação, como por exemplo, a mediação entre instituições governamentais para criação de políticas públicas. Além disso, essa pesquisa também não faz uso da linguagem e dos termos próprios do Direito.

A abordagem selecionada toma como base aspectos relacionados a poder, política, identidade, crenças, representações, simbolismos, configurando uma análise sociológica do uso da mediação para administrar conflitos entre empresas e comunidades. Foi realizado uma pesquisa de gabinete com levantamento bibliográfico e revisão da literatura, considerando fontes nacionais e internacionais. Em segundo momento, realizei pesquisas *in loco* com o objetivo de avaliar o emprego da mediação em conflitos entre empresas e comunidades, bem como entender como estes conflitos estão sendo trabalhados no cenário brasileiro atual. Durante todas as etapas da pesquisa fiz o uso de entrevistas com diversos atores, principalmente com lideranças, especialistas e profissionais.

2. CONFLITO: DIMENSÃO E CONCEITO

Com o objetivo de estruturar a base teórica da dissertação, nesse capítulo discorro sobre os diferentes conceitos de conflito. A proposta é chegar a uma dimensão e um entendimento de conflito que sustente toda a argumentação desse trabalho; como veremos, tal conceito está perfeitamente de acordo com os princípios do método recomendado para administrá-lo, ou seja, a mediação.

Conflitos são importantes para se construir sociedades, sendo parte de sua história e identidade. Por conflitos entendo um processo em que duas ou mais partes divergem em razão de percepções, princípios, interesses ou objetivos percebidos como mutuamente incompatíveis, num primeiro momento, conforme definição dada por Douglas Yarn⁶.

O conflito, através de uma gradativa falta de comunicação entre as partes, tem o potencial de ocasionar uma interação violenta, configurando um estado em que há lesão corporal e/ou psicológica, cujas consequências são imprevisíveis e dificultam um processo de resolução desse conflito. Apesar de o conflito ser um elemento essencial para as sociedades, sua característica violenta deve ser evitada, caso ainda não tenha sido manifestada, ou transformada, no momento em que ela passa a existir.

Sendo assim, aqui me atenho ao termo contemporâneo de conflito, cunhado pelas teorias de administração de conflitos, que considera a impossibilidade de eliminar esse conflito, passando a administrá-lo ou geri-lo, e no caso de possuir característica violenta manifestada, transformá-lo⁷. Ou seja, reconhecendo que o conflito assume uma dinâmica construtiva e gradual, dou preferência ao uso do termo “administração” de conflitos em vez de “resolução”, acompanhando também o mais recente movimento da literatura brasileira sobre esse tema.

Esta pesquisa considera outros aspectos imbuídos no conceito de conflito, como poder, identidade, crença, percepção e representação, configurando uma análise de base sociológica para o uso do método da mediação para a transformação de conflitos no Brasil entre empresas e comunidades. Assim sendo, recupero o histórico das teorias sociológicas sobre o tema conflito, a fim de clarificar sua dimensão e conceito utilizados nesse trabalho⁸. Antes de iniciar

⁶ YARN, Douglas H. **Dictionary of Conflict Resolution**. São Francisco: Ed. Jossey Bass, 1999. p. 113.

⁷ KELMAN, Herbert, Informal Mediation by the Scholar Practitioner, in Weiner ed. **The Handbook of Interethnic Coexistence**, 1998. p. 312.

⁸ PRUDENTE, Moema D. F. **Pensar e Fazer Justiça: a administração alternativa de conflitos no Brasil**. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília: Brasília, 2012. A doutora Moema Dutra Freire Prudente faz uma excelente pesquisa sobre os métodos alternativos de administração de conflitos no Brasil, fonte de consulta para a essa dissertação. Não somente, o trabalho realizado por Célia Passos em *Teoria do Conflito: Aspectos Sociológicos e Psicológicos*, organizado pelo ISA-ADRS Mediação e Gestão de Conflitos, apresenta uma interessante comparação entre as correntes existentes.

essa análise, vale ressaltar que investigarei brevemente os pensadores clássicos, de modo a me concentrar nos últimos teóricos, que mais contribuíram ao conceito de conflito tratado nessa pesquisa. Por fim, todos estes teóricos constroem suas noções de conflito dentro dos respectivos contextos de sua época, ao investigarem a origem da associação política entre os homens e os incentivos para se organizarem socialmente.⁹

Para Thomas Hobbes, o estado de natureza consiste na situação de guerra na sociedade, um estado de conflito real ou eminente que se faz permanentemente. O homem, egoísta e inseguro, segue suas paixões e desejos, desconhecendo leis e a justiça. Em um ambiente de recursos limitados, a discórdia se faz como único resultado possível, levando à disputa e insegurança frequentes. Assim, o conflito prevalece a todo momento em que cada homem é inimigo de outro homem.

A ordem social, portanto, apenas é possível com o desaparecimento do conflito e, para isso, se fazem necessários o domínio absoluto e o controle social estrito. Justifica-se assim a formação de estruturas de controle dessa ordem conflituosa, dando origem à política e à sociedade moderna. Em resumo, para o filósofo, a ordem é incompatível com a existência de conflitos.

De forma semelhante a Hobbes, Auguste Comte coloca que o conflito é prejudicial à ordem social (ambos estando em dimensões diferentes), devendo ele ser eliminado da sociedade. Devido à possibilidade de progresso da sociedade, advinda do positivismo e da ideia de evolução, há apenas um tipo de sociedade absolutamente válida. Para o sociólogo, o progresso leva à formação de uma sociedade pacificada, em que não há conflito (ou este deve ser sempre evitado), uma vez que sua natureza é estranha à coesão social, sendo um elemento externo. Indo além, o conflito, portanto, deve ser eliminado para a manutenção do *status quo* de pacificação da sociedade. De uma forma semelhante à Hobbes, Comte identifica a possibilidade de anular a competição e ideias incompatíveis do estado de natureza do homem.

“Desde que esta não se demorasse nos preconceitos e superstições dos estados teológico e metafísico, o homem moderno alcançaria o progresso e com ele a reforma moral que anularia os conflitos sociais”¹⁰. Em outras palavras, e segundo Comte, a racionalidade pode ser conquistada pela sociedade no momento em que afasta os conflitos sociais e permite uma comunidade pacificada.

⁹ Para uma análise completa das principais tendências da teoria sociológica da conflitualidade, ver BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In Boudon, R. **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p.247-282.

¹⁰ SILVA, Marcos José Diniz. O conflito social e suas mutações na teoria sociológica. In: **Revista Eletrônica Qualit@s**: Paraíba, v.1, n.2, P.1-12, 2011, p.5.

Karl Marx¹¹ traz uma nova perspectiva para o estudo sociológico da conflitualidade. Os conflitos estão diretamente relacionados ao período histórico do capitalismo, em que a evolução das sociedades levou de um estado de ordem social justa para uma desordem, marcada pela luta de classes. Os conflitos são, portanto, estruturais e possíveis de serem eliminados com uma transformação radical das relações econômicas e com a abolição do Estado.

A fim de compreender as mudanças sociais de sua época, ocasionadas pela revolução industrial, Marx define a existência de diferentes grupos na sociedade, com diferentes interesses e que resultam em tensões e possibilidades de conflito; há também as tensões resultantes do próprio relacionamento entre os grupos dominantes e os desfavorecidos. Portanto, enquanto existir o sistema capitalista, com sua característica de desigualdade social, o conflito sempre existirá. Logo, apenas superando a divisão de classes para fazer com que ele desapareça.

Émile Durkheim nos traz uma abordagem de certa forma semelhante aos três teóricos acima mencionados. Para o pensador francês, o conflito corresponde a um elemento disfuncional da sociedade, sendo ela capaz de criar mecanismos de integração que limitam a amplitude deles, ou os eliminam. Aproximando-se em alguma medida de Comte, Durkheim também entende que o conflito consiste em uma anomalia social, sendo um elemento transitório e temporal¹².

Além de dar especial atenção a esses mecanismos de retorno à ordem social, Durkheim coloca que o surgimento de conflitos é legítimo (apesar de não se aprofundar tanto nessa questão), uma vez que questiona a ordem social vigente (Marx também elabora uma análise semelhante). Isso porque o conflito permitiria colocar os indivíduos a ocupar sua função e seu lugar na sociedade.

Sobre as perspectivas até aqui apresentadas, de forma geral, apesar das diferenças significativas, para todos os autores existe uma abordagem negativa ou disfuncional do conflito. Logo, este estado conflituoso é possível de ser – e deve ser – eliminado. A sociedade que vivenciou conflitos, a partir de uma evolução histórica, dará lugar, em algum momento, a uma sociedade de ordem social pacificada. O conflito não é compatível com essa sociedade saudável. Diferenciando-se desses autores, Max Weber, Georg Simmel, Remo Entelman e Norbert Elias nos fornecem uma nova perspectiva sobre o conflito, a qual é utilizada nessa pesquisa, e que eu considero como a teoria contemporânea.

¹¹ *Ibid*, p. 250-51.

¹² ENTELMAN, R. **Teoria de conflictos**. Hacia um nuevo paradigma. Barcelona: Gedisa Editorial, 2005.

Weber aborda o conflito como uma característica natural das sociedades, fruto das interações sociais entre os atores dotados de intencionalidade¹³. O conflito não advém de um determinismo estrutural e, principalmente, não irá acabar em alguma sociedade. A importância dessa abordagem do conflito está no entendimento do conflito como sendo natural e necessário nas sociedades, uma interpretação que ultrapassa o determinismo estrutural e não o considera como uma manifestação patológica da sociedade.

Adotando a perspectiva do conflito em si e, nesse caso, assemelhando-se a Marx, Weber destaca a importância das divisões da sociedade e releva questões de poder, desigualdade e luta. O sociólogo dedica-se ao estudo do papel desempenhado por cada indivíduo enquanto membro da sociedade, suas ações e significados. Considera que a relação entre os indivíduos é central para produzir as estruturas que formam a sociedade e que, por sua vez, influenciam os comportamentos dos mesmos. Assim, imprime a importância dos valores e ideias como elementos condutores da mudança, elementos estes que não compõem a estrutura da sociedade.

Em seu estudo, Birnbaum esclarece a importância da contribuição de Weber para o entendimento do conceito de conflito. A partir da década de 50, “a teoria do conflito social dá origem, nas sociedades ocidentais, e muito especialmente nas anglo-saxônicas, a uma nova discussão dos fundamentos da ordem social”, por questionar a visão estrutural-fundamentalista dominante que pretende funcionar unicamente pelo consenso, parafraseando o autor. Weber defende que a luta é “uma relação social na medida em que a atividade é orientada pela intenção de fazer triunfar sua própria vontade contra a resistência de outros”¹⁴.

Assim, o conflito perde seu conteúdo patológico, e ganha um cunho de normalidade em todas as sociedades, não entendendo que ele possa um dia acabar. Não somente, também ganha um aspecto psicológico mais profundo, abordando as vontades, percepções e verdades dos indivíduos. O conflito assume uma nova dimensão e importância, passando a ser inerente ao mundo social e necessário para a formação das sociedades.

Simmel¹⁵ segue a abordagem de Weber ao entender o conflito como uma das formas mais vivas de interação social. No seu caso, o conflito é normal e vital para o funcionamento da sociedade, sendo uma consequência positiva da integração social, elemento essencial para o progresso civilizatório. O conflito surge por fatores de dissociação e, por consequência, tem como missão resolver essas divergências.

¹³ WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2002.

¹⁴ BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. IN: **Tratado de Sociologia**. Org. Raymond Boudon. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1995.

¹⁵ SIMMEL, Georg. A Natureza Sociológica do conflito e Conflito e Estrutura do grupo. MORAES FILHO, Evaristo. (Org.). **Simmel**. São Paulo: Ática, 1983.

O autor alemão inaugura uma tipologia de resolução de conflito, servindo de fonte de inspiração teórica e prática para o surgimento dos métodos alternativos e pacíficos de resolução de conflitos. Sua obra permitiu examinar incansavelmente cada processo de resolução de disputas, detectando situações de vitória, compromisso, rejeição, determinação de grupo, subordinação, individualidade, entre outros aspectos.

Em sua análise profunda sobre conflito, Simmel reconhece o cunho também psicológico do termo, sendo composto, seja como meio ou fim em si mesmo, de referências psicosociológicas, como aversão, ódio, amor, desejo etc. O conflito é socialmente importante, sendo formador de novas formas e arranjos sociais de modo a colocar as partes envolvidas no mesmo patamar de igualdade¹⁶. Para melhor apresentar a visão de Simmel, faço o uso das palavras de José Oliveira Alcântara Junior:

Este atributo positivo residiria no fato de que ele - o conflito - cria um patamar, um tablado social, à semelhança de um palco teatral, espaço onde as partes podem encontrar-se em um mesmo plano situacional e, desta maneira, impõe-se um nivelamento. Uma condição necessária para que as partes, às vezes, ásperas e díspares possam, de fato, efetuar a trama que ele encerra. [...] O conflito possui a capacidade de constituir-se num espaço social, em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento e, ao mesmo tempo, produtor de um metamorfismo entre as interações e as relações sociais daí resultantes. Uma outra característica positiva atribuída, residiria no fato de superar os hiatos e os limites socialmente estabelecidos pelos intervalos dicotomizados, ou mesmo, as desigualdades sociais produzidas e estruturadas pelos resultados dos entrelaçamentos ocorridos na sociedade. Para Simmel, o conflito é a substância existente nas mais diversas relações entre os indivíduos na sociedade¹⁷.

Compreende-se, portanto, o conflito como um elemento cultural. Uma característica crucial na formação das sociedades, de forma a possuir um caráter positivo. O magistrado, mediador, juiz, conciliador ou qualquer outro profissional que se depare com o conflito, portanto, não deve tomar o litígio como um elemento negativo e perigoso¹⁸. Assim, o conflito não pode nem deve ser eliminado, mas administrado; sua característica violenta, se existir, transformada via métodos pacíficos de administração de conflitos.

Elias também reconhece o conflito como elemento construtivo de sociedades, sendo impossível sua eliminação. Apresentando de forma breve sua contribuição para o estudo da conflitualidade, sem a existência de disputas e coerções, o potencial humano não poderia se

¹⁶ LUCENA FILHO, Humberto Lima de. **As teorias do conflito**: contribuições doutrinárias para uma solução pacífica dos litígios e promoção da cultura da consensualidade. Rio Grande do Norte: UFRN, 2012.

¹⁷ ALCÂNTARA JUNIOR, José Oliveira. Georg Simmel e o conflito social. In: **Caderno Pós Ciências Sociais**. V.2..n.3.. jan;jul. São Luis, 2005.p.1-14. P.4.

¹⁸ Nesse caso, não se está considerando o conflito violento. Temos hoje diversas normas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos que devem ser respeitados. Conflitos que vão contra os direitos básicos fundamentais devem ser prontamente eliminados.

desenvolver, para o autor. As pessoas são capazes de resolver seus conflitos devido a suas relações serem determinadas pela interdependência através de uma luta pela sobrevivência¹⁹.

A *autoimagem* é o resultado da intensa e próxima relação do indivíduo com a sociedade, definindo a autoconsciência dos povos e, ao mesmo tempo, servindo de parâmetro para a avaliação de si e do outro, e do próprio entendimento do indivíduo como ser social. O conflito, nesse sentido, tem o papel determinante de formar a *autoimagem*, ou seja, de definir relações sociais e identidades. Verificamos aqui, portanto, uma relação dialética no conflito, em que a interação humana e, por extensão, o conflito, formam identidades. Tal qual Simmel, Elias entende o conflito como parte da construção do indivíduo, de suas percepções e realidades. Há também um aspecto cultural, nesse sentido. O conflito faz parte do processo civilizador e tem presença permanente nas interações sociais.

Fazendo coro a Weber, Simmel e Elias, o jurista Entelman, por fim, ressalta a necessidade de entender o conceito de conflito como abrangente e universal, no sentido de sempre precisar ser identificado com as partes, sejam elas indivíduos, grupos, empresas ou classes sociais. Acrescentando, também se deve compreender o carácter interno e externo do conflito, abrangendo um questionamento e autoconhecimento da parte em relação a si mesma e ao outro, além do conflito externo que corresponde à relação de controvérsia com a outra parte e que é mais evidente. Existindo interações sociais, os conflitos são passíveis de existir. “Neste sentido, pode-se afirmar que o convívio humano oscila entre a harmonia e a tensão, dependendo de circunstâncias experimentadas pelos atores, sendo esta tensão, não raras vezes, manifestada através de conflitos explícitos”²⁰.

O presente estudo adota a definição de conflito proposta por Simmel, apoiando-se nas contribuições de Weber, Elias e Entelman, devido à grande proximidade de conceitos. Minha preocupação, portanto, é estudar as formas de administração que considerem o conflito tal qual Simmel, nas suas diversas dimensões e complexidade. Ou seja, como um elemento natural e necessário para as sociedades, permitindo sua desintegração, integração e formação, compondo um estado importante para o indivíduo, como processo de formação de sua identidade. O conflito, por assumir funções sociais, é um elemento essencial para a formação de grupos e a manutenção de identidades.

Nesse sentido, com a finalidade de melhor compreender a parte interna e latente do conflito, onde acontecem as interações subjetivas, recorreremos à psicologia, principalmente à

¹⁹ ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

²⁰ PASSOS, Celia. **Teoria Geral do Conflito**. Aspectos Sociológicos e Psicológicos do Conflito. Rio de Janeiro: ISA-ADRS, 2011.

Teoria do Reconhecimento. Contudo, é importante ressaltar que essa pesquisa não tem a proposta de esgotar a análise sobre as teorias do conflito, já que, para a técnica da mediação, as questões práticas e empíricas são de elevada importância. Também não cabe a esta pesquisa trabalhar a temática de movimentos sociais e, assim como Axel Honneth, não estou preocupado em explicar como ou por que as ações coletivas se constituem. Chamo atenção agora para entender os elementos psicológicos que há por trás de um conflito, principalmente de um conflito coletivo, de forma que, no momento de definir qual será o método a ser empregado para administrá-lo, se tenha em conta também essas características. Sendo assim, falarei brevemente sobre essa Teoria do Reconhecimento.

O conflito coletivo se origina a partir da existência de um conflito e de vínculos suficientemente fortes para gerar uma rede de identificação e ação entre indivíduos. Há, portanto, uma identidade coletiva por parte dos indivíduos envolvidos, um sentimento de pertencimento e reconhecimento coletivo dentro de determinado conjunto de pessoas e significações. Tais indivíduos, nessas condições, formam uma comunidade ou grupo social. Da mesma forma, o conflito entre empresa e comunidade é um conflito coletivo. Além disso, os oponentes são claramente identificados: de um lado, o empreendimento; do outro, a comunidade interferida²¹. O conflito coletivo, para Honneth, é:

[...] o processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento.²²

Conceitos de identidade e conflito são caros para a Teoria do Reconhecimento. Honneth apresenta o conflito como uma condição para a evolução moral, num movimento de ampliação do horizonte de valores e autorealização dos sujeitos²³. Este autor segue a linha de Simmel no sentido da positividade do conflito e toma os estudos de Hegel para elaborar que o conflito é uma luta por reconhecimento e de cunho ético. O conflito deve ser entendido, para esses autores, como uma violação moral, o desrespeito de um indivíduo ou grupo, cuja consequência é a busca pelo reconhecimento e autorealização por parte desses entes em litígio. Disso, chega-se ao cunho psicológico do conceito de conflito em que este é intrínseco para a formação da

²¹ No capítulo seguinte trabalharei mais sobre essa temática empresa-grupos sociais e a importância da existência de líderes.

²² *Ibid.*, p. 257.

²³ HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

intersubjetividade e subjetividade (os próprios sujeitos). Portanto, há uma evolução moral da sociedade na luta por reconhecimento.

Honneth elabora três princípios integradores das sociedades: as ligações emotivas (íntimo), a orientação por valores (estima social) e a adjudicação de direitos (legal). As ligações emotivas estruturam a personalidade dos sujeitos via a intersubjetividade amorosa (dinâmica conflitiva, por exemplo, da relação mãe e filho, que parte de uma situação de fusão completa para dependência relativa). A orientação por valores consiste no domínio das relações de solidariedade, onde há a promoção do respeito universal e o encontro de uma comunidade de valores em quadros partilhados de significação. Em outras palavras, há o acontecimento da solidariedade, definida pelo pertencimento em comunidade e respeito mútuo, em que os conflitos buscam reconfigurar os quadros partilhados de significação para se adequar a uma nova realidade. Por fim, a adjudicação de direitos é pautada pelos interesses universalizáveis de cada indivíduo, em que o sistema jurídico deve resguardar, sem privilégios. Através desse princípio, os sujeitos reconhecem a igualdade, assim como a consciência de respeito a si próprio e de que merecem o respeito de todos os outros²⁴.

A partir da explanação desses três princípios integradores das sociedades, podemos melhor compreender os momentos em que o desrespeito, manifestado pelo conflito, prevalece: quando afetam sua autoconfiança básica, ou seja, a integridade corporal dos indivíduos (privação); a desvalorização de sujeitos e grupos, sua autoestima (degradação); e a negação de direitos, que destrói a possibilidade do autorrespeito, da igualdade. Em todos estes casos, segundo o Honneth, o indivíduo não se realiza em sua totalidade e integridade, rebaixando e humilhando identidades.

Com os estudos de Honneth, podemos entender que os conflitos intersubjetivos são fundamentais para o desenvolvimento moral dos indivíduos e da sociedade. A dinâmica conflituosa está na constituição das identidades coletivas e individuais “e na compreensão do sujeito sobre o próprio valor, indo além do conflito episódico”²⁵. A percepção do dano e do desrespeito pode servir como fonte normativa e motivacional para resistência e busca por uma mudança social, correspondendo, nesses casos, a um movimento ou conflito social.

Dito isso, essa pesquisa deseja chamar a atenção, também, para os elementos mais profundos e abstratos do conflito, os elementos psicológicos, de formação de identidade, que não são evidentes. Essa dissertação se utiliza, além de Simmel, das contribuições de Honneth,

²⁴ ARAÚJO NETO, J. A. C. A Filosofia do Reconhecimento: as contribuições de Axel Honneth a essa categoria. *Kínesis*. Marília, v. 5, p. 52-69, 2013.

²⁵ GARCÊZ, REGIANE L. O. **Teoria do Reconhecimento**: uma teoria dos movimentos sociais? p. 5, 2014.

ao entender que o conflito envolve uma violação moral e um desrespeito pelo sujeito ou identidade coletivamente compartilhada. O conflito é a busca desses entes pela sua autorealização e seu reconhecimento interior e exterior. Portanto, para a administração plena do conflito, o método deve ter a capacidade de incluir os elementos psicológicos envolvidos.

Além disso, como entendo o conflito como elemento formador de sociedades e identidades, este não deve ser resolvido e eliminado, mas administrado ou gerido, sem recurso à violência. Por esse motivo, nessa pesquisa, não é empregado o termo “resolução” de conflitos, apenas quando entendo que o método utilizado não é adequado para tratar do conflito nas suas diversas dimensões, como é o caso dos métodos tradicionais de resolução de conflitos.

Viver em sociedade leva a uma infinidade de relações e interações sociais, não somente entre os indivíduos que a compõem, mas também entre esses indivíduos e as organizações criadas por eles. Resultam-se disso o crescimento e a multiplicidade de conflitos ou disputas entre as mais diferenciadas partes, por uma imensa gama de motivos: disputa por bens, territórios, valores etc. Como objeto de estudo, essa pesquisa considerou os conflitos que grandes empreendimentos ocasionam, principalmente aqueles que envolvem empresas e as comunidades interferidas pelo seu trabalho, em especial, o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte).

3. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS

Uma vez estruturada a base teórica dessa dissertação, em que delimitamos qual o conceito e a dimensão do conflito que serão utilizados, podemos avançar a pesquisa e apresentar os métodos alternativos (consensuais) de administração e resolução de conflitos utilizados no Brasil. Neste capítulo, estou preocupado em focar a análise nas próprias técnicas, deixando a natureza ou tipo de conflito para um segundo momento. Analisaremos o surgimento desses métodos, a partir de um resgate histórico, para em seguida analisar o cenário atual brasileiro sobre o tema, em que sempre será necessário se fazer comparações com os métodos tradicionais de resolução de conflitos, para melhor compreensão. Teremos a oportunidade de entender os principais métodos alternativos existentes no Brasil, com maior destaque para a mediação, e os programas de fomento e iniciativas que recorrem ao uso desses métodos. Sendo assim, esse capítulo tem extrema relevância para o trabalho, uma vez que apresenta e esgota o tema de mediação, entendimento este necessário para conseguirmos aplicar no quarto capítulo.

No Brasil, o Poder Judiciário, por meio de suas diferentes estruturas, é o principal responsável pela gestão legítima das diversas formas de conflitos no país. Chamamos assim, de métodos tradicionais de resolução de conflitos, os meios conduzidos pelo judiciário, através de ações e processos registrados nessa instância, para apreciação de um juiz. Os métodos alternativos, portanto, são as demais técnicas existentes para resolver ou administrar conflitos²⁶. Apesar de começarem a surgir mecanismos alternativos, principalmente na década de 90, a disseminação da ideologia dos métodos alternativos ficou apenas na esfera discursiva, havendo pouca implementação ou regulação desses métodos por muito tempo. Estes mecanismos ganharam novo impulso de crescimento através do movimento de acesso à justiça, surgido com o advento da Constituição de 1988.

A conjuntura política e social do país passou por três grandes tendências que contribuíram para impulsionar o acesso à justiça por meio das formas alternativas: como dito, o processo de abertura democrática, que trouxe a Constituição de 88; a crise da justiça e os esforços de reforma do judiciário; e o aumento da pressão pela realização de políticas públicas para reduzir a criminalidade e a violência no país.

²⁶ Nesse caso, e ao longo deste capítulo, vou utilizar o termo “resolução” na maior parte das vezes, já que entendo que o Sistema Judiciário brasileiro não administra ou transforma conflitos. Da mesma forma, apenas algumas formas alternativas de resolução de conflitos no Brasil têm assumido um procedimento e conceito propriamente administrativo.

A Constituição de 88 também contribui para o aumento dos temas sobre os quais o Judiciário pode se manifestar, além de ter ocasionado mudanças importantes na organização do Poder Judiciário, como a concessão de autonomia financeira e administrativa para esse poder, dando as condições para sua independência perante os demais poderes²⁷.

No início dos anos 2000, a insatisfação perante o modelo jurisdicional brasileiro era tamanha que diversos segmentos da sociedade concordam com a ideia de que existia uma crise na Justiça no Brasil²⁸. Como consequência, a população passou, cada vez mais, a desconfiar da Justiça brasileira, e isso perdura até os dias de hoje (ainda mais com a mais recente crise de corrupção no país), contribuindo para incluir na agenda governamental a reforma deste poder, o que posteriormente resultaria no surgimento da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. O debate em torno da reforma acabou se concentrando nas questões de agilidade jurisdicional e ampliação do acesso ao judiciário, infelizmente, o que resultou em um baixo impacto e efetividade sobre a forma de gerir conflitos.

Sadek²⁹ destaca a crítica geral ao anacronismo, à inoperância e à desigualdade de acesso aos serviços do Judiciário brasileiro. O estudo de Sadek e Dantas³⁰, voltado para o papel dos operadores do direito no processo de reforma do Judiciário, aponta a predominância de bacharéis em Direito para a constituição da Comissão encarregada pela reforma, mantendo a tradicional lógica dessa matéria ser tratada estritamente por tais profissionais.

Por fim, como terceira tendência que impulsionou o acesso à justiça, temos o processo de mudança da Segurança Pública, surgida a partir do aumento da crítica e de estudos, apontando que boa parte dos homicídios era atribuída a reações violentas do agravamento de conflitos cotidianos. Sendo assim, se fortalece a percepção na sociedade de que os métodos alternativos de gestão de conflitos podem configurar formas adequadas para administrar essas disputas, prevenindo a característica violenta, ao entrar como uma política de Segurança Pública.

Os primeiros estudos brasileiros relacionados aos métodos alternativos de resolução de conflitos vieram da sociologia do direito, nos anos 80. Até essa década, a pequena produção

²⁷ Para uma análise detalhada das mudanças realizadas pela Constituição de 1988, vide Sadek (2004).

²⁸ Em 2004, o Ibope realizou uma pesquisa em quatro capitais brasileiras e chegou ao resultado de que a imagem do Judiciário era negativa, uma entidade distante e fechada. Disponível em: <<http://www.enm.org.br/docs/Principais%20resultados.pdf>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

²⁹ SADEK, Maria Teresa. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. In: **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 04.

³⁰ SADEK, Maria Teresa. DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, pp.101-111. 2000.

acadêmica era muito marcada pela lógica jurídica³¹. Dessas pesquisas, ressalta-se a linha de pensamento que detecta uma limitação própria dos modelos jurídicos tradicionais na satisfação das necessidades e demandas das partes envolvidas nos conflitos, principalmente por seu formato que opera segundo a lógica estritamente legal e não considera a dimensão moral ou psicológica das disputas³². Esta pesquisa, como vimos no capítulo anterior, se aproxima a esses estudos brasileiros que imprimem um olhar etnográfico das formas alternativas de transformação de conflitos.

Prudente, ao examinar a produção acadêmica brasileira relacionada ao processo de reforma da justiça, identifica três grandes temas centrais dos textos produzidos: uma perspectiva de macro análise voltada ao contexto de mudanças legislativas; os efeitos das iniciativas do processo da reforma da justiça, como os juizados especiais; e, finalmente, trabalhos que examinam as limitações do modelo jurídico tradicional, incluindo abordagens sobre formas alternativas de resolução de conflitos. Ademais, como dito, boa parte da bibliografia surgida na década de 80 indica que a introdução dos métodos alternativos correspondeu mais em uma estratégia de reconfiguração dos poderes entre os atores envolvidos do que uma transformação real na forma de gestão de conflitos tradicionalmente estabelecida³³.

Cardoso de Oliveira destaca que o funcionamento do Poder Judiciário no Brasil ainda segue apenas uma lógica legal, que pouco considera a dimensão moral. Dessa forma, segundo o autor, naturalmente o Poder Judiciário colabora para agravar ou dar as condições para desencadear novos conflitos, não os administrando. Kant de Lima et al³⁴ colocam de maneira semelhante que o papel exercido pelos juízes, por ser limitante e distante, acaba por não tratar das reais demandas e necessidades dos envolvidos ao empregar um método que privilegia rápida solução do conflito, em detrimento de sua qualidade.

Dito isso, e para ir além na compreensão da forma que o Judiciário brasileiro opera hoje, se vê necessário entender, antes, os elementos históricos que influenciam suas atuais características. Apesar de cada país possuir seu direito próprio, a existência de características comuns entre essas formas de direito permite a configuração de sistemas de direito. Estes

³¹ SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está**: etnografia de uma reforma da justiça. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

³² CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis. Existe violência sem agressão moral? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, no. 67, 2008.

³³ PRUDENTE, Moema D. F. **Pensar e Fazer Justiça**: a administração alternativa de conflitos no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

³⁴ KANT DE LIMA, Roberto et al. Constituição e Segurança Pública: exercício de direitos, construção de verdade e a administração de conflitos. In: OLIVEN, Ruben et al. (orgs). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec e ANPOCS, 1988.

sistemas se diferenciam por corresponderem a diferentes concepções de justiça, o que acaba determinando métodos de resolução de conflitos específicos de um dado país.

Dentre os sistemas de direito existentes³⁵, dois recebem destaque: *Civil Law* e *Common Law*. Suas características principais, colocadas de forma comparada, são apresentadas nos próximos parágrafos.

A *Common Law* é o direito inglês e de suas ex-colônias, em que no seu processo de formação, a participação de juízes leigos foi essencial, caracterizando um sistema cuja fonte do direito está na influência dos costumes, e não na lei escrita. Dessa forma, a solução dos conflitos é feita a partir de precedentes (jurisprudência), ou seja, casos concretos, e não a partir de normas gerais formuladas previamente. Esse sistema privilegia o direito caso a caso, toma como referência um caso precedente e permite uma solução diferente de uma situação anterior julgada. A *Common Law*, portanto, corresponde a um sistema de direito aberto, dinâmico, em permanente elaboração, em que o juiz revela o Direito.

Em contraste, a *Civil Law* predominou no sistema romano-germânico, em que a razão e o conhecimento jurídico especializado e desenvolvido nas universidades constituíram sua fonte do direito (a lei como principal fonte). Nesse sistema, a forma de resolução de conflitos se dá pela aplicação de regras gerais já estabelecidas para solucionar casos específicos. Aqui, o papel do juiz é descobrir a vontade do legislador/lei, a partir das normas existentes.

O direito brasileiro recebeu maior influência da tradição romano-germânica, contudo, é crescente a influência da *Common Law* na configuração jurídica atual do país. Portanto, nossos operadores do direito atuam segundo 5 princípios, assim como os métodos de solução de conflitos empregados pelo Poder Judiciário³⁶.

O primeiro diz respeito à prevalência do Poder Judiciário como forma legítima de resolver conflitos no âmbito estatal. Tradicionalmente, não existem no país instâncias comunitárias legalmente constituídas para a gestão de conflitos. E isso dialoga diretamente com a nossa cultura jurídica. O segundo é o emprego da linguagem técnica do universo jurídico em todo processo de resolução do conflito, o que dificulta muito o entendimento e a participação de pessoas leigas no assunto. O terceiro princípio é o formalismo, em que todo processo de gestão de conflitos é realizado com base em atos, registros e condutas. A valorização da formação especializada em direito para poder atuar no mundo jurídico, constituindo um

³⁵ David identifica três principais sistemas ou famílias de direito, os direitos socialistas, além do *Civil Law* e do *Common Law*. Ver mais em: DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

³⁶ PRUDENTE, Moema D. F. **Pensar e Fazer Justiça**: a administração alternativa de conflitos no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

monopólio dos advogados para gerir conflitos, caracteriza o quarto princípio. Por fim, o quinto é o modelo hierárquico de gestão de conflitos, em que o poder de decisão é do juiz, autônomo e superior entre as partes envolvidas.

Os princípios apresentados acima caracterizam a forma tradicional de realização da justiça no Brasil, as formas tradicionais de resolução de conflitos que ainda são majoritárias nos dias de hoje. Porém, é necessário reconhecer que essa forma tradicional tem sido contrastada com os novos métodos alternativos para gestão de conflitos, que serão apresentados mais adiante e que têm conquistado, pouco a pouco, maior espaço nesse cenário atual de resolução e administração de conflitos no Brasil.

Os métodos alternativos surgiram como esforços do Estado e da sociedade civil em ampliar o acesso à Justiça, dentro do âmbito da Reforma do Judiciário, iniciando um debate para se formular alternativas mais acessíveis, ágeis e efetivas. A oferta de assistência jurídica gratuita, implementada na década de 80, procurou superar as dificuldades sociais e aproximar a população mais carente do Judiciário, embora, como veremos mais à frente, não tenha permitido resolver o problema de falta de informação e promover os conceitos de cidadania e participação dos quais essa população sofria e ainda sofre.

No âmbito internacional, tal movimento de ampliação do acesso à justiça surgiu nos Estados Unidos, nos anos 60, com a finalidade de resolver o excessivo número de demandas judiciais que causavam a insatisfação e o descrédito na Justiça, bem como para quebrar o monopólio estatal, na tentativa de valorizar o espaço comunitário e sua participação ativa para gestão dos conflitos³⁷. Na Inglaterra e em algumas de suas ex-colônias, também se observa um movimento semelhante, em que o modelo tradicional de Justiça passou a incorporar métodos alternativos para valorizar a prevenção de conflitos em detrimento da repressão. No Brasil, a busca por métodos alternativos de resolução de conflitos seu deu principalmente com o intuito de desobstruir o Judiciário e defender a quebra do monopólio estatal.

Importante ressaltar que essa dissertação entende que a administração alternativa de conflitos não deva sempre ser utilizada em detrimento à intervenção jurídica tradicional. Muito menos se compreende que (e esse é um risco ainda existente) os métodos alternativos devem ser justificados unicamente como uma forma de reduzir custos, como um serviço de segunda classe. A presente pesquisa percebe que, tanto o Estado como a sociedade civil, são importantes atores na administração de conflitos. Por isso, também reconhece a importância e necessidade do uso de manifestações e protestos como técnicas de administração de conflitos. Essa

³⁷ FALSARELLI, Gláucia. **Justiça Comunitária**: por uma Justiça da emancipação. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2003. p. 69-71

dissertação concebe que, entendendo o conceito de conflito, assim como a justiça brasileira tradicional opera, os métodos alternativos devem ser largamente incentivados e utilizados, principalmente a mediação, seja pelo poder público, privado ou pela sociedade civil, pois seus métodos permitem uma administração mais sustentável do conflito, ou seja, administra, reconcilia e previne conflitos.

Tendo abordado o surgimento das formas alternativas de administração de conflitos no Brasil, podemos começar a apresentar cada método e entender como eles estão sendo utilizados hoje, principalmente dentro dos programas de fomento e de outras iniciativas existentes.

3.1 Cenário atual

No cenário atual brasileiro, vemos ainda a predominância dos mecanismos tradicionais para a resolução dos conflitos, em detrimento dos métodos alternativos, ainda mais se tomarmos como objeto de litígio os conflitos coletivos entre empresas e comunidades.

Apesar do incentivo que o Estado tem feito em mecanismos alternativos, muito por conta de uma preocupação do Poder Judiciário em não onerar ainda mais o serviço que presta, a institucionalização dessas iniciativas é precária em termos de continuidade, garantia de recursos financeiros e humanos. Como consequência, programas existentes e ONGs que atuam com o tema têm dificuldades de ampliar suas atividades, tendo que trabalhar de forma bastante limitada, atendendo um número restrito de casos.

Sobre o papel do Estado no incentivo e adoção a esses métodos alternativos, nos deparamos com uma questão de transformação cultural que lentamente vem ocorrendo com o sistema de justiça brasileiro, impulsionado pelo processo de democratização do país e pelos Poderes Executivo e Judiciário. Ainda hoje, apesar dos avanços tidos com a incorporação das soluções alternativas pelo sistema de justiça brasileiro, há forte resistência teórica e prática para sua real e efetiva expansão, principalmente pelo conservadorismo, felizmente, cada vez menos expressivo, de muitos operadores jurídicos que defendem o tradicional sistema de justiça do país, formalista, técnico e punitivo.

Os métodos alternativos de administração de conflitos possuem uma ampla e real extensão de impacto sobre a Justiça do país. Este subcapítulo apresentará brevemente algumas soluções alternativas de administração de conflitos e como elas operam. Dedico um espaço específico para os programas de fomento (espaços criados ou institucionalizados pelo Poder Judiciário que fazem o uso desses mecanismos alternativos), além de extensa análise sobre a mediação de conflitos, técnica escolhida por essa pesquisa.

Os principais métodos alternativos de resolução de conflitos são a mediação, a conciliação e a arbitragem. Como já colocado, são chamados de “alternativos” por não seguirem a forma de funcionamento adotada tradicionalmente pelo Poder Judiciário, em outras palavras, não seguem os trâmites padronizados e previstos na legislação. Sendo assim, os métodos alternativos são aqueles que atuam pelas vias negociada, restaurativa ou compensativa, em oposição ao modelo tradicional, adjudicatório e adversarial.

Os métodos alternativos podem ocorrer de forma institucionalizada ou informal. Por exemplo, no caso de uma mediação de conflitos ser implantada por uma ONG ou instituição acadêmica, ela se dá de forma institucionalizada. Por outro lado, a mediação também pode ser empregada para resolver determinada disputa de bairro, em que a associação de moradores assume o papel de mediador através de uma liderança reconhecida pelas partes, consistindo em uma prática informal do método.

Enquanto no cenário internacional a evolução ao acesso à justiça se deu a partir da década de 60, através da ampliação de oferta à justiça, defesa dos direitos difusos ou coletivos e, posteriormente, pelo aperfeiçoamento das instâncias jurídicas até então existentes, no Brasil, por sua vez, essa evolução se deu por outros moldes³⁸. A assistência judiciária gratuita, no caso das Defensorias Públicas, foi a única política pública nessa área até os anos 80. Com a abertura democrática e, principalmente, após a edição da Lei 9.099/95, que regulamenta os juizados especiais em âmbitos estadual e federal, que presenciamos a defesa dos direitos difusos e coletivos no cenário brasileiro. Importante ressaltar que os movimentos sociais foram importantes para a ampliação de oportunidades de administração de conflitos, seja aproximando a população à justiça formal, seja pela execução de métodos alternativos de gestão de conflitos.

A partir do que foi explanado, podemos colocar que, apesar dos diversos obstáculos, os métodos alternativos ganham cada vez mais espaço dentro do campo da administração de conflitos, no Brasil e no mundo, com potencial de gerar impactos profundos, importantes e necessários na forma como a Justiça é realizada. Envolve uma transformação lenta e gradual de uma cultura jurídica, ampliando o espaço de gestão de conflitos, as técnicas e os atores envolvidos. Nos próximos parágrafos coloco como alguns desses métodos estão contribuindo para esse impacto sobre a justiça no país, no caso, a arbitragem e a conciliação, apresentando suas características e funcionamento. Devido à importância que a técnica da mediação configura para essa pesquisa, deixaremos para falar dela com um novo item, destacando-a dos demais métodos alternativos.

³⁸ JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. In **Estudos históricos** – Justiça e Cidadania, n. 18. pp. 389-402. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

A título de compreensão, vejo a necessidade de definir, brevemente, o que entendo por negociação, de forma a diferenciá-la dos métodos alternativos de administração de conflitos, principalmente da mediação. A negociação é uma constante no nosso cotidiano e não deve ser confundida com arbitragem, conciliação e mediação. Se bem aplicada, não há negociação dentro de um processo de mediação, ou seu espaço para realização é pequeno, normalmente durante o momento inicial do processo.

Por negociação entendo um mecanismo estabelecido diretamente entre as partes, uma conversa direta sem a intervenção de um terceiro como auxiliador ou facilitador. No caso, não existe uma regulamentação sobre essa matéria e a “práxis” impera. Quando negociamos, estamos num jogo frequente de ceder em detrimento de alguma necessidade maior, uma valoração das variáveis em jogo. Logo, se ganha em uma frente para perder em outra. Nesse embate direto, o desequilíbrio de poder é permanente, não sendo endereçado. Vemos, portanto, que a negociação resolve disputas, e não as administra, aproximando-se do conceito de conflito que vemos em Hobbes, Comte, Marx e Durkheim. Portanto, a negociação não é objeto de análise dessa dissertação.

Tomando a arbitragem como primeiro método a ser apresentado, devemos dizer que ela assume uma linguagem universal formalizada pela Convenção de Nova Iorque de 1958. Foi assim instituída, principalmente, para promover maior segurança ao comércio internacional, que naquela época ganhava grande volume devido ao contexto da globalização e da ideia de mundo sistêmico. Apesar de a decisão do árbitro ser universal, as regras da arbitragem são determinadas pelo local onde ela se desenvolve.

No Brasil, a Lei 9.037/96 dispõe sobre essa técnica e, segundo seu primeiro artigo, ela somente pode ser empregada para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis. Ou seja, litígios que não sejam de direitos difusos (pertencentes a toda a coletividade), e em que se tem a autonomia para criar parâmetros sobre aquilo que se está resolvendo, sendo necessário existir competência para tanto. Em princípio, portanto, a arbitragem não estaria apta a administrar um conflito que atinja a terceiros, como ocorre com questões socioambientais. Porém, devemos entender que, embora a lei confronte essa ideia, ela não impede a utilização da arbitragem no que diz respeito às formas, modos e prazos para a tutela desses direitos³⁹.

Hoje, no Brasil, existe um considerável e importante discurso que trata desse assunto, apontando as contribuições que a arbitragem traz para tratar de conflitos socioambientais. Seus argumentos são de que ela pode criar cenários favoráveis para que as questões sejam decididas

³⁹ FRANGETTO, Flávia Witkowski. **Arbitragem ambiental: solução de conflitos (r) estrita ao âmbito (inter) nacional?** São Paulo: Millennium Editora, 2006.

por árbitros com conhecimentos técnicos especializados sobre a matéria, o que contribui para a qualidade das decisões. Não somente, sua celeridade e flexibilidade são características essenciais, já que o tempo, ou mesmo a não resolução, desse tipo de conflito onera demasiadamente as partes ou a sociedade em geral.

No plano internacional, vemos a arbitragem sendo bastante empregada para dirimir questões ambientais entre Estados soberanos e está prevista em Convenções, como a Convenção de Viena para a proteção da Camada de Ozônio, a Convenção sobre Mudança no Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica (todas ratificadas pelo Brasil).

Este método de administração de conflitos foi desenhado para ser suficiente por si mesmo e não depender do sistema judiciário, tanto ao longo do seu procedimento como da decisão. Contudo, a arbitragem dialoga de perto com o sistema tradicional, porque o árbitro (terceiro imparcial) decide a solução para o conflito das partes envolvidas e tal sentença tem o mesmo efeito da convencional, sendo obrigatória entre as partes.

Na arbitragem, há uma parte que ganha e outra que perde. Além disso, seu formato privilegia o resultado, ao invés do processo, tendo como objetivo a decisão. O diferencial mais importante desse método com relação ao sistema judiciário tradicional está na sua capacidade em permitir que as partes possam escolher livremente as regras de direito que orientarão como a arbitragem se realizará. Com isso, se captura uma das essências deste método alternativo de resolução de conflitos, que é a constante participação e autonomia das partes durante o processo arbitral, que, por vontade própria e colaboração prévia, definiram submeter seus eventuais litígios à decisão de uma terceira pessoa. Nesse ponto, vemos uma importante contribuição dessa técnica para o acesso à justiça no país, aproximando-se também do processo da mediação.

Algumas outras características da arbitragem que devem ser mencionadas são: princípio da vontade das partes (dispositivo que garante a autonomia do indivíduo e, ao mesmo tempo, lhe confere responsabilidade e competência), as partes escolhem o árbitro (o que não ocorre no sistema judiciário tradicional), o julgamento é de título executivo judicial, irrecorribilidade da sentença arbitral, observância aos princípios fundamentais do processo legal. Se comparado ao sistema judiciário, a arbitragem é mais barata, mais ágil, é sigilosa e mais informal.

Partindo para o segundo método alternativo de administração de conflitos, temos a conciliação. Nela, as partes envolvidas resolvem o conflito a partir da ação de um terceiro (o conciliador), que tem a capacidade e legitimidade de sugerir a solução para cada caso (e não decidir), além de facilitar a aproximação dos interessados e restaurar o diálogo. Por esse método, busca-se o acordo entre as partes com relação ao objeto do conflito, de forma que a solução é concretamente apresentada pelas partes ao conciliador. Ela pode ocorrer tanto no

âmbito do poder judiciário (conciliação judicial) como por mecanismos extrajudiciais. O conciliador atua de forma voluntária, como facilitador do acordo entre os envolvidos, criando a atmosfera necessária para proporcionar o entendimento mútuo das partes, a aproximação de interesses e a harmonização das relações (o que se aproxima bastante da mediação).

Esse método tende a acontecer de forma rápida, barata, eficaz e pacífica, como também vemos na arbitragem. Pelo fato do conciliador sugerir possíveis soluções às partes, sendo elas responsáveis em seguir com uma dessas soluções ou criar outras, vemos a participação ativa das partes, sua valorização durante todo o processo de administração do conflito. Essa característica vai de encontro com a essência dos métodos alternativos de administração de conflitos e configura outra importante contribuição para a forma que a justiça no país é feita. Contudo, esse método se distancia da mediação no momento em que apenas o conflito concretamente manifestado é objeto de resolução, em outras palavras, os critérios discutidos entre conciliador e partes litigantes se resumem a parâmetros legais, não se investigando os interesses subjacentes ao conflito, como os aspectos mais íntimos e psicológicos⁴⁰. Apesar disso, as Varas Especializadas do Meio Ambiente e Questões Agrárias (como as do Estado de Amazonas) têm revelado sucesso no uso deste mecanismo de resolução de conflito também em matéria ambiental⁴¹.

Acrescentando, Lília Maia de Moraes Salles consegue trazer a essência da conciliação em seu estudo:

Na conciliação resolve-se o conflito que se expõe, não cabendo ao conciliador apreciá-lo com profundidade, verificando o que há além dele. E ainda o conciliador intervém muitas vezes no sentido de forçar um acordo. Na mediação é preocupação primeira do mediador verificar todo o contexto do conflito, tratando-o, analisando os fatos e transformando o real conflito, não podendo o mediador forçar qualquer acordo. O acordo deve nascer porque as partes decidiram assim e não por intervenção de terceiro⁴².

A conciliação é muito empregada nos Juizados Especiais, uma iniciativa do poder público para resolver causas consideradas de menor complexidade, sendo orientados pelos critérios de simplicidade, informalidade, rapidez e economia processual. Os Juizados Especiais Cíveis estão aptos a conciliar, processar e julgar causas de menor complexidade, enquanto os

⁴⁰ SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

⁴¹ ANTONIO, A. C. A conciliação como solução dos conflitos ambientais. In: **Revista CEJ**, Brasília, n. 32, p. 6-11, jan./mar. 2006. p. 06-12.

⁴² SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare: Um Guia Prático para Mediadores**. 2.ed., Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004. pg. 38.

Juizados Especiais Criminais têm competência para conciliar, julgar e executar as convenções penais (com pena máxima de dois anos).

As pesquisas realizadas por Azevedo e Kant de Lima et al chegam a conclusões de que os Juizados Especiais ampliam o acesso à Justiça de forma limitada, já que replicam no seu modelo algumas características da justiça tradicional brasileira, como o formalismo e a burocracia. Não somente, o conciliador tem assumido um papel opressor nesses espaços, ao pressionar por soluções rápidas, em detrimento das reais necessidades dos envolvidos. Dessa forma, não há espaço para a construção de um diálogo, não há um reconhecimento e uma valorização das partes, de forma que a decisão ganha relevância sobre a própria administração do conflito⁴³.

Feito o esclarecimento sobre dois dos três principais métodos alternativos de resolução de conflitos, é importante destacar, ainda que superficialmente, alguns programas de fomento e iniciativas existentes no Brasil que estimulam o emprego dessas técnicas. Isso porque demonstram, em certa medida, os esforços que os organismos públicos e a sociedade civil vêm empenhando recentemente para transformar nossa cultura e forma de resolver nossos conflitos. Ademais, apontam alguns caminhos pelos quais estamos optando e nos dão uma percepção melhor de como esses meios já estão sendo utilizados nos dias de hoje. Dessa forma, nos próximos parágrafos, analisaremos brevemente os programas Justiça Comunitária, Balcões de Direito e os Centros Integrados de Cidadania, que são programas da iniciativa privada ou Poder Executivo. Por último, de forma a concluir o capítulo e introduzir o seguinte, apresentarei com mais afinco a Justiça Restaurativa, que não se enquadra como um programa de fomento, mas corresponde a um instituto de administração de conflitos que traz grandes contribuições para essa pesquisa, ao fazer uso de técnicas da mediação dentro de seu espaço.

O Justiça Comunitária foi criado para estimular as próprias comunidades a resolverem seus conflitos por meio do diálogo, facilitado por pessoas da própria comunidade, os Agentes Comunitários de Justiça e Cidadania. Nesse sentido, o programa segue a lógica da Justiça Restaurativa, como veremos, de empoderamento do cidadão e da justiça preventiva e reconciliatória. São três os seus pilares. O primeiro é a educação para os direitos, chamado também de orientação jurídica, que tem como objetivo o de também prevenir uma resposta violenta em determinado conflito surgido e a efetivação do direito junto ao Judiciário. O agente

⁴³ AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, v. 2. 2003. KANT DE LIMA, Roberto; AMORIM, Maria Stella de; BURGOS, Marcelo Baumann. "A administração da violência cotidiana no Brasil: a experiência dos Juizados Especiais Criminais". In: R. Kant de Lima, Roberto; M.S. Amorim; M.B Burgos, **Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil**: ensaios interdisciplinares, Niterói, Intertexto, 2003.

comunitário responde às dúvidas ou necessidades da comunidade e, em casos mais elaborados, leva essas demandas para uma equipe multidisciplinar que pesquisa e devolve as informações para o mesmo, que fica incumbido de repassá-las para a comunidade.

O segundo pilar é a mediação de conflitos, em que o agente comunitário assume o papel de mediador e facilita a administração do conflito entre as partes envolvidas. Por último, o terceiro pilar é a criação de redes nas comunidades, o que acaba por fortalecer os laços comunitários. Com a atuação dos agentes comunitários e com a experiência adquirida pelo programa, os agentes, e mesmo a própria comunidade, são capazes de identificar problemas compartilhados com outros membros da comunidade, estimulando a reflexão e facilitando a solução e a prevenção do problema. A mediação comunitária é a ferramenta que permite que as partes, direta ou indiretamente envolvidas com o conflito, reflitam e dialoguem sobre o contexto de seus problemas, entendam que há diferentes perspectivas e construam uma solução colaborativa para garantir a convivência de forma pacífica.

A partir da década de 90, os métodos alternativos de resolução de conflitos no Brasil passaram a ser fomentados, em especial, pelo Poder Executivo. Nos anos 2000, iniciaram-se programas destinados à prevenção da violência, como é o caso do Justiça Comunitária, em que estimulavam o emprego da mediação como uma das estratégias. Um exemplo dessa iniciativa é o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), desenvolvido pelo Ministério da Justiça a partir de 2007, que possui a implantação dos núcleos de Justiça Comunitária como uma de suas ações. Dentro desse Programa, também existe o projeto Pacificar, que tem a proposta de difundir os métodos alternativos de administração de conflitos. Esse programa tem o objetivo de implantar, fortalecer e divulgar a mediação como meio alternativo para resolver disputas.

Os agentes comunitários são credenciados junto ao PRONASCI por meio de um processo de seleção levado por uma equipe multidisciplinar (composta por advogados, assistentes, psicólogos, entre outros profissionais, inclusive por um juiz que coordena o Programa). Todos estes agentes são membros das comunidades nas quais atuam, compartilhando a linguagem e o código de valores daquela comunidade, o que facilita a compreensão de todas as partes. Do Justiça Comunitária entendemos, portanto, uma forma de administrar conflitos com grande proximidade dos interferidos, praticada dentro de uma comunidade e pelos seus membros, em que estes se apropriam desse espaço ou ferramenta para chegar, conjuntamente, em soluções interessantes para ambos os lados.

Os Balcões de Direitos, por sua vez, se aproximam do Justiça Comunitária por atuarem especificamente na ordem do seu primeiro pilar. Eles surgiram como um programa de

assistência jurídica gratuita para população de baixa renda, compreendendo atividades de informação, aconselhamento e orientação sobre a legislação vigente, tendo também o serviço de fornecimento de documentação civil básica⁴⁴. Criada pela ONG Viva Rio, os Balcões ainda oferecem cursos para informar e democratizar o acesso à Justiça, formando os “agentes do direito”, que também possuem a missão de espalhar o conhecimento sobre o sistema judiciário vigente.

O interessante desse programa, e que assume características das formas alternativas de administração de conflitos, de modo a gerar impactos positivos sobre a justiça no país, é que se estimula que as próprias comunidades resolvam, elas mesmas, seus litígios. Fazendo o uso do diálogo, as comunidades (sejam moradores de uma comunidade ou uma comunidade de empresas), criam instâncias próprias de negociação, arbitragem, conciliação e mediação entre as partes. O custo é baixo e há uma eficiência alta e de grande eficácia.

O Programa existe desde 1997 nas comunidades do Rio de Janeiro, como a de Cantagalo, localizada na zona sul da cidade. Participam dos Balcões estudantes e outros voluntários, cujo atendimento varia entre questões trabalhistas, conflitos familiares e entre vizinhos, defesa do consumidor e processos judiciais. Na maioria dos casos, a solução dos conflitos não exige um saber jurídico aprofundado, sendo ela atingida via técnicas de negociação e escuta e, principalmente, bom senso e atenção ao princípio da equidade.

A implantação de Balcões pode ser feita por inúmeras organizações, cujos recursos são repassados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos para os beneficiários via convênios. A grande questão dos Balcões é se manter ativo dentro da limitação de recursos existentes, de forma a garantir a continuidade da prestação do serviço. O programa é um exemplo de que, na medida em que a comunidade cria mecanismos para administrar seus conflitos, cai a procura pelo judiciário.

Enquanto temos os Balcões atuando no pilar da orientação jurídica, os Centros Integrados de Cidadania (CICs) se aproximam da facilitação para resolver disputas, o segundo pilar do Justiça Comunitária. No caso dos CICs, vê-se a aplicação, principalmente, do método da conciliação. Apesar desse modelo ainda ser falho, por reproduzir as desigualdades entre os operadores do direito e as partes conflitantes, de forma que a dimensão moral e psicológica não seja considerada no processo de administração de conflitos, devemos considerar como mais um importante espaço de formas alternativas de resolver disputas.

⁴⁴ No âmbito estatal, a assistência jurídica gratuita é feita através da Defensoria Pública. Corresponde a uma técnica tradicional de resolução de conflito.

O CIC foi idealizado por um grupo de juristas paulistas preocupados com a reforma do sistema de justiça, no sentido da melhoria do acesso e da democratização de seus serviços. Aproveitando os movimentos da redemocratização política no final dos anos 80, e via o associativismo dos operadores do direito, tais profissionais idealizaram a proposta de descentralizar os serviços de segurança e justiça, e reconfigurar a relação cidadão e Estado. Assim, os CICs estimulam a participação da comunidade para resolver seus conflitos, ao mesmo tempo em que busca a mudança da mentalidade dos operadores jurídicos, algo que também acontece no Justiça Comunitária e nos Balcões de Direitos. De forma esporádica e itinerante, e no formato de mutirão, o CIC leva serviços judiciais, expedição de documentos e outros serviços dessa ordem para comunidades do interior do estado de São Paulo. Por fim, o Centro deve ser entendido como um espaço de participação popular, que fomenta o uso de formas alternativas para resolver conflitos, permite o acesso às instituições públicas de justiça e previne a violência⁴⁵.

Sobre os três programas de fomento agora apresentados, Justiça Comunitária, Balcões de Direitos e Centros Integrados de Cidadania, chamamos a atenção para suas estruturas e espaços dinâmicos que fazem uso de métodos alternativos para administrar conflitos, tendo contribuído para transformar a cultura jurídica brasileira, mesmo que de forma gradual e lenta. Ao mesmo tempo, esses programas ajudam a entendermos o cenário atual brasileiro, já que correspondem às principais iniciativas existentes de emprego desses métodos.

De forma a fechar a análise, o cenário atual dos métodos alternativos de administração de conflitos no Brasil, finalmente abordamos a Justiça Restaurativa. Por motivos de classificação e concordância conceitual, já que a Justiça Restaurativa não é um programa de fomento, mas um instituto que se antepõe à justiça retributiva (tradicional); e também devido a ela se constituir em um instituto de elevada importância para a administração de conflitos, ao meu ver, principalmente por utilizar muito dos princípios da mediação, dedicamos esse espaço final para ela.

A Justiça Restaurativa iniciou por volta de 2005, tendo surgido em meio a um crescente clima de insegurança, diante dos altos índices de violência e criminalidade do país. Por fazer o uso, na maior parte das vezes, da mediação, ela não segue a lógica de vencedores-vencidos, privilegiando as relações que haviam sido rompidas com o conflito. Além disso, o programa envolve de forma mais ampla a comunidade e a vítima no processo de administração do

⁴⁵ Para mais informações, ver: HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo et col. Centros Integrados de Cidadania: avaliação de uma política de prevenção da violência (2003-2005). In: **Segurança, Justiça e Cidadania**: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública, Brasília, DF, v. nº4, p. 219-260, 2010.

conflito, contemplando os interesses e expectativas de todas as partes envolvidas na disputa e privilegiando a busca pela pacificação da relação conflituosa que foi instaurada. Dessa forma, se ganha uma característica transformadora também no âmbito psicológico, via a técnica da mediação.

No processo restaurativo, em que as partes e as comunidades interferidas pelo conflito participam ativamente da administração da questão, o facilitador pode também fazer o uso da conciliação. No resultado restaurativo, o acordo alcançado inclui responsabilidades e programas, tais como reparação, restituição, prestação de serviços comunitários, entre outros, buscando suprir as necessidades das partes envolvidas e afetadas pelo conflito.

Esse modelo, se bem aplicado, pode se constituir em importante mecanismo para a construção de uma justiça participativa e humana, que opere uma real transformação em nossa cultura jurídica. No caso de uso da mediação, todo o processo é voluntário, em que o infrator, vítima e todos aqueles membros da comunidade que foram afetados, são submetidos a um processo de diálogo, sem o peso e ritual da arquitetura jurídica. De forma coletiva, os afetados elaboram soluções para administrar o conflito, objetivando a reintegração social na comunidade. Como exemplos, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e o Estatuto da Criança e do Adolescente consideram o instituto da Justiça Restaurativa.

Clarificando, através das ideias de Asiel Henrique de Sousa, a Justiça Restaurativa procura

[...] resgatar a convivência pacífica no ambiente afetado pelo crime, em especial naquelas situações em que o ofensor e a vítima têm uma convivência próxima. [...] em delitos envolvendo violência doméstica, relações de vizinhança, no ambiente escolar ou na ofensa à honra, por exemplo, mais importante do que uma punição é a adoção de medidas que impeçam a instauração de um estado de beligerância e a consequente agravação do conflito⁴⁶.

A Justiça Restaurativa, através da mediação, cria um espaço em que as pessoas envolvidas e afetadas pelo conflito se sentem confortáveis para dialogar, em que as responsabilidades de todos os participantes se tornam claras e são assumidas, as necessidades oriundas do conflito são atendidas. Por consequência, a solução dá ênfase também aos aspectos subjetivos, como a reputação, dignidade, sensibilidade, dor, mágoa, de forma a restaurar, reconstruir e reconfigurar as relações entre as pessoas da comunidade. Cria-se, assim, um terreno seguro para a reconciliação em uma sociedade civil saudável – reconciliação esta que,

⁴⁶ O juiz apresenta essa ideia em estudo preliminar para a implantação de um Projeto Piloto em Brasília, no Núcleo Bandeirante.

uma vez tendo sido bem-feita, também previne a ocorrência de novos conflitos de mesma natureza.

Vemos, portanto, um movimento de também olhar e considerar o futuro, ao invés de se concentrar apenas no passado e na culpa, como ocorre com a maioria das formas tradicionais de resolução de conflitos no Brasil. Como veremos com mais afinco adiante, com o estudo da mediação, é importante considerar que nesse modelo, tanto a vítima como o infrator, podem desistir do procedimento a qualquer momento, sendo que os acordos devem ser razoáveis e as obrigações propostas com a solução devem atender ao princípio da proporcionalidade.

No Brasil, os Centros de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP) de São Paulo têm aplicado a justiça restaurativa, apoiados pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em parceria com Varas da Infância e Juventude, entre outros organismos. O CDHEP é uma organização não-governamental cuja proposta é formar e articular sujeitos sociais e processos políticos, atuando na construção de uma sociedade mais justa. Surgido no contexto da ditadura militar nos anos 70, as Comunidades Eclesiais de Base da cidade de São Paulo atuavam de forma a reparar, na medida do possível, as violações dos Direitos Humanos, principalmente por parte do governo.

Nos anos 90, o Centro ganhou força devido ao aumento da criminalidade na cidade, o que resultou também na ampliação das suas atividades. A questão da luta contra a violência passa a ser uma de suas principais atividades, passando a atuar no formato de rede com outras entidades e pessoas, através de programas de proteção às vítimas e testemunhas, e de seminários, oficinas e debates com movimentos sociais e populares. Em 2005, o CDHEP inicia uma nova trajetória, que acabou por se constituir em uma Justiça Restaurativa. Hoje, atua dentro do sistema prisional, visando difundir o modelo desse instituto para administrar conflitos, em detrimento dos tradicionais métodos punitivos do judiciário brasileiro⁴⁷.

Figura 1 – Quadros comparativos entre Justiça Retributiva (convencional) e Justiça Restaurativa

VALORES	
JUSTIÇA RETRIBUTIVA	JUSTIÇA RESTAURATIVA
Conceito jurídico-normativo de crime - ato contra a sociedade representada pelo Estado - Unidisciplinariedade.	Conceito realístico de crime - ato que traumatiza a vítima, causando-lhe danos – Multidisciplinariedade.
Primado do interesse público (sociedade, representada pelo Estado, o centro) - Monopólio estatal da Justiça Criminal.	Primado do interesse das pessoas envolvidas e comunidade - Justiça Criminal participativa.

⁴⁷ Para mais informações, acessar: <<http://www.cdhep.org.br/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017

Culpabilidade individual voltada para o passado – Estigmatização.	Responsabilidade pela restauração, numa dimensão social, compartilhada coletivamente e voltada para o futuro.
Uso dogmático do Direito Penal Positivo.	Uso crítico e alternativo do Direito.
Indiferença do Estado quanto às necessidades do infrator, vítima e comunidade afetados – desconexão.	Comprometimento com a inclusão e Justiça Social gerando conexões.
Mono-cultural e excludente.	Culturalmente flexível (respeito à diferença, tolerância).
Dissuasão.	Persuasão.

RESULTADOS	
JUSTIÇA RETRIBUTIVA	JUSTIÇA RESTAURATIVA
Prevenção geral e especial - Foco no infrator para intimidar e punir.	Abordagem do crime e suas consequências - Foco nas relações entre as partes, para restaurar.
Penalização penas privativas de liberdade, restritivas de direitos, multa estigmatização e discriminação.	Pedido de desculpas, reparação, restituição, prestação de serviços comunitários. Reparação do trauma moral e dos prejuízos emocionais - Restauração e inclusão.
Tutela penal de bens e interesses, com a punição do infrator e proteção da sociedade.	Resulta responsabilização espontânea por parte do infrator.
Penas desarrazoadas e desproporcionais em regime carcerário desumano, cruel, degradante e criminógeno - ou - penas alternativas ineficazes (cestas básicas).	Proporcionalidade e razoabilidade das obrigações assumidas no Acordo Restaurativo.
Vítima e infrator isolados, desamparados e desintegrados. Ressocialização secundária.	Reintegração do infrator e da vítima prioritárias.
Paz social com tensão.	Paz social com dignidade.

Fonte: Slakmon, C., R. De Vitto, e R. Gomes Pinto, org., 2005. Justiça Restaurativa (Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD).

Figura 2 – Formas de gestão de conflitos

Fonte: Adaptação. *Ibid.*, pg.18

No âmbito internacional, existe um crescente consenso a respeito dos princípios utilizados na Justiça Restaurativa, inclusive institucionalizados em documentos da Organização das Nações Unidas e da União Europeia. As primeiras experiências com a mediação coletiva vêm de comunidades tradicionais, como é o caso de tribos indígenas do Canadá, em que seus membros sentam em círculo e todos possuem o direito à palavra, de forma às percepções se convergirem, antes de se iniciar a construção de um consenso.

Ainda mais interessante é a experiência de tribos aborígenes Maori que, através da manifestação de grande insatisfação sobre a forma como a justiça neozelandesa tratava seus jovens, conseguiu introduzir a Justiça Restaurativa como importante instituto na Justiça do país. As famílias desse grupo tribal não se viam representadas na forma como a justiça era operada no país, uma vez que não viam sentido nas punições aplicadas para os membros de sua comunidade, já que elas não evitavam que novas infrações fossem cometidas e isolavam os infratores da influência positiva de suas tribos (por meio da reclusão).

Ao entender que as famílias constituíam importante papel no processo de reabilitação e reintegração de seus membros infratores, essas tribos passaram a criar mecanismos mais efetivos de solução de conflitos, através do envolvimento de toda a comunidade e do trabalho com a identidade e autoestima de seus membros (mecanismos estes que seguiam os princípios da mediação). Portanto, os jovens infratores maoris não eram retirados de sua família ou comunidade, de forma à administração do conflito ser alcançada coletivamente. Como resultado, nos últimos 15 anos, o sistema de justiça criminal da Nova Zelândia tem se

transformado pela introdução de valores e processos da justiça restaurativa maori na justiça juvenil e nos sistemas para adultos.

Dessa forma, dentro do sistema juvenil neozelandês, as respostas às infrações respeitam os direitos das crianças e dos jovens, também sob o aspecto do tempo (suficiente para promover a auto reconstrução do indivíduo e preservar sua dignidade e seu direito à infância). Os jovens são responsabilizados por suas infrações, fazem reparações às vítimas com o intuito de serem reintegrados à sociedade. Ou seja, o processo de reunião familiar base das tribos maoris foi reconhecido como um mecanismo a ser utilizado pela justiça do país, correspondendo a um exemplo claro de mudança da cultura jurídica do país.

A justiça neozelandesa também nos mostra a possibilidade e capacidade que a sociedade civil tem, através de comunidades ou de movimentos sociais, de interferir e transformar a justiça de um país. Os ganhos tidos com a arbitragem e conciliação, os avanços provocados pelos programas de fomento, tais como o Justiça Comunitária, os Balcões de Direitos e os CICs, e outros impulsos provocados por outras iniciativas, como a Justiça Restaurativa, são consequência também dessa luta da sociedade civil brasileira por métodos mais humanos para a administração de conflitos.

Como vimos, apesar de existirem limitações e melhorias a serem feitas, tais métodos e programas compõe e caracterizam o cenário jurídico brasileiro atual. Eles têm ganhado cada vez mais espaço dentre as formas de resolução de conflitos existentes no país, apesar de isso acontecer de forma lenta e tímida. Para esta pesquisa, o maior avanço obtido com a transformação da nossa cultura jurídica, que ainda está em percurso, e que corresponde ao principal ganho na luta por métodos pacíficos de administração de conflitos, é a mediação. Por esse motivo, tratamos dela especificamente no próximo item.

3.2 Mediação

A mediação de conflitos corresponde ao método escolhido a ser estudado por esta dissertação para a administração de conflitos entre empresas e comunidades. Sendo assim, assumindo espaço dedicado, discorreremos longamente sobre esse tema, passando primeiramente pela sua conceituação e análise de seus elementos, dando especial atenção para o mediador, para o caso da aplicação da mediação em conflitos complexos (com grande desequilíbrio de poder entre as partes) e, finalmente, para os conflitos coletivos.

A mediação é um método pacífico de administração de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em uma de suas principais

diferenças quanto à conciliação, o facilitador não decide nem sugere a solução para a disputa, correspondendo, portanto, a um mediador. Dessa forma, as partes constroem conjuntamente e em cooperação a solução para o conflito (diferentemente da negociação). Esse método é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido, e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades ou podem optar por abandonar o processo.

Assim como a maioria das formas alternativas de administrar conflitos, essa também é uma técnica norteadas por princípios como informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual, e consiste em um meio consensual. Porém, de forma diferente das demais técnicas, a mediação é utilizada em conflitos multidimensionais, tendo grande efetividade quando envolvem diversos atores.

Como visto quando tratamos do Justiça Comunitária, a mediação é um método transformador e ocorre quando há prevalência do diálogo sobre a retórica persuasiva, burocrática e de coerção; quando o saber local é respeitado durante todo o processo de administração; e quando o conflito é transformado em oportunidade de empoderamento individual e social, em possibilidades de criação de solidariedade e paz social⁴⁸.

A mediação, portanto, deve ser entendida como um “método na qual uma terceira parte imparcial facilita um processo pelo qual os disputantes podem gerar suas próprias soluções para o conflito”⁴⁹. Entre os envolvidos no método, prevalece uma relação de confiança e de respeito que reveste a mediação de solenidade, garantindo ao mediador o poder do discurso ao ter a autorização pelas partes de conduzi-las ao acordo⁵⁰. Vale ainda ressaltar que o método da mediação assume as especificidades de cada conflito, uma vez que depende da dinâmica e relação desenvolvidas entre as partes.

Apesar da mediação, e das formas alternativas de transformação de conflitos em geral, poder ser uma solução à excessiva judicialização das disputas, sua maior importância está em permitir uma administração completa do conflito que satisfaça as expectativas das partes envolvidas. Todavia, a institucionalização dessas iniciativas é ainda precária e prevalece um cenário de resistência a este método. Neste sentido, essa pesquisa ganha uma importância ainda maior, uma vez que estimula a discussão sobre todo um processo de transformação

⁴⁸ Relato de uma experiência. **Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal. Ministério da Justiça.** Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília, 2008.

⁴⁹ BUSH, R. FOLGER, J. **The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition.** San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

⁵⁰ OLIVEIRA DE ANDRADE, Tânia Márcia. **Mediação e Conflitos em Espiral: Encontros e Desencontros do Estado e dos Movimentos Sociais no Pontal do Paranapanema**. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. p. 272-273.

cultural que vem gradualmente ocorrendo no sistema de justiça brasileiro, e incentiva o uso desse método, principalmente para conflitos que são típicos e frequentes no cenário do país.

A mediação assume uma característica mais humana na administração de conflitos, se comparada ao processo judicial, bem como à arbitragem ou conciliação. Isso devido à natureza dessa técnica, que trabalha com as percepções e o subjetivo humano, tendo um impacto mais profundo, duradouro e efetivo nas pessoas. Neste caso, o aspecto latente do conflito também é alvo para a administração. A mediação reconhece em seu método a complexidade dos conflitos, ao considerar seus aspectos e impactos psicológicos, que sempre envolvem uma quebra ou um desequilíbrio entre relações. Em outras palavras, ela considera o conflito segundo o significado e o conceito abordados nesta pesquisa, trazidos pelos estudos de Simmel e Honneth, principalmente. Portanto, a técnica da mediação consegue incluir os aspectos das disputas associados à dimensão moral, diferentemente do que ocorre por meio da atuação do Poder Judiciário. A mediação confronta com o sistema de resolução de conflitos vigente no país:

[...] posto que voltada para a construção do consenso, a mediação sugere que onde há conflito, disputas e dificuldade humanas, há a oportunidade para a reconciliação, a comunicação, o entendimento, o aprendizado. O paradigma visivelmente presente na proposta da mediação desafia o sistema oficial de resolução de disputadas baseado na lógica adversarial, o qual pressupõe um sistema binário, dialético, pelo qual as partes confrontam-se entre si perante uma autoridade cuja decisão será coercitiva e amparada no ordenamento legal⁵¹.

Possuindo uma característica completa e, ao mesmo tempo, única, se comparada às demais formas alternativas de gestão de conflitos, a mediação também preza pela continuação das relações entre as partes em conflito, pois permite o seu restabelecimento e aprimoramento. Sendo assim, essa técnica é própria para conflitos oriundos de relações continuadas, uma vez que garante a reconciliação. Ela permite que as partes entendam o conflito instaurado, seus motivos e razões, para que elas mesmas possam administrá-lo, evitando novos desentendimentos⁵². Indo além, por esses motivos que também podemos entender a mediação como uma técnica que previne e administra conflitos, além de reconciliar as partes, podendo ser chamada de uma técnica sustentável.

Em especial para o caso da mediação, a técnica demanda a cooperação e a colaboração entre as partes, para serem mais bem conduzidas a uma solução. Logo, a dinâmica em que as partes se colocam como adversárias dificulta o diálogo e, no caso de o mediador não ter sucesso

⁵¹ FALSARELLI, Gláucia. **Justiça Comunitária**: por uma Justiça da emancipação. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2003. Pg. 78-79.

⁵² FREIRE, Moema. **Acesso à Justiça e Prevenção à Violência**: reflexões a partir do projeto Justiça Comunitária. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2006.

em transformar essa postura, tal técnica não será efetiva na administração desse conflito. Portanto, ainda que as partes assumam posições muito claras e rígidas, muito comum no início das sessões da mediação, este caráter competitivo pode ser alterado pelo processo da mediação. Na colaboração, as partes possuem a mesma preocupação, tanto em alcançar as metas pessoais quanto em preservar ou construir as relações com o(s) outro(s). Elas acreditam que a realização de suas satisfações não é excludente e existe, em certa medida, uma interdependência entre as partes envolvidas para se atingir os objetivos⁵³.

Neste sentido, a atuação do mediador, na sua forma de conduzir a sessão, tem influência ativa para inspirar a vontade colaborativa que existe em todos os indivíduos. A credibilidade da mediação não repousa, entretanto, apenas nas habilidades ou capacidades do mediador. Ela repousa também na confiança construída pelas partes em conflito, que passam a se reconhecer uma na outra. A mediação bem executada proporciona um momento de revolução para as partes em disputa, em que elas, conscientes ou não, optam por protagonizar um processo de autotransformação. Por esse motivo que entendo que, além das partes, o mediador também possui responsabilidades, pois ele será a pessoa que facilitará ou norteará este processo transformador.

Vale registrar, para ajudar a clarificar a proposta desse método, as principais diferenças existentes entre ela e a conciliação. Para isso, recorro a Petrônio Calmon:

[...] a principal distinção entre os dois mecanismos não reside em seus dirigentes, mas sim no método adotado: enquanto o conciliador manifesta sua opinião sobre a solução justa para o conflito e propõe os termos do acordo, o mediador atua com um método estruturado em etapas sequenciais, conduzindo a negociação entre as partes, dirigindo o “procedimento”, mas abstendo-se de assessorar, aconselhar, emitir opinião e de propor fórmulas de acordo⁵⁴.

O Código de Processo Civil brasileiro (Lei nº 13.105/2015), que dispõe sobre o tema, também ajuda nessa diferenciação⁵⁵:

§ 2º. O conciliador [...] poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem;

§ 3º. O mediador [...] auxiliará os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da

⁵³ ÁLVAREZ, Gladys Stella. **La mediación y el acceso a justicia**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, s/d.

⁵⁴ CALMON, Petrônio. Fundamentos da mediação e da conciliação. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007, apu e SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015. Pg. 144.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

comunicação, identificar por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Feita a distinção entre os métodos e a apresentação da essência da mediação, podemos avançar em outras questões importantes dessa técnica.

O tempo é um fator importante em qualquer processo de administração de conflitos. Devemos considerar que não existe uma regra geral com relação ao tempo necessário para se chegar a uma solução ideal ou satisfatória. Sendo assim, não é verídica a afirmação de que, quanto mais rápido o conflito for resolvido, melhor para as partes e para comunidade. Da mesma forma, o oposto também não pode ser dito. Salvo quando temos uma situação de violência, ou quando as externalidades de determinado impasse geram sérias consequências coletivas (como no genocídio), em que a atuação no conflito deve ser precisa e realizada da mais rápida forma possível para transformar essa situação, o tempo não deve ditar um processo resolutivo. O tempo deve ser uma consequência do processo, correspondendo ao tempo suficiente necessário para as partes chegarem a uma solução satisfatória.

Para ilustrar, podemos considerar um conflito que existe no caso UHE Belo Monte, que é a falta de clareza na responsabilização, entre a empresa e o órgão público local, no tocante ao fornecimento de água para determinada população que, devido a esse impasse, fica sem acesso a esse elemento básico à vida. Deve haver um equilíbrio no tempo para solucionar essa situação, uma vez que, quanto mais tempo se passar, maiores serão os impactos negativos e dificuldades enfrentadas pelas comunidades que estão sem o acesso à água. Por outro lado, um tempo demasiado curto para a solução desse conflito pode ser perigoso, já que a solução atingida pode não ser sustentável, correspondendo apenas a uma solução passageira, superficial e frágil. Logo, há grandes chances de ocorrerem novos conflitos, com potencial ainda maior quanto a seus impactos.

Dito isso, quando estamos num processo de mediação, todas as partes têm conhecimento dos impactos que podem ser gerados (para si, para a comunidade e para o outro) com relação ao tempo tomado para se chegar a uma solução e, portanto, considerarão esse elemento durante todo o processo. Ou seja, o manejo dessa variável é de responsabilidade das partes em conflito, que procurarão colaborar e chegar a uma solução dentro daquele espaço de tempo que concordarem ser necessário.

Por isso que é possível afirmar que o tempo ideal para a mediação ocorrer é aquele tempo suficiente para que as partes cheguem a um consenso. São as partes que ditam o tempo, o ritmo e andamento do processo de mediação. Para essa técnica, o tempo é uma consequência, e não uma preocupação. Se as partes levaram um dia ou quatro meses para atingir determinada

solução, a partir de uma mediação bem-feita, podemos ter certeza de que a solução encontrada é a que mais satisfaz os mediados. Ou seja, no primeiro caso podemos inferir que as partes levaram um dia para compreenderem coletivamente suas necessidades e percepções, e para chegarem conjuntamente em uma solução que atenda às suas vontades. No segundo caso, essa compreensão e a construção conjunta do resultado demorou quatro meses e não faz sentido termos um juízo de valor comparando ambos os casos, já que a mediação foi concluída.

Por fim, sobre o elemento tempo, vale lembrar, como dito ao longo desse capítulo, que os métodos alternativos de administração de conflitos, em geral, não se resumindo apenas à mediação, tendem sempre a ser mais céleres e rápidos, em demasiado nível, se comparados aos métodos tradicionais do judiciário brasileiro.

Quanto ao resultado ou acordo no processo de mediação, temos de ter clara a ideia de que nem todo o processo de mediação pode ou deve ser concluído. Mais uma vez, é a vontade das partes conflitantes e a habilidade do mediador que resultarão em um acordo ou não. Devemos respeitar as partes em conflito e interromper ou abandonar qualquer processo de mediação no momento em que uma delas não tiver mais vontade de seguir com o processo. Isso porque a mediação, em sua essência, só pode existir enquanto há vontade entre as partes. São elas as interessadas e as únicas a dar legitimidade para o processo. Nesse caso, se mesmo após a facilitação do mediador, se reconhecer que as partes não estão prontas para se submeter à mediação, o conflito deve ser resolvido por outras formas, sejam elas tradicionais ou alternativas.

Sobre a legitimidade do mediador, em que falaremos com mais profundidade a seguir, esta não é conquistada, mas cedida. Os mediados escolhem, por livre e espontânea vontade, e na base da confiança, por quem eles desejam ser mediados. Trata-se de uma definição conjunta entre as partes conflitantes e, também, o mediador. Este tem a obrigação de calcular se possui algum conflito de interesse e, caso haja, deve apresentá-lo e ceder a mediação para outro mediador. Sua legitimidade será mantida enquanto tiver a confiança das partes e, para isso, deve se comportar segundo as características de um bom mediador, como veremos em breve.

No tocante à dificuldade de se identificar a pessoa responsável e capaz de firmar acordos dentro de grandes empresas ou comunidades, ela pode ser resolvida pelo próprio processo de mediação. As partes de uma mediação devem ter legitimidade para defender os interesses do lado que representam, assim como competência para firmar acordos (tendo eles validade e efetividade). Essa dificuldade também aparece dentro de uma execução judicial, e ela é mais bem resolvida quando temos um modelo que envolva todos os responsáveis pelo cumprimento de eventual acordo obtido, desde o início do processo, como ocorre na mediação. Não somente,

como consequência, a probabilidade de cumprimento desse acordo (e desnecessidade de uma possível execução) é muito maior nesse caso, se comparado a uma decisão judicial. Isso porque foram as partes interessadas que definiram e redigiram, segundo seus interesses, aquelas obrigações.

No que diz respeito ao cenário atual da mediação no país, em termos de institucionalização da técnica pelo Estado, vemos uma longa disputa e, ainda, uma certa incerteza de como ela foi incorporada pelo sistema judiciário do país. Em 1998, tramitou no Congresso Nacional um Projeto de Lei (PL) para regulamentar a mediação de conflitos, a lei PL 4827/1998, apresentada por pesquisadores e mediadores. No caso, o mediador poderia ser qualquer pessoa capaz e que tivesse formação técnica ou experiência prática adequada à natureza do conflito, dispensando a necessidade da presença de um advogado (a PL não previa a remuneração do mediador e não mencionava sobre seu registro ou treinamento).

Este Projeto de Lei permaneceu em debate até 2002, quando foi substituído no Senado Federal por uma nova versão, muito diferente da inicial, a PL94/2002. Tal projeto de lei foi resultado de um grande debate entre os operadores do direito, que viam no Projeto de Lei de 1998 a possibilidade de quebra do monopólio dos advogados na prática de resolução de conflitos no país. O novo Projeto de Lei previa que o perfil do mediador, para mediações judiciais, fosse de advogados com, no mínimo, três anos de experiência; para mediações extrajudiciais, fosse qualquer pessoa capaz e com formação técnica ou experiência prática adequada para mediar o conflito. Não somente, a PL recomendava a presença de advogado nas situações em que esta fosse indispensável, havendo remuneração para o mediador, bem como registro (nos Tribunais de Justiça) e treinamento (coordenado pelos Tribunais de Justiça, OAB e instituições especializadas em mediação).

A PL94/2002 foi incluída na pauta da Câmara dos Deputados em 2007 e, somente em 2011, foi debatida, constituindo a PLS 517/2011. Sem apresentar qualquer alteração importante em seu conteúdo precedente, foi apenas em 2014 que se teve uma evolução efetiva na Lei da Mediação, em que a Câmara analisou o Projeto de Lei 7169/14, do senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), que substituíra a PLS 517/2011 e finalmente avançava na regulamentação da técnica da mediação. Em 26 de junho de 2015, o projeto de lei de 2014 foi transformado na lei ordinária 13.140⁵⁶. A lei dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera, finalmente, a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

Entre as novidades trazidas pela legislação está a permissão para a União, os estados e os municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para promoverem a busca de acordos (por resolução administrativa se entende o processo de resolução ou administração do conflito que se dá fora da esfera da judicialização). A lei também permite o uso da mediação para solucionar conflitos entre órgãos da administração pública, ou entre a administração pública e particulares, e prevê a realização da mediação à distância, desde que as partes estejam de acordo.

Ao aprofundar a análise da legislação brasileira, apesar de reconhecer que os Poderes Judiciário e Executivo encorajam o uso das formas consensuais de resolução de conflitos, vejo uma postura ainda insuficiente por parte dessas instituições, estando muito acomodadas e sendo pouco ativas. Tais Poderes, ao identificar que o principal valor desses métodos é sua capacidade de desafogar o sistema judiciário, resulta em um incentivo superficial e limitado, de modo a não procurar institucionalizar essas técnicas. Ainda que as leis e incentivos existentes abram um precedente positivo para as formas alternativas de gestão de disputas, ainda não podemos esperar por uma grande transformação no atual funcionamento do sistema judiciário brasileiro.

Sobre a jurisdição mais recente que temos, devemos colocar que a lei legitima a resolução extrajudicial de conflitos, criando uma cultura tímida e gerando informação em nível nacional sobre os métodos alternativos. Além disso, ela reconhece a importância da figura do mediador, considerando-o como um profissional com formação específica (em mediação) e multidisciplinar, podendo ter ou não formação em direito. A lei regulamenta também sobre os honorários e coloca que os mediadores privados geralmente podem cobrar por hora de trabalho, ou um montante fixo por cada mediação.

Por fim, apesar de recentes avanços, muito ainda deve ser feito para que a mediação se torne um método largamente utilizado. Estamos em um momento de aprendizado, em que se faz necessário pôr em prática a técnica e buscar mais informações. Aprender com a prática, a tentativa e o erro. Começam a surgir os programas de capacitação em mediação e a inclusão desse tema nos currículos de graduação. A lei traduz que, agora, com o incentivo do uso de outros métodos para administração de disputas, pode-se adequar cada instrumento à situação concreta. Por exemplo, a combinação da mediação com outros métodos para resolver qualquer tipo de conflito, com maior qualidade.

O surgimento de programas de capacitação e treinamento do mediador reconhece o papel primordial que essa terceira figura tem para esse método. Como pudemos perceber pelo exposto até agora, apesar da solução ser construída pelas partes, sem a existência do mediador,

não temos um processo de mediação. Portanto, é muito importante entendermos quem é essa figura e, para isso, adentramos no estudo do ser mediador nos próximos parágrafos.

Como bem colocado por Vezzulla⁵⁷, apesar de existirem muitos trabalhos sobre a questão do que é ser mediador, não quer dizer que o assunto esteja esgotado. Proponho-me, agora, a contribuir para esse tema, sem a presunção e a ingenuidade de cobri-lo em sua totalidade.

Para falar sobre o mediador, utilizarei bastante das reflexões desse mediador argentino, que apresenta que o ser mediador não se atinge no momento em que se conclui o curso de formação, preenchendo os requisitos para obtenção do certificado. A mediação é peculiar e o ser mediador não é uma profissão ou *status* que seja claro, dado e delimitado. É um estado de maturidade, é o conhecimento e a experiência acumulados.

Quando se busca um mediador, não se espera que ele resolva um problema, nem diga o que deve ser feito. Busca-se que ele facilite o exercício da autodeterminação, de modo aos próprios mediados reconhecerem as soluções mais desejadas e satisfatórias, soluções essas que já existiam, mas estavam latentes. Desta maneira, se a solução e o conhecimento estão dados, e o saber do mediador os desperta, significa que o papel do mediador é funcional, não vital. Nesse aspecto que ele se difere de um advogado, médico, engenheiro, como exemplos, já que estes, com seus saberes, dão um “conhecimento que antes não existia, uma resposta que é comprada (apropriada) pelo cliente”. Utilizando-me das palavras de Vezzulla, “ser mediador é reconhecer que não se sabe, como condição necessária para despertar em outros seu saber⁵⁸”.

O mediador deve ser questionador e, acima de tudo, um bom ouvinte. Deve ter uma escuta ativa, atenta às manifestações subjetivas dos mediados, de forma a trabalhar com elas em favor delas. Ao reconhecer a autodeterminação dos mediados, o mediador automaticamente compreende e respeita qualquer solução que seja alcançada, uma vez que somente os participantes da mediação sabem qual é a solução que melhor lhes atende ou satisfaz. No momento em que o mediador identifica que são as partes as detentoras do conhecimento, ele se constitui em objeto em favor dos sujeitos que o consultam, podendo assim mediar.

Em resumo, o mediador respeita os outros, pelo simples fato de serem pessoas, trabalha cooperativamente, toma a escuta como ação principal de sua vida, tem a humildade de reconhecer que são os mediados que sabem de seus problemas e de suas soluções, assume o papel apenas de função ao serviço dos mediados, consegue estabelecer a equidade durante todo

⁵⁷ VEZZULLA, Juan Carlos. Ser Mediador, Reflexões. In **AAVV Estudos sobre Mediação e Arbitragem**, compilado por Sales, Lilian de Moraes. 2003. Universidade de Fortaleza, Fortaleza, ABC.

⁵⁸ *Ibid.*, pg. 2.

o procedimento da mediação, sabe conduzir os mediados a assumir as devidas responsabilidades de forma a atender as necessidades dos outros (e as suas), entende e considera a dor e o medo dos mediados e, por fim, guia as partes para que possam encontrar as melhores soluções.

O mediador trabalha com pessoas e não com problemas. Deve ele garantir que os mediados dialoguem entre si, num canal de comunicação aberto de fala e escuta. Não há má-fé em exercício, nem é um jogo de negociação. Nas palavras de Vezzula,

[...] devemos questionar, escutar, parafrasear, orientar a obter informação técnica e legal, estimular a criatividade e responsabilidade, objetivar para que a estrutura do conflito, interesses e realidades sejam percebidas e entendidas acabadamente por todos.⁵⁹

Além de tudo o que foi mencionado anteriormente, e não menos importante, deve o mediador ter legitimidade e, para isso, deve haver mediados que o escolham como tal na base da confiança. Deve ser imparcial, neutro (não interferir na autonomia da vontade dos mediados) e manter sigilo no que for colocado na mediação. Deve entender que cada sessão de mediação é única, diferente das anteriores e das que possam vir, exigindo dele sempre coisas novas, criatividade e grande flexibilidade. Por fim, deve saber que em qualquer mediação, segundo Vezzula, não existem culpados ou inocentes, verdades absolutas ou mentiras. Somente existe a responsabilidade, o respeito e a cooperação, devendo o mediador saber como tornar os mediados responsáveis, respeitosos e cooperativos.

Segundo o perfil do mediador, a mediação pode ser classificada em técnica ou comunitária (ou ainda mista, quando essas duas categorias são combinadas). Na mediação técnica, o mediador tende a ter uma formação superior específica, de modo a possuir um conhecimento próprio sobre o objeto em litígio e é recrutado de um ambiente exterior às partes conflitantes. Na mediação comunitária, além do mediador receber uma formação para aplicação das técnicas desse método, ele também é membro da comunidade. Dessa forma, por ser integrado ao contexto comunitário, ele possui maiores facilidades para mediar a disputa (já que compartilha os mesmos códigos e símbolos de comunicação com a comunidade), desde que não tenha vínculos ou interesses próprios nesse conflito (como vimos no Justiça Comunitária).

Apesar da dificuldade em regulamentar a atuação do mediador, já que podemos cair em excessos prejudiciais à flexibilidade desse indivíduo em realizar seu trabalho, os Códigos de

⁵⁹ *Ibid.*, pg. 3.

Ética são importantes enquanto estes funcionem como meio de proteger a sociedade do mau profissional e das más instituições⁶⁰.

De forma objetiva, e limitada, a Resolução 125/2010 coloca os princípios fundamentais do mediador (e também do conciliador): confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação. O mediador ainda deve ser sempre diligente e manter a discrição.

A imparcialidade do mediador é um dever autônomo, em que ele não deve incorrer em conflitos de interesse e atuação tendenciosa ou preconceituosa⁶¹. Deste modo, as restrições para atuação do mesmo se dão no momento em que uma das partes tenha razoável crença de que a proximidade do mediador com um dos mediados é tão grande que pode impactar na sua conduta⁶². Por isso, a importância de todas essas possíveis conexões serem reveladas antes do início de qualquer procedimento de mediação. Nesse processo, a imparcialidade também se manifesta como uma postura do mediador no seu dever em equilibrar os poderes entre as partes, quando essa assimetria é muito grande. Por conta desse princípio que o mediador, ao se utilizar do mecanismo existente e disponível de dialogar em privativo com determinada parte em conflito, deve dar conhecimento e igual oportunidade para as demais partes.

O Código de Ética para Mediadores do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA) coloca:

[...] revelará, antes de aceitar a indicação, interesse ou relacionamento que possa afetar a imparcialidade, suscitar aparência de parcialidade ou quebra de independência, para que as partes tenham elementos de avaliação e decisão sobre a sua continuidade.
[...] irá dialogar separadamente com uma parte somente quando for dado o conhecimento e igual oportunidade à outra.

Ainda sobre a imparcialidade, devemos analisar a questão de quem é o mediador escolhido e quem paga pelo seu serviço. Após evidenciado que o mediador é legítimo, ou seja, que as partes conflitantes consentem com a participação desse indivíduo escolhido como terceira parte mediador, e que não tenha conflitos de interesse, se define sobre o pagamento do seu serviço. No cenário ideal, o pagamento deverá ser retirado de um fundo neutro ou dividido em igual valor para cada parte. Contudo, se vemos uma situação de desequilíbrio de poder econômico, em que para uma das partes esse pagamento é inviável, manifestando ali mesmo

⁶⁰ MUNIZ, Tânia Lobo. A ética na mediação. In: CASELLA, Paulo de Borba; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.p. 103-117.

⁶¹ Não abordaremos aqui a discussão do campo da Filosofia do Direito sobre a distinção entre imparcialidade e neutralidade, colocando esta última como sendo impossível de ser praticada.

⁶² SILVER, Carole. Models of quality for third parties in alternative dispute resolution. In: **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, Ohio, n. 12, p. 37-80, 1996.

um desequilíbrio de poder, e caso não tenha sido previsto um fundo específico e independente para pagar por esse serviço (seja público ou privado), a parte com maior poder econômico deve se responsabilizar por isso. Apesar disso, não significa um conflito de interesse ou maior desequilíbrio de poder, uma vez que o princípio da legitimidade já foi garantido e cabe ao mediador preservar sua imparcialidade. Em outras palavras, caso o pagamento seja desigual entre as partes, cabe ao mediador impedir que esse arranjo impacte sua habilidade de conduzir a mediação de forma imparcial. Indo além, somente com a figura do mediador, como veremos em seguida, para reconhecer o desequilíbrio de poder (seja econômico ou de outra natureza), para conduzir o processo da mediação sem a sua manifestação⁶³.

Avançando, sobre o princípio de autonomia das partes, o Código do CONIMA prevê que o mediador deve eximir-se de forçar a aceitação de qualquer acordo entre as partes, bem como elas possuem a capacidade de exercer sua autodeterminação em qualquer momento da mediação, seja na seleção do mediador, definição de cada etapa do processo, participação ou retirada deste, ou no desfecho da mediação, o acordo (ou seja, não deve existir a obrigação de resultado).

A competência e a diligência, outros princípios da mediação, são deveres autônomos do mediador, que deve aceitar mediar um conflito caso tenha as qualificações necessárias para tanto e assegurar a qualidade do processo, fazendo uso das técnicas disponíveis. Nesse sentido, o mediador deve frequentar programas educacionais e atividades relacionadas, bem como deixar disponível para as partes informações sobre sua formação e histórico profissional.

Também é dever do mediador alertar as partes sobre a necessidade de perícia técnica ou assessoramento de terceiros, de forma a também resguardar o princípio da imparcialidade. Ao detectar que há uma relevante diferença no grau de informações e preparação entre as partes, o mediador pode fazer o uso desse mecanismo da mediação, requerendo apoio de algum especialista. Não cabe ao mediador, justamente por estar exercendo essa função, prestar qualquer assessoria jurídica, psicológica ou de outra natureza, a não ser se consentido pelas partes (sobre os limites dessa questão, os códigos entre países podem variar).

Sobre o princípio de desequilíbrio de poder, abordarei com mais afinco em seguida; contudo, no Código de Ética dos Mediadores do CONIMA, esse tema está disposto como:

⁶³ Sobre o tema do pagamento pelos serviços do mediador pela parte com maior poder na mediação, mediadores brasileiros experientes asseguram que não configura uma ameaça teórica ou prática para esse método. Para mais informações, ver: SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

[...] assegurar-se que as partes tenham voz e legitimidade no processo, garantindo-se assim equilíbrio de poder.
 [...] suspender ou finalizar a mediação quando concluir que sua continuação possa prejudicar qualquer dos mediados ou quando houver solicitação das partes.

A confidencialidade deve ser respeitada pelo mediador, tanto nas sessões conjuntas como nas individuais, salvo se as partes consentem pelo contrário. Este princípio faz-se existente para que as partes se sintam mais à vontade para buscar em conjunto a solução. No sistema brasileiro, entretanto, quando a mediação envolve um ente público entre as partes, não há a aplicabilidade desse princípio, como regra, à luz do princípio de publicidade, com exceção às sessões conjuntas, em que efetivamente se debate para alcançar a solução ao problema. Para as sessões individuais, portanto, não faz sentido “pensar na quebra de confidencialidade, sob pena de limitar em demasia a possibilidade de interação entre mediador e as partes e a relação de confiança daí decorrente”⁶⁴.

A transparência por parte do mediador é outro princípio previsto no Código. Cabe ao mediador garantir às partes a oportunidade de entender e avaliar o desdobramento do processo e de cada item negociado nas entrevistas preliminares e no curso da mediação; descrever o processo da mediação para as partes; definir, com os mediados, todos os procedimentos pertinentes ao processo.

O mediador deve também zelar pela viabilidade do cumprimento do acordo estabelecido pelas partes ao final da mediação, ou seja, garantir que o acordo seja exequível, averiguar se há formas de monitorar seu cumprimento e se as eventuais penalidades para o caso de seu descumprimento estão colocadas de forma a estimular o cumprimento espontâneo.

Em outras palavras, o acordo deve estabelecer de forma clara quais são as obrigações, a quem compete cada uma delas, onde, quando e de que forma devem ser cumpridas, quem vai monitorar este cumprimento e o que acontece caso ocorra descumprimento⁶⁵.

Por fim, chegamos ao último princípio, que ganha destaque para conflitos socioambientais, em que há envolvimento do Poder Público. Trata-se do dever do mediador em zelar pelos interesses de terceiros afetados. Conforme coloca Lawrence Susskind, o mediador tem responsabilidade também sobre as partes não presentes no processo de mediação e, caso esses terceiros não sejam contemplados pelo acordo, há grandes chances dele se revelar

⁶⁴ SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015. Importante colocar que essa dissertação não tem a proposta de adentrar na análise da mediação envolvendo entes públicos.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 54.

inviável⁶⁶. Não somente, os interesses de terceiros também devem ser considerados do ponto de vista de qualidade do acordo, de modo a maximizar os ganhos conjuntos, através de uma postura ativa do mediador, que terá também, como consequência, que educar as pessoas sobre as vantagens dessa técnica de administração e transformação de conflitos.

Dito tudo isso, compreendemos com bastante detalhe pelos últimos parágrafos como se dá o procedimento da mediação e, principalmente, quem é o mediador. Ao mesmo tempo em que o mediador é uma figura complexa, no sentido de sua importância e responsabilidade para o método, é também simples naquilo que é exigido dele como ser humano. Claro, quanto mais habilidade, técnica, experiência e conhecimento ele tiver, mais completo é o ser mediador. Isso porque conflitos complexos, que é o conflito que estudamos nessa dissertação, exigem mais do mediador, de sua capacidade de observação, condução e escuta. Nesse sentido, uma vez que já entendemos o que é a mediação e quem é o mediador, podemos avançar e procurar entender que conflito é esse que queremos mediar. Nos próximos parágrafos tratarei da mediação em conflitos complexos.

Em toda situação de conflito existe um desequilíbrio de poder⁶⁷. Mesmo em uma disputa pela guarda do filho, entre casais que se separam, ou entre franquias de determinada empresa, o desequilíbrio de poder está presente. Seja ele manifestado na forma de aspectos pessoais (escolaridade ou aparência, como exemplos), recursos financeiros ou habilidade de negociação, desequilíbrios sempre existirão. Independentemente disso, em todos os casos, a mediação pode ser empregada, ou melhor, é ainda mais recomendada. Aqui, nossa preocupação é com a análise de conflitos com grande desequilíbrio de poder.

Existe determinada literatura sobre mediação de conflitos que defende que, esta, se torna uma técnica imprópria a ser empregada para administrar conflitos de maior complexidade. Ou seja, conflitos em que prevalece um grande desequilíbrio de poder entre as partes ou que correspondem a situações graves de violência. Nesses casos, a mediação pode ser até mesmo prejudicial para a gestão desses conflitos, segundo esses especialistas, uma vez que, por exemplo, numa situação de desequilíbrio de poder, a parte com menor poder pode sair lesada, sendo coagida a adotar soluções mais favoráveis ao outro lado.

Conflitos entre empresas e comunidades são classificados como conflitos complexos por haver, principalmente, desequilíbrio de poder entre as partes. Em alguns casos, podemos

⁶⁶ SUSSKIND, Lawrence. Expanding the ethical obligations of the mediator: mediator accountability to parties not at the table. In: MENKEL-MEADOW, Carrie; WHEELER, Michael. **What's fair** – Ethics for negotiators. San Francisco: Jossey-Bass, 2004. p. 513-518.

⁶⁷ Afirmação cunhada a partir da entrevista realizada com a mediadora Luciane Moessa de Souza, em 20 de julho de 2017.

presenciar também situações de violência. Essa dissertação percebe que o uso da mediação é ainda mais aconselhável para administrar esses tipos de conflitos, podendo ou não ela ser acompanhada por outras formas de resolução de conflitos.

São diversas as formas que podem resultar em um desequilíbrio de poder, podendo elas ser classificadas dentro de dois grupos: dinâmica de poder específica ao conflito em questão e contexto de relacionamento⁶⁸. Dentro do primeiro grupo, temos as seguintes formas que podem proporcionar esse desequilíbrio: informações e *expertise* no assunto, compromisso, poder pessoal (boa aparência e amabilidade, integridade, paciência, eloquência, educação, ocupação profissional), expectativas de aprovação da parte contrária, habilidades de negociação e estilo, poder coercitivo, controle dos recursos (poder econômico) e alternativa a uma solução negociada. O segundo grupo é composto por: precedentes existentes, poder psicológico (autoestima, estabilidade emocional e dinâmica de gênero) e legitimidade (autoridade e reputação).

Entendendo que na mediação a solução é construída pelas partes, o eventual desequilíbrio de poder não pode ser ignorado. Portanto, para resguardar a neutralidade do mediador, se vê necessária uma abordagem específica (para cada conflito há a necessidade de uma abordagem específica). O mediador, assim, deve atuar de forma a, primeiramente, reconhecer esse desequilíbrio, para então buscar contrabalançá-lo, de forma a interferir na capacidade de participação da parte com menor poder na construção da solução consensual⁶⁹.

Nesses conflitos de maior complexidade, o mediador assume uma postura um pouco diferente. Exige-se do mediador uma preparação ainda maior antes de iniciar a mediação. Deve ele ter entendimento profundo do conflito existente, do seu histórico, dos atores envolvidos e do contexto em que ela se insere. Ele precisa entender quem são as partes mediadas e quem elas representam. Nesse tipo de conflito, exige-se uma maior experiência por parte do mediador, que deve ser mais criativo para elaborar métodos e dinâmicas para uma construção gradual do acordo (exercícios práticos para ganhar a confiança do outro).

Nesses casos, o mediador deve redobrar sua atenção para garantir que o nível de informação e sua respectiva compreensão sejam equalizados entre as partes; assegurar a oportunidade e capacidade de expressão de ambos os lados; e deve conduzir o diálogo de forma

⁶⁸ GEWURZ, Ilan G. (Re)designing mediation to address the nuances of power imbalance. In: **Conflict Resolution Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 135-162, Winter 2001.

⁶⁹ SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

que as partes tenham consciência dos interesses em jogo e das alternativas que estão sendo criadas, bem como suas consequências, no momento de uma solução consensual.

Além disso, deve-se lembrar do princípio de autodeterminação das partes. O mediador deve reconhecer que cada mediado tem as mesmas condições e capacidades de saber o que é melhor para ele. Cabe a ele tornar isso claro e evidente, para que as partes em conflito entendam na integridade os diversos níveis de conflitos existentes, percepções e níveis de satisfação. Dessa forma, facilitado pelo trabalho do mediador, as partes em litígio, mesmo que num conflito complexo, podem compreender se o processo de mediação está levando a uma solução satisfatória ou não, podendo, simplesmente, a parte que se sentir lesada, abandonar o processo⁷⁰. Da mesma forma, o mediador, ao perceber que uma das partes não está confortável com determinado aspecto da mediação, mesmo que afirme o contrário, podendo esse desconforto ser fruto da manifestação de desequilíbrio de poder ou de qualquer outro motivo, pode resignar a sessão e chamá-la para um período posterior, de forma a dar tempo suficiente para a parte refletir sobre essa situação, ou mesmo o mediador encontrar outras maneiras de garantir o equilíbrio de poder.

Verifica-se, com isso, que o mediador possui independência funcional, podendo se recusar a continuar com uma mediação no momento em que verificar que uma parte está lesada. Também se conclui que o mediador, diferentemente do juiz, tem tempo e capacidade suficientes para realmente entender o conflito nas suas diversas esferas, podendo solicitar o apoio de pesquisas técnicas e o conhecimento de terceiros, de modo a garantir o equilíbrio de poder e conduzir um processo de mediação com qualidade. São diversas as técnicas existentes para lidar com essa situação, desde a resignação e realização de sessões individuais, até participação de um corpo multidisciplinar, entre outras soluções mais criativas.

Antonio Rodrigues de Freitas Júnior resume de forma exemplar essa problemática:

[...] se relações entre sujeitos constituídos desigualmente não comportassem intervenção mediadora, mediação não teria lugar em nenhum tipo de relação intersubjetiva concreta. Bem ao contrário do que afirmam esses céticos, é precisamente a intervenção direta do mediador no equilíbrio intersubjetivo, por intermédio de técnicas a que se convencionou denominar de “empoderamento”⁷⁴, que permite o tratamento menos desigual na confecção comum de uma pauta reconhecida pelos sujeitos enquanto substancialmente justa e equilibrada. Por outro lado, a dogmática processual predominante, caudatária do enaltecimento do princípio-regra da “ampla defesa” e da “igualdade formal” dos contendores, em lugar de atenuar, tende para o aprofundamento das assimetrias intersubjetivas⁷¹.

⁷⁰ Entrevista realizada com o mediador Adolfo Braga Neto, em 15 de maio de 2017.

⁷¹ FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues de. Conflitos de justiça e direito do trabalho: alcance e possibilidades para o emprego da mediação. In: CASELLA, Paulo de Borba; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 183-200.

Dito isso, contudo, em casos em que o diálogo entre as partes é inviável, como ocorre quando há crimes graves ou violência manifestada na forma de agressão física ou morte, a mediação não é a técnica mais adequada e, se por algum acaso as partes se colocam dispostas à mediação, essa deverá ser realizada conjuntamente com outras formas de solução de controvérsias, no caso, o poder judiciário, pelas suas vias tradicionais. Nessas situações, a mediação não se torna uma opção devido ao fato de inexistir a possibilidade de um diálogo autêntico ou autonomia entre as partes. Ou ainda, em situações em que há a má fé de ao menos uma das partes envolvidas, como é o caso da violência, não existe um nível de comprometimento suficiente para a busca da solução e a mediação não tem condições de continuar.

Até este ponto da dissertação, trouxemos uma profunda análise teórica, seja do conceito e dimensão do conflito, do surgimento e cenário atual dos métodos alternativo de administração de conflitos ou do que é a mediação. A partir de agora, começaremos a trabalhar com mais exemplos, reais e hipotéticos, de forma a tornar a mediação de conflitos entre empresas e comunidades mais palpável para o nosso entendimento. Com essa finalidade, trago para nosso estudo os conflitos coletivos, uma característica muito presente nos conflitos entre empresas e comunidades.

3.3 Conflitos coletivos e etapas da mediação

O terreno para analisarmos o uso da mediação em conflitos complexos e coletivos, que será ilustrado no caso de Belo Monte, foi construído pelos capítulos anteriores. Passaremos então a entender como a mediação atua para administrar esses conflitos, de forma a expor suas principais etapas, sempre recorrendo a exemplos para um melhor entendimento. Como veremos que a mediação não é largamente aplicada no Brasil para os conflitos que essa pesquisa se atém, faremos o uso de hipóteses em alguns momentos, com a finalidade de ilustrar o emprego do método e, também, a partir da devida argumentação, chegar à análise mais real possível.

Conflitos coletivos envolvem os direitos coletivos, ou seja, direitos que ultrapassam o âmbito estritamente individual. Os direitos coletivos são conquistas sociais reconhecidas em lei, como é o caso do direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou aos direitos trabalhistas. Dessa forma, quando um direito coletivo não é respeitado, muitas pessoas são prejudicadas e cabe ao Ministério Público, Defensoria Pública, entre outras instituições legitimadas e autorizadas por lei, intervirem em defesa desses direitos.

Conforme o parágrafo único do art. 81 da Lei 8.078/90, os direitos coletivos se dividem em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Nos direitos difusos, não é possível determinar quem são os titulares do direito, de forma a atingir alguém em particular e, simultaneamente, a todos. São um exemplo os efeitos da poluição em um determinado local, afetando não apenas os residentes desse local, mas todos que por ali passarem.

Os direitos coletivos correspondem aos direitos de uma classe, grupo ou categoria de pessoas, de forma a ser possível determinar as pessoas que sejam titulares desse direito. Exemplo é o direito à saúde ou segurança no trabalho que os colaboradores possuem de determinada empresa.

Por fim, o direito individual homogêneo são direitos individuais que recebem proteção coletiva com o propósito de otimizar o acesso à Justiça e à economia processual. Dizem respeito a pessoas determinadas cujos direitos são ligados por um evento que tenha origem comum. Exemplo é o vazamento de um produto tóxico, um acidente ambiental, e seus efeitos sobre as pessoas atingidas. Como veremos, os conflitos estudados aqui sempre envolvem ao menos um desses direitos.

Devido aos conflitos coletivos serem de grande complexidade ao atingirem uma pluralidade de titulares de direitos, podendo também envolver mais de um órgão público com competência para proteger esses direitos; ou ainda por serem conflitos multifacetados, envolvendo direitos fundamentais, deve-se ter uma adequada ponderação nos interesses em jogo, que permita um diálogo esclarecedor sobre quais os interesses convergentes e divergentes, e quais as soluções criativas existentes. A mediação, por sua vez, possui a capacidade de ponderar tais interesses, abrindo espaço para o diálogo e análise dos interesses em jogo.

Não somente, conflitos coletivos que envolvam políticas públicas também podem ocorrer no plano administrativo, por exemplo, num processo de licenciamento ambiental e demarcação de terra. Em realidade, quase sempre aparecem conflitos nessa esfera. Em suma, a

mediação se comporta justamente como uma técnica ideal para lidar com conflitos complexos e multifacetados, dado seu potencial de alcançar e lidar com seus diversos níveis componentes, equilibrando-os via soluções criativas, “tanto do ponto de vista objetivo (dos diversos interesses em jogo) quanto subjetivo (dos diferentes sujeitos afetados pelo conflito)”⁷².

Em termos de autonomia, cidadania, democracia e direitos humanos, a mediação pode ser vista como a sua melhor forma de realização. As práticas sociais de mediação configuram-se em um instrumento de exercício da cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões [...]. Falar de autonomia, de democracia e de cidadania, em um certo sentido, é ocupar-se da capacidade das pessoas para se autodeterminarem em relação e com os outros; autodeterminarem-se na produção da diferença (produção do tempo com o outro)⁷³.

Em outras palavras, e dialogando com um tema caro para a bibliografia existente, essa pesquisa segue a corrente que identifica grandes ganhos e impactos positivos no uso da mediação também para conflitos que envolvam direitos indisponíveis, ou seja, os conflitos coletivos socioambientais, como já ocorre em outras partes do mundo, como Estados Unidos, Canadá e países da União Europeia. Contudo, isso não significa que, no momento da confecção do acordo entre as partes, os parâmetros jurídicos não devam ser resgatados. Ao mesmo tempo em que esta dissertação defende o uso da técnica da mediação para qualquer tipo de conflito, salvo aqueles mencionados acima (no caso da violência e impossibilidade de diálogo entre as partes), este estudo concorda que, no momento de confecção do acordo, também se entenda e respeite os limites jurídicos.

Entrando em uma análise mais ilustrativa, nos próximos parágrafos coloco algumas técnicas e boas-práticas de um mediador, no caso, para condução de mediação para um conflito coletivo. Isso porque a técnica para essa mediação possui especificidades e, como os casos estudados correspondem a conflitos coletivos, faz-se mais sentido proceder dessa maneira. Importante ressaltar que é impossível construirmos um exemplo teórico perfeito de uma mediação, já que são inúmeras as variáveis em jogo e, como já dito, cada mediação é única. Logo, a proposta desse exemplo é a de ilustrar, em linhas gerais, as etapas e possíveis técnicas que o mediador pode fazer o uso, de forma a tornar mais palpável nossa compreensão de como aplicar essa técnica.

No caso, portanto, entendemos que o conflito já tenha se instaurado e que ele não tenha sido ainda judicializado, de forma que as partes envolvidas tenham optado e consentido,

⁷² SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015. 272p.

⁷³ WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

livremente, pela participação na mediação. Podemos pensar, por exemplo, no conflito surgido por conta de uma empresa que venha a instalar uma usina hidrelétrica em determinada região e que, após elaboração de diversos estudos e criação de métricas, não reassente determinada comunidade. Contudo, essa comunidade, por sua vez, busca o reassentamento, pois, apesar de não estar dentro dessa métrica, defende que está sendo impactada de forma negativa pelo empreendimento que ali já existe. Esse conflito é real, entre os moradores do Independente I e o consórcio Norte Energia, e trato dele com mais detalhes no capítulo seguinte.

Ambas as partes elegem representante(s) para se sentar à mesa da mediação, devendo ele(s) ter legitimidade perante a representação do interesse de sua respectiva parte e capacidade para tomar decisões e assinar um possível acordo. Estes representantes elegem conjuntamente um mediador (sempre trabalhando em conjunto com seus representados) e determinam, junto com essa terceira figura, como será o pagamento por seu serviço. Nesse caso específico, devido existir o desequilíbrio de poder também em nível econômico, o pagamento deve advir de uma fonte neutra, por exemplo, o Fundo de Direitos Difusos, criado pela Lei da Ação Civil Pública (artigos 13 e 17 da Lei 7.347). Caso o empreendimento e os órgãos fiscalizadores tenham previsto a criação de um fundo para a resolução de conflitos, esse recurso pode ser utilizado. Ou ainda, pode-se chegar ao consenso de que a empresa pague pelos custos e, portanto, o mediador deverá deixar claro para as partes de que tal definição não implicará em sua imparcialidade. No caso do Independente I, o pagamento poderia ser feito pela Norte Energia, ou ainda ser dividido entre a empresa e a prefeitura local, ou também advir do fundo destinado ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX).

Sobre a escolha do mediador, é importante que as partes, em conjunto com outros atores (públicos, por exemplo) identifiquem potenciais mediadores ou instituições mediadoras. Estas podem ser instituições privadas, indivíduos vindos da academia, atores atuantes em organizações não-governamentais, pessoas capacitadas e que preservem o princípio da imparcialidade. Normalmente, optar por entidades ou indivíduos familiarizados com o histórico e realidade locais é mais interessante, no caso, entidades que atuam na localidade de onde se instaurou esse conflito empresa-comunidade. Para o exemplo em questão, poderiam desempenhar esse papel representantes da Universidade Federal do Pará (UFPA), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) ou mediadores de institutos de mediação, como o Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil (IMAB).

Para a questão da seleção de quem representará a parte em litígio, pode haver divergências dentro dessa comunidade (normalmente, ocorre mais dentro de comunidades do que dentro de empresas), e isso tende a ser ainda mais comum quando falamos de grupos que

não possuem elevado grau de organização. Tal representante pode ser mais que um indivíduo e cabe ao mediador permitir, para os dois lados, essa possibilidade e garantir que não haja qualquer desconforto entre as partes mediadas sobre a quantidade de representantes existentes. No caso de o grupo social ter dificuldade na escolha de seu(s) representante(s), ocorrendo grande divergência interna, pode o mediador já atuar de forma a facilitar essa definição, por exemplo, criando critérios de seleção. Desse representante, se espera:

[...] deve compreender as várias questões envolvidas na disputa, ser capaz de identificar e articular os seus próprios interesses com os de outros membros da equipe, e também representar adequadamente os interesses e preocupações do grupo representado, quando for o caso. [...] Habilidade de se relacionar, credibilidade e capacidade de lidar com pessoas que compõem a equipe adversa também são possíveis critérios.⁷⁴

Portanto, o mediador pode também contribuir para a solução do problema de representatividade entre grupos sociais desorganizados (como é o caso dos ribeirinhos afetados pela UHE Belo Monte), ajudando a identificar possíveis representantes, organizar os representados, as implicações e o significado de um representante; pode também o mediador ajudar na criação de mecanismos para um melhor fluxo de informação entre o representante e os representados sobre os desdobramentos e avanços do processo de mediação; possui a possibilidade de, em conjunto com o grupo, corrigir a postura do representante, caso esta passe a não ser aceitável para o grupo. Essas iniciativas permitem uma maior transparência entre representante-representado, de forma a garantir o maior comprometimento por parte de todos no momento de assinatura do acordo. A partir desse diálogo próximo, os representados possuem espaço para colocar suas ideias e contribuir para o processo criativo de construção coletiva do acordo.

O mediador pode ajudar o representante a convencer determinado ente ou grupo representado que resiste na aceitação, ratificação e cumprimento de determinado acordo, demonstrando que aquele resultado é fruto do que o representante e o próprio grupo fizeram de melhor para promover os interesses de todos; podendo argumentar, também, que consiste em uma consequência de um processo legítimo de diálogo e construção colaborativa; um processo frequentemente debatido entre o próprio grupo, por todos os seus membros; podendo contrastar as propostas finais com outras antes elaboradas, de modo a evidenciar a efetividade do processo e o comprometimento do representante em preservar os interesses legítimos de todos os

⁷⁴ MOORE, Christopher W. The mediation process: practical strategies for resolving conflict. 3. ed. San Francisco: Jossey Bass, 2003, apud SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

indivíduos do grupo. Durante todo o processo, portanto, cabe também ao mediador assegurar a representatividade de todos os participantes. No caso do Independente I, há lideranças definidas e suas legitimidades podem ser ainda mais preservadas no caso do apoio e acompanhamento da ONG Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

Ainda na etapa preliminar à mediação, cabe ao mediador tratar das especificidades e descrever como será o processo, detalhando cada etapa. Também se faz necessário o mediador se apresentar e deixar disponíveis para ambas as partes mais informações sobre sua experiência. Da mesma forma, cabe a ele deixar claro qual o conceito de consenso, ou seja, qual o melhor resultado que se pode esperar do processo da mediação. Nessa explanação, o mediador deve colocar do que se trata a mediação e seus princípios, de forma a ir criando o espaço ideal para as partes se sentirem confortáveis e pré-dispostas ao diálogo e colaboração.

É comum nestes tipos de conflitos que existam pessoas que não sejam filiadas a nenhuma entidade ou representação, mas que serão interferidas pelo acordo do processo de mediação (o que não é o caso do Independente I). Cabe ao mediador, em colaboração com as partes e outras entidades, alcançar essas pessoas e notificar sobre a existência da mediação, de modo que elas, se desejarem, indiquem um representante para participar do processo. Para esse exemplo, poderíamos identificar outros grupos sociais, de outras localidades, que também buscam o reconhecimento como comunidade afetada pelo empreendimento, mas não o têm, ou ainda outros grupos ou indivíduos, que não fazem parte dessa comunidade, mas de alguma forma ocupam o mesmo espaço, tal como comerciantes ou prestadores de serviços.

São normalmente seis as fases do processo de mediação de conflitos coletivos: diagnóstico do conflito, planejamento do processo, sessões de mediação e realização de estudos técnicos, redação do acordo, ratificação e/ou homologação do acordo, avaliação do processo⁷⁵.

A primeira fase, do diagnóstico, busca compreender e clarificar para todas as partes a natureza do conflito (causas, características, consequências, possíveis interações) e sua dimensão (universo das pessoas afetadas, tempo e recursos necessários para implementação de possíveis soluções). Tomando o caso do nosso conflito ilustrado, cabe ao mediador entender o histórico do relacionamento entre o empreendimento e os moradores do bairro, detectar os desequilíbrios de poder, perceber quais as questões que estão em jogo, quais os benefícios que se tem no momento em que se é reconhecido como comunidade afetada, quais as contrapartidas e indenizações que o empreendimento estipulou para as comunidades que ganham tal status; cabe ao mediador identificar grupos, entidades e indivíduos que possam ter *expertise* e

⁷⁵ SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

legitimidade política/jurídica sobre o assunto; entender a disponibilidade de tempo de cada uma das partes e as implicações de um tempo mais curto ou longo para se chegar ao consenso. Todo esse levantamento de informações e construção de diagnóstico, em que será essencial a realização de diversas entrevistas e pesquisas por parte do mediador, deverá nortear a delimitação do conflito e sinalizar um caminho para solução. Todo esse material coletado e informações levantadas deverão ser levadas para a mesa da mediação e pode também ser entregue em formato de relatório ao órgão que patrocinar a mediação.

Uma vez realizado o diagnóstico, é possível planejar o processo e esse planejamento é apresentado já na primeira sessão com os mediados. Podendo assumir também o formato de um relatório, o mediador explicita os objetivos e procedimentos da mediação, estabelecendo: uma agenda de sessões, as recomendações a serem seguidas (como o tempo gasto para cada etapa, oportunidades de manifestação de cada parte, entre outras), a necessidade de disponibilizar as informações e estudos técnicos existentes, a necessidade de cada uma das partes de participar de todas as sessões, ou a indicação de um substituto que esteja atualizado sobre o andamento do processo, a necessidade de cada representante se reportar constantemente à sua organização e representados, a possibilidade de realização de estudos técnicos, o local das sessões, a forma pela qual se facultará a participação do público nas sessões (caso haja necessidade para isso), a forma como o grupo divulgará as informações para a imprensa (caso se aplique à situação), o procedimento para ratificação do(s) acordo(s). Todos estando cientes do planejamento, um protocolo de conduta é assinado pelas partes.

Retomando a questão do tempo do processo de mediação, já trabalhada anteriormente, vale destacar que, dependendo da área ou natureza do conflito, é possível não esperar a conclusão do processo para se tomar medidas de imediato, em razão da urgência do problema. Essa possibilidade existe, mesmo a mediação sendo um processo muito mais rápido que um processo judicial. Em nosso caso ilustrativo, essa medida poderia ser utilizada, caso existisse alguma questão de resolução urgente: não importa se a elevação do lençol freático se deu devido à barragem do rio e formação do reservatório para a usina hidrelétrica, houve dentro do grupo social a infiltração de água no meio de suas habitações, o que começou a tornar o ambiente insalubre e um risco para a saúde dos moradores. Teria sido interessante o estabelecimento de uma medida de urgência, de modo a reparar essa situação, retirando a água dentro da habitação e impedindo possíveis novas infiltrações, de forma a manter o espaço digno. Para a construção dessa solução provisória, por sua vez, é possível que o mediador convoque uma única sessão de mediação, em curto prazo de tempo, para ser dedicada à solução provisória do conflito.

Feito o planejamento do processo, iniciam-se propriamente as sessões de mediação. O número e tempo dessas sessões podem variar e isso dependerá do andamento do diálogo e da colaboração. O número de sessões varia conforme o tempo necessário para que o entendimento mútuo e a construção do acordo ocorram. As sessões deverão ser suficientes para permitir o esclarecimento dos interesses legítimos de cada parte (devendo o mediador dissociar interesses de posições), a troca de informações, no caso do uso de estudos técnicos, a criação ou apresentação de opções para resolver o conflito, a análise dessas opções à luz do interesse legítimo de todos os envolvidos, até, finalmente, a construção coletiva de uma solução consensual, sua escrita e previsão de todos os elementos necessários à viabilização de seu cumprimento⁷⁶.

No caso de o mediador se utilizar de sessões individuais (cáucus) e a informação revelada pela parte projete um interesse legítimo seu, que seja importante para se chegar à solução do conflito e não ameace nenhuma das partes, cabe ao mediador incentivar que essa parte revele em sessão conjunta. No caso dela não desejar, e respeitando o princípio da autodeterminação, o mediador não deve revelá-la, tendo como único risco o de dificultar um pouco mais a celebração do acordo.

Sobre os estudos técnicos durante o processo, instituições acadêmicas e de pesquisa, que atuem na matéria em questão, podem se constituir em atores importantes. Todas as partes, juntamente com o mediador, podem trabalhar em conjunto para identificar qual entidade poderia desempenhar esse papel técnico, que também consiste em auxiliar todas as partes do conflito durante todo o processo, não ganhando a condição de parte integradora à mesa de mediação.

As sessões de mediação podem ser divididas em etapas, para um melhor entendimento de sua dinâmica. O estágio inicial pode ser também classificado como momento de transição. Ou seja, nesse momento as partes sofrem uma transformação individual e subjetiva, guiada pelo mediador, de forma a entrar cada vez mais no princípio de colaboração que a mediação exige. O mediador incentiva a escuta inicial, de modo a permitir a fala dos mediados de maneira livre e sem interrupção (se possível, o mesmo tempo para ambos os lados), de forma a estes se sentirem confortáveis a colocar suas ideias, interesses, queixas e percepções. Cabe ao mediador acolher as emoções e ficar atento na forma como cada parte se expressa, para então começar a compreender a estrutura da relação e do conflito. Durante todo o processo, inclusive nesse momento inicial, deve o mediador praticar a escuta ativa, que consiste na técnica de escuta em

⁷⁶ *Ibid.*, pg. 120.

que se decodifica as mensagens transmitidas, sejam elas verbais ou não (postura), reconhecendo o que são manifestações internadas do interlocutor, como fatores emocionais.

Uma vez decodificadas as mensagens dos dois lados, o mediador ingressa em um segundo momento da sessão de mediação, que consiste nas perguntas. Novamente, para esses questionamentos, há inúmeras técnicas, como o uso de perguntas abertas ou fechadas, diretas ou indiretas, informativas ou recontextualizantes, circulares, autoreflexivas e autoimplicativas, entre outras, escolhidas para serem usadas em determinado momento de forma minuciosa e estratégica⁷⁷. Através das perguntas, o mediador passa a conceber, de forma mais organizada, a estrutura do conflito, diferenciando os interesses objetivos, subjetivos e coletivos; as possíveis diferenças culturais; faz o cruzamento entre as histórias e o estudo preliminar realizado; identifica visões da realidade, podendo essa ser ilusória (percepção pessoal das coisas, que assume uma visão parcial), integrada (uma nova visão construída a partir de interações e visões anteriores) e responsável (compreensão do interlocutor e da coletividade que representa na função ou papel de cada pessoa ou grupo); percebe objetivos comuns e complementares; constrói critérios aceitos por todos.

Nesse momento, se lhe convier, o mediador pode fazer uso do cáucus (para clarificar alguma informação que ainda tenha ficado obscura, permitindo maior conforto e exposição de emoções), divisão do grupo e pausas técnicas (intervalos estratégicos para incentivar avaliação e auto-observação), entre outros mecanismos da mediação⁷⁸. Ao mesmo tempo, e principalmente, as técnicas que o mediador utiliza são para provocar transformações nos mediados, de forma que eles assumam, cada vez mais, uma postura colaborativa, realizando o exercício de se colocar no lugar do outro, de maneira que eles mesmos passem a entender, de forma cada vez mais evidente, quais os seus interesses legítimos e os da outra parte. Essa percepção por parte dos mediados permite abandonar posições acusatórias e reativas, garantindo a sua redefinição de atitudes. Ou seja, caso as partes tenham assumido uma postura de embate no início do procedimento, algo que acontece muitas vezes, esse comportamento pode dar lugar, gradualmente, para a colaboração e acolhimento de percepções e opiniões divergentes. Essas técnicas, para o caso do Independente I, são essenciais para transformar a postura da Norte Energia, que é a de ser intransigente em adentrar em um diálogo.

⁷⁷ Muito do que se coloca aqui é fruto dos manuais e aprendizado teórico obtido com o Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, sob coordenação do mediador Adolfo Braga, em 2013, na cidade de São Paulo.

⁷⁸ O mediador pode fazer o uso do mecanismo pelo qual as partes escolhem um ou mais especialistas para apurarem fatos ou emitirem opiniões técnicas sobre temas relevantes do conflito (joint fact-finding); há a possibilidade de as partes solicitarem a um terceiro especialista em determinada matéria sua opinião sobre o possível desfecho daquele litígio (early neutral evaluation); entre outras inúmeras técnicas.

Também é durante as sessões de mediação que podem ser criados mecanismos de participação da população interessada, consistindo em mais uma importante alternativa de envolvimento e engajamento desses grupos, além do frequente reporte do representante aos representados. Para tanto, a realização de audiências públicas e de outras formas de dar transparência permitem uma maior participação dos interessados no processo, dando maior legitimidade e segurança de cumprimento da solução encontrada. Cabe ao mediador, junto com as partes, detectar os momentos em que as pessoas possam assistir ao processo e, eventualmente, fazer perguntas; permitir o acompanhamento por parte da imprensa; e mesmo realizar audiências públicas (prévia e devidamente marcadas e divulgadas) para que todos apresentem suas ponderações, propostas de solução e acolham possíveis contribuições de outros interessados.

A partir da maturidade do diálogo que é alcançado, a sessão pode atingir um outro momento (importante ressaltar que a definição desses momentos não é clara, tangível e óbvia, podendo ser pouco linear, segundo a complexidade do conflito em questão), em que alternativas de solução do problema começam a ser expostas e trabalhadas. Na redação do acordo final, entra uma descrição sobre os principais acontecimentos e conclusões obtidos durante todo o processo de mediação, além de:

- d) definição clara de ações a serem empreendidas, com os respectivos prazos e entes responsáveis;
- e) definição dos responsáveis pelo monitoramento do cumprimento de cada uma das ações e da metodologia a ser adotada para tal fim;
- f) definição de sanções específicas para eventual descumprimento de cada uma das ações;
- g) previsão de recurso preferencial à mediação, caso se verifiquem elementos novos (fatos ou conhecimentos técnicos) que justifiquem a sua revisão e não seja alcançado um consenso sobre o conteúdo de tal revisão mediante negociação direta entre as partes⁷⁹.

No acordo da mediação, a criatividade também se manifesta e pode acontecer de o quadro normativo existente ser insuficiente para a solução do conflito, ou seja, enquanto os mediados estiverem de acordo, a lei não funciona como teto para as obrigações que as partes concordarem assumir (mas como base, como dito mais acima). Como bem colocado por Alexandre Gavronski, dentro do processo de mediação:

[...] é ampla a liberdade de assunção de novas obrigações, à margem do direito, por aqueles que atuam em defesa de direito próprio.

⁷⁹ *Ibid.* pg. 142.

A parte pode concordar com obrigações que vão além do que legalmente seria exigível, de forma a poder ganhar em flexibilidade, por exemplo, no cumprimento desta ou de outra obrigação. Temos assim, no acordo, condições e obrigações formatadas especificamente para as partes em conflito, facilitando sua disposição e interesse, além de qualidade, no cumprimento, se comparado à decisão tida por um juiz em processo adversarial do Poder Público.

Também deve ser ressaltado que o acordo não deve ser entendido como um resultado cujo texto contenha aquilo que cada parte entenda como sendo ideal para ela. No acordo, o conteúdo deve ser aceitável, uma vez que contempla os interesses essenciais de cada parte, conquistado via construção colaborativa. Cabe ao conteúdo do acordo a definição, clara e objetiva, dos prazos, sanções e ferramentas para monitoramento do cumprimento das obrigações. O cumprimento das obrigações pode se realizar em etapas; devem-se definir os responsáveis pelo monitoramento (que deve ganhar poderes suficientes para tanto); e as sanções devem ser efetivas, do modo a incentivar as partes a evitá-las. Infelizmente, para o caso trazido da UHE Belo Monte, não é possível ilustrar esses aspectos e detalhes de um possível acordo, pois antes seria necessário colocar as partes em um processo de mediação, para então começarmos a delinear possíveis soluções e compromissos. Porém, o importante, aqui, é registrar que o caso do Independente I poderia ser muito bem resolvido por esse método, de forma que as partes sairiam satisfeitas com o acordo firmado.

Uma vez o texto do acordo esteja redigido e tenha sido aceito em sua totalidade pelas partes, deve-se ratificá-lo. Nesse momento, o representante submete o acordo para ratificação formal por parte de cada indivíduo representado, funcionando da seguinte forma, para nosso exemplo: o representante da empresa submete o acordo para a gerência competente assinar (coleta a assinatura de diretores e presidentes, segundo o contrato/estatuto da empresa) e o representante dos moradores do bairro coleta a assinatura de cada indivíduo ou representante da família, podendo fazer o uso de assembleias e espaços propícios para essa tarefa. Também nessa etapa, o mediador pode atuar de forma a facilitar a ratificação.

Em seguida a essa etapa de ratificação do acordo, há a possibilidade de as partes optarem pela homologação do acordo. Trata-se de uma etapa não obrigatória na mediação, em que as partes podem optar por conferir maior grau de estabilidade para o acordo, homologando-o no Judiciário. Nesse caso, o juiz competente avaliará o acordo observando diversos critérios (entre eles, se está devidamente fundamentado, sob o ponto de vista jurídico e à luz da legislação aplicável, e se respeitou os parâmetros legais), podendo fazê-lo retornar para às partes, caso

algum termo precise de maior clarificação, por exemplo. Uma vez homologado, o acordo passa a ter eficácia de título judicial, ou seja, caso ele não seja cumprido de forma espontânea (que é o que se espera na mediação), será cumprido via execução forçada pelas vias tradicionais do judiciário brasileiro.

Por fim, a última etapa da mediação é a avaliação do processo feita pelas partes, de forma a servir como instrumento para aprimoramento do método.

Dessa forma, encerramos este capítulo, após termos apresentado as principais etapas de um processo de mediação, a partir de um exemplo de conflito coletivo e complexo. Nesse momento, temos toda a teoria elaborada, em que definimos qual conflito estamos tratando nessa dissertação e qual método para administrá-lo que estamos sugerindo. De forma a testar esse método e, ao mesmo tempo, termos um diagnóstico de como esses conflitos estão sendo geridos no Brasil, nos dias de hoje, entramos para uma nova etapa da pesquisa, que é o estudo de casos reais, trazendo maior destaque para o caso selecionado, a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte).

4. ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS ENTRE EMPRESAS E COMUNIDADES

A partir do exposto até agora, conseguimos avançar e analisar como estão sendo geridos os conflitos entre empresas e comunidades no Brasil. Toma-se como principal caso de análise a UHE Belo Monte, fazendo uso também de outros exemplos e conflitos estudados, sempre mantendo a coerência de considerar conflitos entre empresas e comunidades originados, principalmente, a partir de grandes empreendimentos (como aqueles advindos das indústrias de energia e mineração – infraestrutura de maneira geral). Nesse capítulo, primeiramente analisaremos como essa gestão ocorre no âmbito internacional para depois ingressarmos na análise do cenário brasileiro. A partir dessa análise, poderemos justificar o que foi colocado na introdução dessa pesquisa, em que faremos juízos de valor sobre os métodos que estão sendo utilizados para resolver esses conflitos no Brasil.

Entendendo a mediação como foi definida aqui e, apesar dos diversos benefícios que ela pode trazer, pretendemos descobrir se seu método está sendo empregado para a resolução desses tipos de conflitos. Caso não esteja, tentaremos detectar se seus princípios ou técnicas, como o diálogo, estão sendo empregados. Dessa forma, teremos um quadro mais claro sobre como esses conflitos estão sendo endereçados.

Após mapear o cenário internacional, selecionei quatro exemplos bastante ilustrativos, alguns deles famosos, de forma a nos ajudar a entender como o uso da mediação, ou de suas técnicas (como o diálogo e a colaboração), contribuem para a administração de conflitos complexos. Dois exemplos são peruanos, um é da Papua Nova Guiné e, por fim, temos um interessante caso nas Filipinas.

A empresa *Minería Yanacocha*⁸⁰ explora ouro em Cajamarca, Peru, desde 1993, consistindo na maior mina de ouro da América do Sul, tendo produzido mais de 35 milhões de onças de ouro. A Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), parte do Grupo Banco Mundial, realizou empréstimos para a construção e a expansão da mina e ainda hoje detém parte do negócio.

Na data de instalação da mineradora, a população local não se opunha ao projeto, apesar de existirem alguns grupos sociais ainda com muitas dúvidas sobre o empreendimento e seus possíveis impactos. Ao longo dos anos, essa desconfiança aumentou em grau e quantidade, surgindo preocupações de cunho econômico, social e ambiental que o projeto levantava. Apenas

⁸⁰ Para maiores informações sobre o caso, ver: SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015; ou acessar <<http://apublica.org/2015/04/corrida-do-ouro>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

não despertou a desconfiança por parte do governo peruano, que muito se beneficiava com os elevados royalties e receitas fiscais repassadas pela *Yanacocha*. Além disso, o empreendimento sustentava que geraria diversos benefícios para a localidade e para o país.

No ano de 2000, contudo, um caminhão que transportava mercúrio da mina derramou 130 quilos desse elemento ao longo da estrada de Cajamarca, tendo já, no dia seguinte, aproximadamente mil pessoas apresentando sintomas de intoxicação pelo metal. Em 2001, grupos sociais afetados pelo derramamento formalizaram a queixa na Ouvidoria da IFC (ombudsman) e, pouco tempo depois, um grupo indígena formalizou outra queixa, a de que o empreendimento estava prejudicando a terra, ar e a água das vilas locais, além de não estar desempenhando transparência ao consultar adequadamente à comunidade.

Em resposta, a Ouvidoria contratou a *Collaborative Decision Resources* (CDR), instituição norte-americana sem fins lucrativos, especializada em fornecer serviços de facilitação e mediação de conflitos, que liderou uma equipe internacional para uma avaliação imparcial do conflito. Além disso, por conta também do aumento da oposição dos grupos sociais à empresa, a equipe criou uma mesa de diálogo entre as partes conflitantes que acabou se configurando em um processo de mediação.

Nesse sentido, a CDR utilizou-se desse método e de seus mecanismos e princípios para administrar o conflito existente, no caso as duas queixas recebidas pela IFC. Na estratégia elaborada, mapeou-se os grupos interessados e afetados, buscou-se a solução consensual para o problema via a mesa de diálogo, estruturaram-se estudos técnicos nas águas e no ar da localidade e implementou-se um programa de construção de capacidade com cada grupo interessado (inspirado nas técnicas de mediação), de forma a prepará-los para o diálogo em caso de disputas futuras.

Após uma série de discussões, a mesa de diálogo, que era composta por representantes da empresa, IFC e Banco Mundial, agências governamentais locais e federais, organizações comunitárias, entidades ambientalistas e correlacionadas e pela Câmara de Comércio Local, definiu-se que os dois assuntos eram prioritários e que mecanismos de monitoramento da qualidade da água e da saúde local deveriam ser criados. Por fim, tais mecanismo foram criados e essa experiência foi importante para implantar a cultura do diálogo entre a empresa mineradora e os grupos sociais afetados.

Vemos nesse exemplo, portanto, algumas vantagens e contribuições que a mediação e a facilitação podem trazer para administrar o conflito entre empresa e grupos sociais, assim como o potencial que essas técnicas possuem. Porém, é importante ressaltar que tais técnicas foram utilizadas apenas nesse único momento, para solucionar as duas queixas apresentadas em

específico, não tendo sido utilizadas em outros conflitos mais recentes. Os motivos para tanto está, principalmente, na falta de cultura do país em fazer o uso de métodos consensuais para a resolução desses tipos de conflito, como também vemos no caso brasileiro.

Em 2010, a comunidade de Negritos optou pelas vias jurídicas e processou a mineradora em um tribunal do Peru, argumentando que a empresa expropriou ilegalmente um trecho de suas terras. A *Yanacocha* contestou as alegações e em 2014 um juiz peruano se posicionou favoravelmente à empresa, encerrando o caso. A comunidade de Negritos entrou com recurso e espera o resultado até hoje.

Disso, concluímos que, apesar da mediação ter sido utilizada em um momento específico, ela foi possível de ser empregada e teve sucesso no caso de um conflito complexo. Vemos, também, que a resolução do conflito via a esfera judicial pode, muitas vezes, retardar demasiadamente sua solução, de forma a deixar as partes, principalmente aquela mais impactada e de menor poder, numa espera que compromete a subsistência da comunidade e não garante os seus direitos mais básicos.

Partindo para outro exemplo, temos o conflito entre a empresa mineradora *Quellaveco* e comunidades locais e, em certo sentido, podemos entender esse exemplo como uma extensão do anterior, correspondendo a uma consequência positiva do uso da mediação naquele país e naquele momento específico do caso de *Yanacocha*. *Quellaveco* é uma mineradora Anglo-Americana que possui, no sul do Peru, um projeto de extração de cobre. Em 2010, após ter recebido das agências reguladoras peruanas a permissão de exploração da água local para uso nas futuras atividades da mineradora (já que a operação da empresa está para começar nesse segundo semestre de 2017), grupos sociais locais protestaram contra essa permissão, resultando em sua suspensão após três dias de emitida. Para administrar esse conflito, a empresa recorreu à mesa de diálogo, nos mesmos moldes que tivemos no caso de *Yanacocha*, para levantar soluções consensuais. Participaram da mesa representantes de órgãos públicos (como da prefeitura local), associações de fazendeiros e agricultores locais, outros grupos de interesse que utilizavam diretamente os recursos hídricos locais e representantes da empresa (houve grande preocupação na construção dos participantes da mesa, de forma a envolver todos os interessados, o que resultou em mais de sessenta pessoas participantes).

Enquanto o processo de mediação e facilitação ocorria, e que demorou dezoito meses e envolveu setenta encontros, o projeto *Quellaveco* ficou parado. Em 2012, a empresa conseguiu a permissão de uso da água após ter feito diversas e grandes mudanças no seu plano de operação e desenvolvimento local, incluindo o aumento no fornecimento de água para o uso em atividades agricultoras das comunidades locais. Tais resultados foram advindos da construção

consensual e colaborativa proporcionada pela mesa de diálogo, conforme o relatório anual de 2012 da empresa, em que aponta que o empreendimento foi do modo “exploração” para o modo “colaboração”, passando a engajar efetivamente as comunidades locais⁸¹. Como também aponta esse relatório, a empresa entendeu que não havia escutado adequadamente as comunidades interferidas, nem comunicado suficientemente e de forma clara sobre o empreendimento e suas consequências. Por fim, a empresa concluiu que o diálogo, promovida via mediação, permitiu escutar e entender as diferentes perspectivas.

Nesse segundo caso, fica ainda mais clara as contribuições da mediação para administrar conflitos entre grandes empresas e comunidades. Vemos que é possível conduzir um processo de mediação com diversas partes interessadas e que, apesar de mais trabalhosa, consegue ser uma técnica que garante a colaboração e o respeito aos interesses de todos os envolvidos. Sobre o tempo que tomou a mediação, mesmo ela tendo interrompido o andamento do projeto da mineradora, a empresa reconhece sua importância e entende que o ônus da espera é menor que o possível ônus de uma resolução inadequada para a questão. Não somente, mas também é importante identificar a transformação da postura da empresa em relação ao empreendimento e à comunidade afetada.

Tomando como terceiro exemplo outro caso da indústria mineradora, temos a empresa *Ok Tedi*, na Papua Nova Guiné. A multinacional Anglo-Australiana iniciou suas operações em 1984 para extrair ouro e cobre desse país localizado na Oceania. Mais de noventa milhões de toneladas de dejetos e sobras rochosas da operação de extração foram despejadas dentro do rio *Ok Tendi*, o que ocasionou sua inundação em milhares de metros quadrados e resultou na perda de terras e condições de subsistência de mais de dez mil pessoas (um dos maiores desastres ambientais já causados pelo homem até hoje).

Em 2006, a consultoria de mediação australiana *Pax Populus* foi convidada pelo empreendimento para desenhar um processo de compensação para 152 vilarejos, como forma, também, de obter consentimento, por parte da comunidade e dos órgãos reguladores, da continuação de sua operação. Dessa forma, a consultoria criou um espaço, um fórum, para se buscar diálogo e consenso, utilizando-se do método da mediação. O fórum recebeu mais de quinhentas reuniões em dezoito meses, encontros esses em níveis locais e regionais, que envolveram líderes comunitários, representantes do governo local, regional e federal, representantes da empresa, proprietários de terras locais, entre outros interessados.

⁸¹ Tradução própria. WILSON, E. et col. **Meaningful community engagement in the extractive industries: stakeholder perspectives and research priorities**. IIED, London, 20016, Pág. 20.

Uma inovação importante que esse caso trouxe foi a participação de organizações não-governamentais nas reuniões, representando os interesses legítimos de grupos ou comunidades que não possuíam representantes legitimados dentro de sua organização ou que não tinham voz para colocar seus interesses. No caso, uma ONG foi incluída nos diálogos para representar as mulheres e as juventudes, assim como também outra ONG teve espaço, representando os interesses do rio, propriamente, de forma a personificar o rio e colocar os interesses do meio ambiente igualmente representados. Por fim, um acordo foi alcançado via mecanismos da mediação, conseguindo um elevado nível de consenso e cujos benefícios para o meio ambiente e comunidades foram avaliados em quatrocentos milhões de dólares americanos⁸².

Da mesma forma que os exemplos apontados anteriormente, o caso da *OK Tedi* é importante para demonstrar as vantagens do uso da mediação em conflitos complexos, também sendo passível de mediação, direitos difusos e coletivos. Mesmo a comunidade afetada tendo sofrido imensuráveis perdas, foi possível estabelecer o diálogo e a colaboração, de forma que os impactados foram reparados da forma que achavam que deveriam ser.

Como último exemplo internacional, trago o caso da usina hidrelétrica *Ambuklao-Binga*, na província de Benguet, Filipinas⁸³. Tal exemplo é bastante rico para ilustrar as vantagens do uso da mediação em conflitos complexos e se aproxima muito ao caso brasileiro da UHE Belo Monte e, por isso, descreverei longamente o caso.

No início dos anos 50, iniciou-se a construção da usina, um empreendimento até então do governo federal filipino (através do órgão *National Power Corporation* - NPC), em que diversas comunidades tradicionais, inclusive indígenas, foram impactadas (principalmente as vilas de Ambulakao e Binga). No processo de expropriação, a compensação às comunidades interferidas, além do reassentamento, foi, principalmente, a indenização monetária; contudo, todo esse procedimento foi mal coordenado, de forma que muitas famílias foram esquecidas e abandonadas à própria sorte, por não terem participado do cadastro socioeconômico e, por isso, não conseguiram o direito de compensação. Conforme colocado pelos próprios líderes das comunidades afetadas, e mais tarde também reconhecido pela própria NPC, o processo de reassentamento foi traumático, configurando-se em uma expulsão das comunidades tradicionais para terras muito distantes da localidade prometida pelo governo (caso dos ribeirinhos em Belo Monte). Não somente, as autoridades locais não se preocuparam em oferecer escola,

⁸² BUXTON, A., WILSON, E. **FPIC and the extractive industries**: a guide to applying the spirit of free, prior and informed consent in industrial projects. IIED, London, 2013.

⁸³ Disponível em: <<http://www.accessfacility.org/cao-case-ambuklao-binga-hydroelectric-building-company-community-dialogue-philippines>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

eletricidade, estradas e infraestrutura em geral para a população que se mudava para um novo local, distante e remoto.

Não somente, a construção da barragem destruiu a cultura, as tradições e modo de vida das populações locais. As plantações de arroz, que garantiam a subsistência dessas comunidades, ficaram literalmente inundadas pelo reservatório da usina, acabando com todas as atividades de agricultura e de plantação das comunidades. Como todas as terras próximas passaram a ser propriedades do governo, não havia mais terra para produzir ou para se identificarem e reconstruírem suas identidades. No caso do povo indígena, majoritário da região, o impacto sobre sua cultura foi ainda maior. Como crença, tinham a reverência aos ancestrais como condição para seguir uma vida digna, saudável e de sucesso. Com a barragem, o cemitério quase foi inundado e teve de ser removido para uma nova área, para uma terra nova e sem identificação.

Cheios de ódio e indignação, em 1955 as comunidades tradicionais começaram a iniciar disputas através das vias jurídicas, mas, devido à demora na resolução – ou essa não reconhecer os direitos dos povos impactados –, provocou um aumento ainda maior no ressentimento desses afetados. A população cada vez menos acreditava nesses processos de resolução e na possibilidade de subsistir com a presença da usina naquele território, conforme depoimentos de diversos líderes dessas comunidades. O pedido deles era para o governo devolver suas terras e acabar com o empreendimento. Tais grupos que ali habitavam por décadas se viram na necessidade de negociar o direito à própria terra, enquanto o governo entendia que eram terras adquiridas por eles e de propriedade da União para desenvolvimento nacional.

Em 2008, a NPC vendeu a hidrelétrica *Ambuklao-Binga* para a empresa privada SN Aboitiz, o que gerou esperanças para as comunidades locais. Até mesmo a prefeitura local viu a ação com bons olhos, já que a hidrelétrica não gerava qualquer impacto positivo para a região, consistindo apenas no devido pagamento dos impostos para a localidade, sem qualquer outro repasse ou contrapartida devido às compensações do empreendimento.

A empresa, por sua vez, logo percebeu a situação crítica e de disputa que prevalecia entre a usina e as comunidades locais, além do forte ressentimento e a oposição por parte dos atores locais, de forma geral. Como consequência, dirigentes da Aboitiz passaram a visitar as comunidades, iniciando um trabalho de escuta e aproximação com os atores locais impactados, buscando assim, pouco a pouco, ganhar a confiança deles e se mostrarem transparentes e sinceros. Imediatamente, a empresa começou a dar suporte e a oferecer serviços locais.

Os atores envolvidos passaram a sentar, dialogar e trocar informações, e a empresa começou a apresentar seus planos em relação ao empreendimento. Contudo, a população, ainda

muito reticente a tudo que acontecia, temia ser enganada novamente, como havia acontecido com a NPC, em que não foram cumpridas as promessas. Ao mesmo tempo, boa parte da comunidade transferia a raiva adquirida com a NPC para a nova empresa, e se via cada vez menos disposta a dialogar com a mesma. A Aboitiz, entendendo essa posição e sentimento da população local e compreendendo que o grande fator do conflito se dava por um histórico anterior de desrespeito que ia muito além dos impactos físicos à essas comunidades (como a desapropriação da terra, invadindo também o campo das tradições e identidades), incentivou o uso da mediação para administrar esses conflitos.

Do ponto de vista da cultura interna, a empresa também assumiu essa postura ao perceber que a responsabilidade social ia além de uma obrigação, ou do objetivo de marca, sendo também uma licença social para operar, consistindo na aceitação da população, de ONGs, de entidades locais e de todos os envolvidos. Devido a tal postura da empresa, a comunidade considerou adentrar em procedimento da mediação (já que possuíam uma espécie de trauma devido aos litígios anteriores que aconteceram através do judiciário do país), após já terem prestado queixas formais na ouvidoria da IFC, em 2008.

A *Conflict Resolution Group* (CoRe) foi a empresa filipina que mediou o processo e iniciou seu trabalho ainda em 2008. Ao chegar na localidade, conforme os próprios mediadores dessa instituição descrevem, se depararam com um ambiente de animosidade em que a posição de cada parte estava muito bem definida, sendo também opostas e distantes. Ou seja, pouco espaço havia para o diálogo e para a colaboração. Além dos aspectos emocionais e psicológicos que definiam o conflito, entenderam também que o processo de administração de conflitos escolhido deveria permitir um convívio saudável entre as partes, já que dividiriam a mesma terra por muitos anos. Dessa forma, deram início ao processo da mediação.

Como primeiro passo, pesquisaram sobre o caso, consultaram os diversos atores e os escutaram. Perguntaram às próprias comunidades tradicionais quem eles gostariam que estivessem na mesa da mediação e ela foi composta por 10 grupos, sendo eles um representante da NPC, um do setor privado, outro da SN Aboitiz, dois representantes de municipalidades do governo, um da prefeitura local e dois representantes de organizações de comunidades locais, sendo um representante dos indígenas. Após 5 dias de composta a mesa, iniciou-se o processo da mediação com um workshop.

Como o diálogo era improvável dentro de um ambiente de animosidade, as fases iniciais do workshop serviram para abrir espaço para o diálogo. Para isso, ele se propôs a mostrar o lado humano de cada representante, de forma a deixar claro que se sentavam ali não apenas grupos, comunidades ou entidades, mas pessoas, com valores, percepções, interesses e

sentimentos. Cada indivíduo passou a conhecer melhor o outro, de forma que nesse momento a CoRe se colocava como um mediador de escuta ativa, sem grande protagonismo, conforme apontado pelos especialistas do Grupo.

Em um segundo momento, a CoRe capacitou as comunidades locais, de forma a darem para elas capacidade e ferramentas para negociarem, com a intenção de trabalhar com o desequilíbrio de poder que prevalecia. Garantiu-se que as opiniões de todos estavam sendo colocadas e representadas na mesa, sendo também valorizadas, principalmente a dos grupos tradicionais; permitiu-se a fala de todos, criaram-se condições de escuta em todos os atores e começaram um trabalho de construção de respeito e colaboração mútua, que não existia até então.

Para isso, utilizando o espaço criativo que a mediação possibilita, criaram o desafio de todas as oito pessoas se posicionarem em um lado da sala, de forma que deveriam cruzar a mesma, um por um, cada um do seu jeito e por próprio meio. Se uma pessoa repetisse um jeito já realizado, as pessoas que já haviam chegado do outro lado da sala deveriam avisar a essa pessoa que ela deveria retornar e tentar cruzar novamente, agora de forma não repetida.

O primeiro a participar do desafio foi o representante da NPC, que cruzou dançando. O segundo foi o prefeito e este, segundo as palavras do representante da NPC, “foi também dançando”. Portanto, ele mesmo informou ao prefeito que deveria tentar novamente cruzar a sala, porém, no mesmo momento, o representante da comunidade indígena logo contestou. O prefeito havia tentado cruzar dançando como fazem essa comunidade, com os mesmos movimentos. E para essa comunidade, a dança é a forma deles resolverem conflitos, deles se expressarem. Não somente, mas tal liderança foi enfática em sua contestação, demonstrando a raiva latente e o desacordo com a opinião do representante do NPC, já que, para ela, se tratava de um movimento totalmente diferente. A liderança do grupo indígena ainda colocou que o representante da NPC não tinha a sensibilidade de diferenciar nem respeitar a dança de seu povo. Esse momento de disputa foi importante, pois foi quando cada um pôde expressar sua opinião e sua visão sobre o que ali estava acontecendo, como um reflexo do que acontecia com o empreendimento, em uma escala maior, tornando claras as justificativas de cada lado e, assim, puderam criar as bases para se entenderem e compreenderem o que ali estava acontecendo (desde pré-julgamentos, posições adversárias etc.).

Dessa forma, a mediação permitiu que o ressentimento das comunidades locais fosse sendo substituído por respeito, conforme a fala dos próprios líderes locais. Começou a existir uma conexão entre todas as partes, diálogo, respeito e colaboração. Em outro desafio lançado, o de que a “regra” era de que, caso alguém chegasse atrasado para as sessões/workshop, esta

pessoa deveria dançar no meio da sala (de forma a inibi-la). No quinto dia de atividades, ninguém havia chegado no horário marcado, em um movimento que todos haviam combinado de chegar juntos e atrasados. Portanto, de propósito, chegaram atrasados, pois queriam dançar juntos. A partir de então, todos queriam dançar juntos, mesmo que todos chegassem a tempo, e isso resultou na formação de amizades entre eles, numa forma genuína de respeito.

A mediação mostrou que há outras formas de se resolver conflitos que não seja a disputa adversária; ela ensinou às partes, de maneira geral, como resolver conflitos através do diálogo, da simpatia, da colaboração, colocando-se na posição do outro; capacitou a população local com artifícios da negociação, de forma que todos esses resultados se configuram em ganhos de capacidade e habilidade que perdurarão para sempre entre os envolvidos e que ajudarão a prevenir novos conflitos.

Como resultado do processo de mediação, criaram um acordo no formato de memorando e, para isso, primeiramente, separaram os representantes em grupos. A partir da expressão da vontade deles, viram que havia muitos interesses e vontades em comum entre as partes, inclusive sugestões de solução. Depois de sete meses, conseguiram redigir o texto e os representantes o levaram para seus representados, de forma a eles também concordarem e apontarem suas observações. Na figura do líder, e que havia participado de todo o processo da mediação, a tarefa deste foi fácil e ele conseguiu mostrar aos seus representados que o conteúdo do acordo respeitava seus interesses.

As soluções construídas conjuntamente foram: as partes afetadas demandaram o respeito de sua cultura, requisitando oportunidade e segurança para as comunidades. Para atender tal vontade, a empresa e o NPC concordaram em ceder as terras próximas aos vilarejos dessas populações a essas próprias comunidades, de forma a proteger seus modos de vida e de cultura e, também, com a finalidade de construir um local de legado e patrimônio para a cultura daquelas populações. As comunidades, solicitando a garantia de subsistência, de educação e de treinamentos fez com que a NPC concordasse em ceder outras terras próximas das comunidades para produzirem sua subsistência, sua agricultura e atividades similares. Requisitando o acesso seguro à água, à floresta e a outros recursos do meio ambiente, a empresa Aboitiz criou e disponibilizou fundos para as comunidades, com a finalidade de desenvolvimento e de proteção ambiental, acrescentando este aos outros fundos sociais que já haviam criado. Criaram-se boas práticas, como um espaço permanente (fórum) para a população endereçar suas queixas e preocupações ao empreendimento, de forma que essas preocupações cheguem à pessoa certa. A província, as municipalidades e as comunidades locais concordaram em desenvolver projetos

de desenvolvimento com foco às populações indígenas e através da Organização dos Povos Indígenas, ONG que representou essa população na mesa da mediação.

Para a Aboitiz, ficou clara a necessidade de ter boas relações com a comunidade onde atua, funcionando também como um mecanismo de reconciliação e de prevenção de novos conflitos, já que ela atuará na região por mais cinquenta anos. A empresa, assim como a NPC e outros órgãos do governo filipino, compreenderam a importância de ir até a localidade, sentar e conversar com os envolvidos, concluindo de que não é possível praticar a responsabilidade social via o Grupo de Conselheiros da empresa. Entenderam que apesar de possuírem o maior poder, isso não é suficiente para garantir operações rentáveis e um bom negócio, de forma que, sozinho, não dá para conduzir a operação. E, por fim, também concluíram que a comunicação e transparência são elementos primordiais para obter aceitação, um requisito para aumentar a produtividade, adicionando valor nos ativos da empresa e, com isso, retorno aos investidores. Se a empresa opera num ambiente hostil, como colocado pelo presidente da Aboitiz, o trabalho é mais difícil, demandando maior tempo de gestão e de motivação dos colaboradores.

No caso das comunidades interferidas, eles entenderam as dificuldades e as questões da empresa e do empreendimento, de forma que, quando levantarem novas preocupações, já avaliarão se são dignas, se existem soluções viáveis, factíveis e possíveis para serem conduzidas pela empresa, concordando em trabalhar tais preocupações antes com representantes locais, como a prefeitura, as municipalidades e as ONGs. Por fim, passaram a ver a empresa como um vizinho, após terem sofrido um processo transformativo por conta da mediação, passando a aceitar o empreendimento mesmo após tudo que passaram. Isso não significa que a concordância e a felicidade sempre irão existir, mas é para isso que servem os contratos, no caso da mediação, o acordo.

Infere-se que no cenário internacional, mesmo se falarmos em países cujos contextos econômicos e sociais sejam semelhantes ao brasileiro, existe uma cultura, mesmo que tímida, de uso da mediação para administrar conflitos entre empresas e comunidades e, pelo que observamos na bibliografia existente, essa técnica tem se demonstrado bastante efetiva e tem trazido impactos muito positivos para todas as partes envolvidas. Se falarmos em conflitos que tenham feito o uso de premissas e técnicas da mediação, como a facilitação, diálogo e colaboração, sem propriamente desenvolver um processo integral de mediação, teremos mais exemplos. Disso, portanto, podemos concluir que, apesar da cultura já existir, ela ainda é nova,

com poucos casos do uso da mediação para administração de conflitos entre empresas e comunidades⁸⁴.

No Brasil, temos um cenário bastante diferente, se comparado ao cenário internacional. O caso da UHE Belo Monte será bastante ilustrativo sobre como opera no Brasil a resolução ou administração dos conflitos entre empresas e comunidades. Em seguida, o estudo da Mina de Juruti também contribui para esse estudo, principalmente no tocante ao tema de governança.

4.1 Usina Hidrelétrica de Belo Monte

Figura 3 – Usina Hidrelétrica de Belo Monte

Fonte: ISA/ Todd Southgate

Uma vez percebendo a necessidade de trazer exemplos reais e concretos para essa dissertação, para embasar nosso tema central e para nos dar uma melhor compreensão do cenário brasileiro de resolução de conflitos, comecei um estudo levantando casos brasileiros⁸⁵. Mapeei e levantei uma série de grandes empreendimentos e foi fácil encontrar aqueles que tiveram, em algum momento do seu desenvolvimento, conflitos entre empresas e comunidades.

⁸⁴ Essa também é a opinião de alguns especialistas com quem conversei, como os professores James Van Alstine, da Unniversidade de Leeds, e Emma Wilson, pesquisadora e consultora independente, ex-pesquisadora do International Institute for Enviroment and Development.

⁸⁵ Conclusão e recomendação tida em minha banca de qualificação que se realizou no mês de março de 2016. Além dos argumentos a cima colocados, o uso de exemplos facilitaria para tornar a mediação um conceito e ferramenta mais palpável, além de tornar a dissertação mais atraente.

Percebi que os conflitos variam em diversos aspectos, como grau de intensidade (violência), dimensão, extensão, entre outros elementos, e optei por escolher um caso que pudesse melhor ilustrar o objeto de estudo desta pesquisa.

Belo Monte se configurou como um bom exemplo devido sua atualidade, complexidade; por conter diversos conflitos de diferentes naturezas, apresentando uma ampla gama de oportunidades de uso da mediação. Vale ressaltar que, apesar de em certos momentos eu utilizar os termos “estudo de campo” e “estudo de caso”, esta pesquisa optou pelo uso de exemplos, devidamente e profundamente estudados. Não configuram propriamente um estudo de campo, pois não passei uma longa temporada nas localidades onde esses empreendimentos se desenvolvem.

A metodologia empregada para o estudo da UHE Belo Monte foi qualitativa, por meio de entrevistas *in loco* com diversos atores e lideranças locais, entre a semana de 17 e 21 de outubro, e através do estudo de diversas publicações e dissertações, configurando fontes secundárias e terciárias. Foram realizadas ao todo 24 entrevistas, sendo que poucas puderam ser gravadas e em quase nenhuma delas eu obtive a autorização para publicá-las ou transcrevê-las. Além disso, para preservar a segurança de cada entrevistado e evitar possíveis constrangimentos, não citarei os nomes verdadeiros e os cargos precisos, substituindo sua condição para “membro”, “liderança”, “colaborador” ou a ocupação que representa ou representou.

A UHE Belo Monte configura-se hoje na principal obra do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e é um dos maiores projetos hidrelétricos do mundo. Instalada na bacia do Rio Xingu, região de Belo Monte, localizada na porção norte do estado do Pará e a 760km de Belém, replica algo muito comum em nossa história, que é o fato de um grande empreendimento se estabelecer em localidade com ausência histórica do Estado. Fruto de 30 anos de estudos técnicos e de debates acalorados em torno dos custos e das oportunidades políticas, econômicas e socioambientais do projeto, a empresa hoje possui licença de operação válida e capacidade instalada de gerar 11 mil MV (a título de comparação, a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu tem capacidade de 14 mil MV e a de Tucuruí 8 mil MV). Trata-se de um empreendimento pensado dentre um complexo hidrelétrico, ou seja, outros projetos da mesma magnitude são previstos para a região desde a década de 70 (construção de outras hidrelétricas na região amazônica).

A obra consiste no barramento da região de Volta Grande do Rio Xingu e de duas casas de força ligadas por um canal de derivação. O custo total estimado está hoje em R\$ 28,9 bilhões (dos quais, R\$ 22,5 bilhões foram financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social – BNDES), em que R\$ 3,2 bilhões correspondem a ações de mitigação e compensação⁸⁶. Em 2016, a Usina foi responsável pelo incremento de 21% da capacidade instalada para geração de energia elétrica no país e, apesar de já estar em operação, suas obras serão concluídas em 2019.

Figura 4 – Mapa da região do empreendimento

Fonte: GVces

Recorrendo à linha do tempo do empreendimento, ressalto, como importantes momentos para nós, a data de 1989, em que ocorre o primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em oposição ao projeto; a readequação do empreendimento em 1994 para reduzir a área do reservatório e evitar a inundação de mais terras indígenas (reformulação que se dá no contexto de crise econômica brasileira da década anterior e logo após a Rio-92, além das experiências tidas com as usinas de Itaipú, Balbina e Tucuruí); a retomada do projeto em 2001, com o plano emergencial que inclui a construção de 15 hidrelétricas no país, devido à crise energética (sendo parte do PAC); em 2005, o Decreto Legislativo 1.785/05, que restituiu o Estudo de Impacto Ambiental (EIA); em 2009, em que se forma um Grupo de Trabalho Intergovernamental para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX); em 2010, em que há uma série de eventos importantes, como: obtenção da Licença Prévia (LP), realização do leilão, formação do consórcio Norte Energia S.A. (Norte

⁸⁶ Indicadores de um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local Belo Monte. Fundação Getúlio Vargas, 2016.

Energia) e institucionalização do PDRSX; o início das obras com a Licença de Instalação em 2011; e 2015, finalmente, a obtenção da Licença de Operação por parte do empreendimento.

Para entendermos os conflitos que acontecem com o empreendimento UHE Belo Monte, precisamos, primeiramente, entender o contexto e sua localidade. O empreendimento é um tema político e de debate ideológico, que recebeu grande atenção da imprensa, de forma que existem muitos embates entre diversos grupos que levantam suas bandeiras e se colocam em (o)posições claras. Vemos hoje, de uma forma simplista, uma configuração em que de um lado está o empreendimento e, de outro, movimentos sociais e a opinião pública. As diversas instituições públicas que se envolvem na trama de Belo Monte acabam também se posicionando, porém não de maneira clara ou precisa: algumas se aproximando do empreendimento; outras, nem tanto. A imprensa assume uma posição mais próxima das ONGs e movimentos sociais, pelo menos nos últimos anos. É nessa configuração que se dá o embate político e ideológico, com ataques, defesas, pré-julgamentos, julgamentos e denúncias. Caso um pesquisador ou um indivíduo queira compreender mais a fundo sobre a questão, rapidamente é forçado a assumir uma posição, defender uma causa, dificultando um trabalho científico.

A localidade onde esse embate acontece é de elevada importância. Trata-se de uma região historicamente esquecida pelo poder público, pela opinião pública ou pela imprensa brasileira. Apesar das discussões sobre o empreendimento acontecerem desde o período militar, o território e a população local não estavam preparados para recebê-lo. Coube, portanto, ao consórcio Norte Energia criar essas condições que, como veremos, não as executou de uma forma bem-sucedida, até mesmo porque parte dessa responsabilidade deveria ser do Estado. E aquilo que coube ao Estado, não ficou claro, configurando uma confusão de responsabilidades e um “joga prá-lá e joga prá-cá”. Sendo assim, a população recebeu os empreendedores sem uma devida preparação, uma apropriada capacitação ou um adequado treinamento, por exemplo, em negociação. Pouco souberam o que ali ia acontecer e as consequências de tudo aquilo. Ainda hoje há muita gente que desconhece seus direitos e o papel de cada ator nesse jogo, sendo as comunidades interferidas aquelas que mais foram impactadas e perderam com o empreendimento.

Apesar do Plano Básico Ambiental (PBA), que estipula os planos de desenvolvimento socioambiental do empreendimento, e do PDRSX, assim como de todos os esforços empenhados, o terreno não foi preparado a tempo, e de forma devida, para receber o grande influxo de população migratória que era necessária e que, ao mesmo tempo, via no empreendimento uma oportunidade de trabalho. Além de uma infraestrutura insuficiente, cuja responsabilidade não era apenas da Norte Energia, mas também do poder público, a população

que seria afetada não estava pronta para receber o projeto. Temos aqui a questão do despreparo também principalmente do governo local, em receber capacitação, treinamento, recursos para receber um empreendimento como este. Mesmo tendo o debate existido por muitas décadas, os movimentos sociais, por sua vez, também não foram capazes de capacitar e organizar as comunidades locais, a partir de lideranças legítimas. Não somente, temos a questão do despreparo do governo também, de capacitação, treinamento, recursos para receber um empreendimento como este.

Entre 2011 e 2014, Altamira, principal cidade da região, sofreu seu maior aumento populacional⁸⁷, uma vez que, em 2011, com a emissão da Licença de Instalação (LI), começavam os trabalhos com a instalação do canteiro de obras. Dessa forma, foram diversos os impactos: o número de homicídios nesse período aumentou em 55%, segundo o Datasus⁸⁸; não houve o início do funcionamento do novo sistema de saneamento básico, conforme a LI previa⁸⁹; o número de hospitais entregues até 2014 não foi realizado, assim como houve uma redução no número de leitos na cidade⁹⁰; houve um aumento de aproximadamente 54% no número de mortes de trânsito; e, por fim, apesar das escolas e equipamentos escolares terem sido entregues respeitando o PBA, a prefeitura detectou problemas elétricos e hidráulicos, além de algumas unidades não obedecerem requisitos como acessibilidade, laboratórios e biblioteca. Coloco tais indicadores para clarificar o despreparo da região em receber o empreendimento.

⁸⁷ Em 2010, o censo do IBGE contabilizou 99.075 moradores no município e em 2014 estimou o aumento para 106.768 moradores. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=150060>>. Acesso em 03 de setembro de 2017. Contudo, conforme entrevistas realizadas e publicações da imprensa, estima-se que nesse período a população tenha chegado entre 140 e 150 mil pessoas, um aumento de quase 50%. Essa diferença entre os dados se dá, provavelmente, devido à alta rotatividade de trabalhadores e fluxo migratório da população temporária.

⁸⁸ Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

⁸⁹ **Indicadores de um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local Belo Monte**. Fundação Getúlio Vargas, 2016.

⁹⁰ Ibid., pg. 57 e 59. Em 2011 haviam 290 leitos, enquanto em 2014, 246.

Figura 5 – Porcentagem de obras entregues a partir da definição do Projeto Básico Ambiental (PBA), por município, em %

Fontes: GVces – Projeto Básico Ambiental (PBA), Relatórios consolidados de andamento do PBA e do Atendimento de Condicionantes (Norte Energia).

As entrevistas que realizei em campo demonstram consentimento em uma falha importante, que desencadeou diversos conflitos no caso UHE Belo Monte. Como apontado através das entrevistas com gestores e superintendentes da Norte Energia e representantes do IBAMA, do Instituto Socioambiental, da prefeitura local e com outros atores, houve uma clara indefinição das responsabilidades de cada ator, principalmente entre a Norte Energia e a Prefeitura local. A fala de todos os entrevistados se aproximaram muito.

Liderança: A região sempre careceu da presença do Estado, em que a Norte Energia encontrou uma cidade pouco desenvolvida [...], mas a origem de muitos conflitos está na falta de definição das responsabilidades. Não está claro e evidente de quem é a responsabilidade para ligar o sistema de saneamento básico. A estrutura está montada pela empresa, tendo ela cumprido com suas obrigações prescritas no PBA. A operação é da prefeitura, mas quem conecta essa estrutura às casas das famílias? Esse é apenas um exemplo e a indefinição só prejudica aos mais afetados. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante do IBAMA em Altamira - PA, em 18 de outubro de 2016).

Não havendo responsáveis claramente identificados, de modo a delimitar de forma evidente os respectivos escopos de trabalho, não há quem responsabilizar por determinada questão. O Estado, ao entregar a concessão a um ente privado (Norte Energia) o direito de explorar um bem coletivo (Rio Xingu), deve ter papel ativo, inclusive como mediador em diversos casos. Contudo, e isso sempre acontece em localidades historicamente abandonadas pelo poder público quando recebe um grande empreendimento, o Estado se mostra omissos em diversas situações e acaba, com isso, transferindo ao ente privado a implantação de políticas

públicas. Por exemplo, uma das condicionantes aprovadas na LI é a de que cabe ao empreendedor operar o sistema público até o poder público local ter condição para tal. Ou seja, uma responsabilidade compartilhada que acabou recaindo numa obrigação para apenas um lado, sustentada por uma prescrição rasa ao não definir prazos e critérios. Isso aconteceu em diversas frentes no caso da UHE Belo Monte, por exemplo, com o sistema de saneamento básico de Altamira.

Aqui, poderíamos entrar na análise sobre a transferência de responsabilidades para a sociedade civil daquilo que é de responsabilidade do Estado. Apesar de ser um tema importante, não é o objeto de estudo dessa pesquisa. Sendo assim, o que me proponho a colocar é que, a empresa, ao assumir a responsabilidade pela criação de uma infraestrutura de uma cidade, pode levar à isenção do Estado com relação às suas obrigações, inclusive a de garantir os direitos sociais e políticos inerentes à cidadania. Entendo sobre esse assunto que, entre os atores envolvidos, não deva existir substituição de papéis, ainda mais quando ameaça à democracia. Em todo momento, a clareza na definição das responsabilidades e escopos de atuação devem ser definidos entre todos os envolvidos, em que a mediação, ou suas premissas, possui capacidade para contribuir com essa formulação.

[...]os governos exerceriam o papel de consolidação de estruturas ágeis, democráticas e transparentes para a proteção dos direitos sociais, assim como assegurariam ambiente saudável e seguro para investimentos [...]. As empresas, sem substituir o Estado, desempenhariam papel mais solidário com as comunidades e comprometido com o desenvolvimento local para construção da cidadania e fortalecimento da governança. E os atores sociais assumiriam seu direito de participação e a responsabilidade comum pelo futuro, juntamente com os governos e o setor privado⁹¹.

Por sua vez, podemos inferir que a falta de delimitação clara das responsabilidades, algo que é feito ainda num momento inicial antes da LP, assim como a construção falha do PBA e, principalmente, do erro no cadastro socioeconômico (como exponho em breve), dispositivos hoje que qualquer grande empreendimento precisa, podem ser consequência de uma falta de comunicação e de diálogo entre as partes interessadas. Além disso, e como mostraremos nesse capítulo, muitos dos conflitos surgidos e que ainda persistem no caso de Belo Monte foram e são originados pela falta de diálogo, sendo consequências da indefinição das responsabilidades entre a empresa e poder público e de um PBA e cadastro socioeconômico infiéis à realidade

⁹¹ MONZONI, Mario et col. **Juruti Sustentável uma proposta de modelo para o desenvolvimento local**. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVCES), Alcoa, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). Log&Print Gráfica e Logística S/A. 127p. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18488/GVces_Juruti%20sustent%c3%a1vel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

local. Apesar de reconhecermos que existiram momentos de diálogo, e, com isso, ter surtido impactos positivos, esses foram específicos e insuficientes.

Um estudo completo sobre a UHE Belo Monte não pode ser feito com menos de alguns anos de dedicação exclusiva. O tema é difícil e complexo, como já apontado, portanto limitarei a analisar alguns conflitos apenas, com especial foco para a população ribeirinha⁹². A preocupação aqui é científica, buscando entender de que forma a mediação poderia e pode contribuir para administrar os conflitos desse caso e, de forma geral, outros casos semelhantes que têm surgido e continuarão existindo no Brasil.

Essa dissertação avalia que prevaleceu, na maioria dos casos, uma comunicação unilateral entre o empreendimento e a comunidade, através de espaços formais criados para informar aos interessados sobre prazos, medidas, próximos passos, ou seja, decisões já tomadas anteriormente e apenas comunicadas aos interferidos. Alguns espaços nasceram sem legitimidade e outros foram perdendo-a aos poucos. Muito disso se deve pela falta de organização da população interferida, envolvimento de lideranças e representantes deslegitimados e ausência do poder público. Juntando a tudo isso, e com a inexistência de uma entidade mediadora, temos um ambiente propício ao conflito.

Nessa ocasião, portanto, não há propriamente diálogo entre a empresa e as comunidades interferidas. Apenas em um momento muito específico podemos afirmar que as técnicas e premissas da mediação foram empregadas, os Diálogos Ribeirinhos. Nos demais conflitos, podemos dizer que o diálogo existiu por imposição de organismos públicos ou, como aconteceu na maioria dos casos, eles foram resolvidos pelas vias tradicionais da justiça. Essa constatação não é exclusiva de UHE Belo Monte, sendo replicado na maior parte dos exemplos brasileiros que temos hoje.

Identificamos determinados momentos sensíveis e de grande importância, no tocante ao relacionamento da empresa com a comunidade, que devem ser tratados com mais afinco. São eles: (1) os espaços de relacionamento empresa-comunidades nos momentos de levantamento socioeconômico e negociação da compensação; (2) a questão ribeirinha e o retorno de algumas famílias para as margens e as ilhas do Rio Xingu; e (3) o caso do Independente I. Esses momentos escolhidos fundamentarão a afirmação realizada no parágrafo anterior, de forma que também faremos o exercício de tentar entender como a mediação poderia ter contribuído para cada momento sensível, podendo fazer o uso de hipóteses, como no caso do bairro Independente I.

⁹² Devido a existência de diversas comunidades interferidas, optei pelo enfoque nas comunidades ribeirinhas, de forma a fazer um recorte no estudo.

No cadastro socioeconômico (1) é feito um abrangente levantamento de dados para a construção do PBA, de forma a identificar as famílias residentes nas áreas a serem desapropriadas, suas necessidades e seu perfil. Não corresponde a uma novidade considerar que, desde essa etapa, há a necessidade de ampla participação das comunidades potencialmente afetadas pelo empreendimento. Também já é sabido que se deve promover, no momento de definição e de escolha das indenizações por parte dos beneficiados, uma negociação aberta entre a empresa e a comunidade atingida, com a participação de terceiros para garantir o equilíbrio de poder. A mediação de conflitos, ao estabelecer um processo de mútuo entendimento e diálogo, possui grande potencial para construir um cadastro socioeconômico e PBA robustos. Seu uso nesse momento conseguirá prevenir conflitos futuros. Esse diálogo e essa participação ativa garantem que a população afetada, numa relação de desequilíbrio de poder com o empreendimento, possa, de fato, influenciar os termos e precauções da matéria ali discutida.

Contudo, essas condições e essas verdades sabidas não foram levadas em conta pela UHE Belo Monte, e nem por qualquer grande empreendimento brasileiro. Como podemos evidenciar pelo exemplo da população ribeirinha, ela não pôde receber as devidas compensações, num primeiro momento, para garantir sua subsistência e seus direitos básicos. O cadastro socioeconômico não teve a devida publicidade e a devida transparência na sua construção e confecção⁹³.

Liderança: Não foi considerado no processo inicial do empreendimento o envolvimento dos interferidos. Esses não tiveram espaço [...] e a DPU não tinha chegado. Por isso que recebemos muitas queixas aqui e temos consciência que muitas pessoas ainda irão nos procurar, na tentativa de serem reconhecidos como interferidos pelo empreendimento. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Casa de Governo em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

Por consequência, corre-se o risco de excluir diversas comunidades interferidas do processo de compensação. Além disso, um questionário mal aplicado, que possua perguntas mal formuladas e tenha escopo limitado, não consegue detectar e interpretar a realidade local. É por isso que o levantamento socioeconômico realizado pela Norte Energia não conseguiu identificar a relação da população ribeirinha com o rio. Ou, também, foi por esse motivo que, mesmo a Norte Energia entregando e atendendo as condicionantes solicitadas pelo IBAMA em tempo, não atendia às reais necessidades dos interessados e dos afetados em muitas situações. Tais condicionantes do PBA, por terem sido construídas sob uma base falha e distante da

⁹³ **Dossiê Belo Monte** – Não há condições para a Licença de Operação, Instituto Socioambiental. 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/dossie-belo-monte>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

realidade local, não conseguiu traduzir as vontades e as necessidades das comunidades. Isso se repetiu em cada etapa de evolução do empreendimento, em que mesmo o IBAMA emitindo as respectivas licenças (instalação e operação), pelo fato da Norte Energia cumprir com as condicionantes, não satisfazia às vontades dos interessados.

Liderança: [...] a questão central não é se a Norte Energia está ou não cumprindo com as condicionantes. Sabemos que está, porém, essas não condizem com a realidade local, não atende às necessidades do social. Por isso que se interpreta como o não atendimento das exigências. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante IBAMA em Altamira - PA, em 18 de outubro de 2016).

Liderança: Nós temos atendido o PBA, entregue as condicionantes necessárias [...] haja visto a LO concedida pelo órgão licenciador. Mas por que há tantas barreiras para ao empreendimento e alguns interferidos descontentes com o nosso trabalho? A resposta remonta aos momentos iniciais de cadastramento, em que a realidade interpretada não foi a real. O PBA demonstra isso. Em muitos aspectos, as condicionantes não dizem respeito à realidade. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Norte Energia em Altamira - PA, em 17 de outubro de 2016).

O primeiro processo de cadastramento ocorreu entre 2011 e 2012, já apresentando algumas falhas, como a não inclusão de pessoas ausentes de suas casas no momento da entrevista de cadastramento. Em 2013 foi feita uma revisão no levantamento por outra empresa, de forma a corrigir erros anteriores e atualizar informações. Porém, isso não foi suficiente para criar um levantamento completo que pudesse orientar as negociações de compensação que seriam feitas com as famílias posteriormente.

Conforme estipulado na LI, registrada sob o número 795/2011, o PBA elaborado fixou os parâmetros a serem considerados – e atendidos pelo empreendedor – em cada levantamento, seja o levantamento socioeconômico, o cadastro físico-patrimonial (avaliação dos imóveis a serem desapropriados após a confecção do caderno de preços) e as opções de atendimento aos indivíduos (indenizações, unidade residencial no Reassentamento Urbano Coletivo – RUC, aluguel social, carta de crédito)⁹⁴. Dado um PBA incongruente com a realidade local, diversos conflitos surgiram, e ainda surgem, com motivos variados: dimensionamento equivocado da quantidade de famílias interferidas e das especificidades socioeconômicas locais; formulação de indenizações de baixo interesse e baixa aceitação dos impactados; baixa qualidade no reassentamento (lembrando que a remoção compulsória é a última medida a ser tomada como solução em qualquer caso, já que possui grande impacto e transformação para o impactado).

⁹⁴ NÓBREGA, Francisco de A. N.; Moradia Digna: reassentamento urbanos coletivos e indenizações. 2015. In: **Dossiê Belo Monte** – Não há condições para a Licença de Operação, Instituto Socioambiental. 2015. Francisco Nóbrega foi defensor público federal e coordenador da Defensoria Pública da União (DPU) Itinerante em Altamira e presidente do Grupo de Trabalho sobre Indígenas da DPU.

Figura 6 – Tipos de indenização, em números de família, até janeiro de 2015

*das 1.934 famílias interferidas no meio rural até jan/2015, 1.798 já haviam passado pelo processo de negociação

Fonte: GVces. Norte Energia.

Nas palavras de Nóbrega, as principais queixas eram:

- i) dificuldade de acesso ao cadastro socioeconômico e impossibilidade de alterá-lo, mesmo quando se demonstrava à empresa o erro cometido, que consistia, na maior parte dos casos, no não cadastramento de algum morador que estava ausente no momento da entrevista;
- ii) não participação da população afetada na confecção do caderno de preços, documento unilateralmente elaborado e apenas posteriormente divulgado pela Norte Energia;
- iii) não revisão/atualização do valor das benfeitorias contido no caderno de preços, cristalizado em 2012, sendo que as indenizações só começaram a ser pagas em 2014;
- iv) valor irrisório atribuído pela empresa à terra nua, em total descompasso com o reajuste exorbitante no preço dos terrenos, ocasionado, sobretudo, pela chegada do empreendimento à cidade;
- v) ausência de informações sobre o início/término do cadastro, o real alcance e significado do “congelamento dos imóveis” e as formas de atendimento previstas no PBA para as famílias;
- vi) inflexibilidade e intimidação, por parte da Diagonal (empresa contratada pela Norte Energia), na condução das negociações com a população, que se sentia pressionada a aceitar a opção de atendimento imposta, ante a ameaça de ser removida judicialmente “sem direito a nada”.

Essas queixas e conflitos originados por esse momento foram e ainda são tratados pelas formas jurídicas tradicionais, seja via processos administrativos ou jurídicos e até aproximadamente junho de 2015, haviam sido registrados 700 procedimentos de assistência jurídica no âmbito da Defensoria Pública da União (DPU), com centenas de novos atendimentos agendados. Isso reflete a insatisfação da população em relação ao PBA e, consequentemente, à

forma de tratamento da Norte Energia. Isso também expõe a cultura brasileira em seguir no processo de resolução de conflitos pelas vias jurídicas tradicionais⁹⁵.

Sobre a participação da Defensoria Pública da União no caso, vale uma maior descrição. Como visto no primeiro capítulo desse trabalho, cabe ao defensor público a função de assistência jurídica gratuita àquelas pessoas mais necessitadas que não possam pagar por esse serviço. Muitas vezes essas pessoas não possuem instrução e desconhecem seus direitos. Ou seja, a maioria dos afetados pela UHE Belo Monte possuem esse perfil, de forma que o trabalho da DPU teria grande importância para defender os interesses dessas pessoas perante o empreendimento.

Porém, até 2013, a Defensoria contava com apenas um profissional na região, no que resultou em negociações assimétricas entre a empresa e as comunidades quanto às compensações. As comunidades interferidas não tiveram atendimento jurídico suficiente nesse momento sensível do desenvolvimento do empreendimento. Por sua vez, entre 2014 e 2015 não existiu qualquer Defensor. Apenas em 2015, após audiência pública do MPF, que a DPU chega na localidade, de maneira itinerante, com 6 defensores e 4 servidores. Chegam ainda no momento de negociação da indenização de algumas famílias, principalmente dos ribeirinhos que retornariam às margens e ilhas do Rio Xingu.

Durante 2011 a 2015, portanto, os afetados não puderam contar com esse serviço do Estado, tendo que ter negociado seus direitos com o empreendimento numa clara manifestação de desequilíbrio de poder e abandono. Durante esse período, a população afetada podia contar apenas com o apoio de ONGs e da Casa de Governo (CG), neste último caso, para prestar suas queixas. A CG ainda está em funcionamento e corresponde à representação local do governo federal, possuindo papel de acompanhar as demandas da população interferida. Segundo entrevista realizada com representante do MAB, a CG desempenhou um papel essencial, endereçando questões sociais importantes e acompanhando as condicionantes do empreendimento.

Liderança: [...] os afetados não puderam contar com a DPU até recentemente. Ao menos a Casa de Governo se fez presente [...] escutou em certa medida a nossa luta. A Casa foi importante para os pescadores, ribeirinhos e afetados manifestarem suas queixas e elas foram sim escutadas. A Casa tem contato direto com a Norte Energia e consegue dar encaminhamento para diversos conflitos [...] tendo sido essenciais principalmente nos momentos de ausência da DPU. (Reprodução da entrevista

⁹⁵ Sobre os processos administrativos não podemos dizer que se aplica o método da mediação, prevalecendo apenas técnicas de negociação. Existindo uma disputa, nesse processo as partes sabem que terão uma decisão, seja ela tomada por elas mesmas ou pelo facilitador. O Ministério Público pode tomar uma decisão, da qual o IBAMA irá exigir o cumprimento. São decisões tomadas em espaço que estimula, ao menos na teoria, o diálogo e que garante o equilíbrio de poder.

realizada pelo pesquisador com representante do MAB em Altamira - PA, em 19 de outubro de 2016).

Com a chegada da DPU em 2015, apesar dos defensores, na sua maioria, optarem pela esfera jurídica tradicional na resolução dos conflitos, em detrimento do diálogo, inaugurou-se uma iniciativa bastante interessante, que foi uma mesa de negociação em que a DPU garantia um canal direto de comunicação com a Norte Energia. Foi através dessa mesa que os defensores conseguiram flexibilizar a interpretação dada pela empresa aos critérios de elegibilidade para serem reconhecidos como afetados, no caso dos ribeirinhos e de alguns outros casos isolados, conseguindo resolver os conflitos ainda na esfera administrativa. Desde a inauguração da mesa até aproximadamente a metade do ano de 2015, mais de 50 famílias não cadastradas ou anteriormente consideradas inelegíveis foram contempladas com uma unidade no RUC.

Liderança: Muitos defensores ainda não dão o devido valor para a mediação. Aqui aconteceu o mesmo, porém tivemos a implantação de uma dinâmica interessante, que foram as mesas de negociação. A mediação não era usada [...] e ela não foi em nenhum momento até hoje [...] mas a negociação conseguiu evitar muitos conflitos de serem judicializados. (Entrevista realizada pelo pesquisador com um Defensor Público em Altamira - PA, em 19 de outubro de 2016).

Segundo Nóbrega, sobre a procura pela mesa de negociação, em artigo de 2015:

A procura é intensa e não diminuiu com o passar do tempo, já tendo sido instaurados aproximadamente 700 procedimentos de assistência jurídica no âmbito da DPU, estando agendadas centenas de novos atendimentos, o que demonstra o alto índice de insatisfação da população e a quantidade de famílias não incluídas no cadastro socioeconômico da empresa.⁹⁶

Quanto à atuação da Casa de Governo, por sua vez, seus coordenadores exerceram o papel de facilitadores através do diálogo direto e frequente que mantinham com a Norte Energia e com a população afetada. Apesar de não ter realizado um processo de mediação propriamente, a CG conseguiu acessar os atores envolvidos, escutar suas demandas e coordenar soluções administrativas. Podemos dizer que ela conseguiu estabelecer o diálogo com cada parte interessada a fim de resolver o conflito fora da esfera do judiciário e em colaboração com todos os atores da UHE Belo Monte.

⁹⁶ NÓBREGA, Francisco de A. N.; Moradia Digna: reassentamento urbanos coletivos e indenizações. 2015. pg. 107 In: **Dossiê Belo Monte** – Não há condições para a Licença de Operação, Instituto Socioambiental. 2015. Francisco Nóbrega foi defensor público federal e coordenador da Defensoria Pública da União (DPU) Itinerante em Altamira e presidente do Grupo de Trabalho sobre Indígenas da DPU.

A comunidade ainda busca esse espaço quando não consegue acessar os devidos órgãos públicos para registrar uma determinada demanda, seja ela contra a empresa ou prefeitura. Dessa forma, a coordenação da Casa averigua qual a melhor forma de atender a queixa, podendo repassá-la para o órgão público competente ou, no caso de um impasse maior, promover reuniões com as partes envolvidas. Seu funcionamento se dá por meio de diálogos diretos e isolados com cada ator, de forma a criar propostas em conjunto com outros órgãos públicos competentes, sem a participação das partes afetadas. Com as propostas definidas, estas são validadas com as comunidades interferidas via audiência pública. Nesse momento, em que se juntavam todas as partes interessadas em um mesmo espaço, que se ajusta, conjuntamente, o acordo e coloca-o em prática.

Entre os anos de 2011 e 2014, momento em que tivemos os principais conflitos da UHE Belo Monte, a Casa de Governo desempenhou frequentemente esse trabalho⁹⁷. Na maioria deles, a situação pôde ser resolvida antes da judicialização, como é o caso dos ribeirinhos (que falaremos mais à frente) e do Jardim Independente II. Para ilustrar como os conflitos são resolvidos por tal instituição, vale analisar, mesmo que brevemente, dois exemplos.

A CG organizou uma reunião entre sindicatos, prefeitura e representantes da empresa responsável por fornecer energia local para buscar soluções para um impasse de acesso à energia por parte de determinada comunidade. Tal comunidade, portanto, apesar de interessada, não participou da mesa de diálogo.

Existiu a queixa da comunidade sobre a ausência de energia em suas casas e um desentendimento entre prefeitura e empresa de energia sobre suas respectivas responsabilidades (uma jogava a responsabilidade por esse serviço para a outra). Através desse encontro, pôde-se atingir um acordo em que todos ficaram satisfeitos, inclusive a comunidade, pois obteve acesso à luz elétrica, finalmente. Apesar da inexistência de um procedimento próprio de mediação, a CG facilitou esses encontros e criou um espaço de colaboração. Mesmo sem poder deliberativo ou executivo, o acordo foi cumprido por todas as partes.

O segundo exemplo diz respeito ao caso do bairro Independente II. Seus moradores, aproximadamente 400 famílias, por não se enquadrarem dentro dos critérios definidos inicialmente para serem considerados como impactados, não participaram do primeiro cadastramento socioeconômico realizado. Numa segunda oportunidade de cadastramento, por

⁹⁷ Interessante mencionar que, através das entrevistas que realizei, percebe-se que desde 2016 há uma opinião e um sentimento generalizados de que a fase mais aguda do empreendimento já passou e que a situação é já mais tranquila. Os conflitos hoje seriam menores e mais particulares e as pendências mais urgentes são pontuais.

orientação de ONGs representativas locais, muitos se recusaram a participar, como forma de resistência ao empreendimento; contudo, este seguiu seu cronograma de projeto.

O bairro estava localizado dentro de uma depressão geográfica que, embora fora da área de influência direta do reservatório, ficou abaixo do nível da água do mesmo. Além disso, fruto de uma intervenção equivocada do poder público municipal, que construiu um dreno artificial com ligação direta entre o bairro e o Rio Xingu, as famílias que ali viviam continuaram habitando palafitas, definindo condições de vida precárias. Como consequência da formação do reservatório (e essa percepção era clara para todas as partes), e a consequente elevação do nível de sua água, o bairro ficou permanentemente alagado. Ao mesmo tempo, diante da ausência de políticas públicas de habitação, de responsabilidade do poder público local, as famílias perceberam que os RUCs poderiam proporcionar uma qualidade de vida melhor para elas. Logo, tais moradores passaram a reivindicar pelo reconhecimento como afetados por parte da Norte Energia.

Certa vez, o empreendedor, entendendo que já não era mais de sua responsabilidade realizar nova tentativa de cadastramento dessas famílias e de reconhecê-las como interferidas, negou a prosseguir com o mesmo e instalou uma bomba para manter o nível da água do reservatório baixo. Além disso, se mostrou favorável ao tratar do assunto pelas vias jurídicas. O mesmo aconteceu com a prefeitura, em que não reconhecia essa responsabilidade de cadastramento de sua parte e se posicionava do outro lado, contra o empreendimento. Num embate entre as duas instituições pela definição de responsabilidades e a DPU pronta para judicializar o caso, a CG se manifestou e coordenou uma nova proposta.

A proposta foi primeiramente debatida e criada pelas instituições públicas competentes no caso, sem ter envolvido, nesse primeiro momento, a Norte Energia e os moradores do bairro. O acordo criado foi apresentado para o Ministério Público Federal, que o chancelou e, com isso, ela foi apresentada formalmente para os atores envolvidos, via audiência pública devidamente organizada.

A CG procurou cada uma das partes em separado e conduziu estudos sobre a viabilidade de uma bomba que havia sido instalada para manter o nível do reservatório baixo, de forma a não alagar o bairro. Com isso, a CG obteve argumentos sólidos para construção do acordo. Após a constatação de que a bomba não era uma solução eficaz, e após amplo debate entre as instituições públicas competentes, a proposta encontrada pela esfera pública e pelo órgão licenciador era de que as famílias deveriam ser reconhecidas como impactadas, devendo elas passarem novamente pelo cadastramento, cuja responsabilidade seria do empreendedor (com monitoramento da DPU).

Nesse caso, vemos que o acordo construído e coordenado pela Casa de Governo não foi resultado de uma mediação realizada com as partes conflitantes, estando elas dividindo o mesmo espaço e participando direta e ativamente para a construção desse acordo. Isso porque ele foi elaborado a partir de pesquisas e amplo debate que envolveu apenas as instituições públicas competentes e o órgão licenciador, de forma que a Norte Energia e os moradores afetados apenas foram formalmente notificados com a audiência pública, momento esse para acertar e aperfeiçoar o acordo (mas não o reverter). Independentemente disso, o caso não foi judicializado, permitiu uma resolução eficaz e rápida e garantiu o diálogo e a escuta por parte de todos os atores, via as conversas com a CG.

Segundo as entrevistas realizadas com os coordenadores da Casa, o motivo principal da impossibilidade de se chegar a um acordo se deve à intransigência por parte de lideranças na construção do diálogo, sendo consequência, principalmente, do despreparo de tais indivíduos. Não somente, e isso também foi apontado por representantes da Norte Energia, a dificuldade para se estabelecer o diálogo se deve muito por conta de entidades e organizações representativas locais. Não identificando ganhos maiores com a possibilidade de encaminhar um diálogo, tais lideranças logo assumem posturas firmes, colocando-se como adversários e intransigentes. Desprovidos de qualquer técnica de negociação ou de preparação, não tentam a busca de uma solução compartilhada e, dessa forma, qualquer facilitação ou mediação se torna impossível. Nesses casos, a via judicial se torna como única opção existente.

Liderança: Há algumas exigências colocadas por lideranças que não são cabíveis, que não fazem sentido [...] porque não sabem o que querem, não tem conhecimento dos processos. [...] às vezes as exigências não representam os interesses da comunidade em si, são interesses pessoais, e por serem impossíveis de serem atendidas, acabam por travar a negociação e quem sai perdendo é apenas a comunidade, a mais afetada. Há muito despreparo por parte dessas lideranças e mesmo questionamento se são realmente lideranças ou representantes. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Casa de Governo em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

Como exemplos lembrados, temos casos de que a comunidade pedia o fornecimento de luz para suas habitações, contudo, sua liderança exigia um prazo de até 20 dias, o que é um prazo inviável de ser cumprido (e fora do padrão existente), mesmo com todas as partes já estando de acordo que a energia deveria ser fornecida da maneira mais rápida possível. Ao assumir uma postura intransigente em relação ao prazo, o conflito era litigado, o que tornava a solução ainda mais demorada, trazendo diversas consequências negativas para a comunidade impactada. Ou ainda, no complexo caso do Independente I, um bairro de Altamira, em que a realização do cadastro socioeconômico dos seus habitantes finalmente foi acordada, mas com

a condição de ser realizada pela UFPA. Contudo, apesar da maioria dos habitantes do bairro concordar com essa condição, as lideranças exigiam que a prefeitura ou a Norte Energia realizasse o cadastro e, assumindo uma posição firme quanto a essa exigência e não escutando seus liderados e mesmo as recomendações da CG, impediu de avançar em torno de um acordo.

Nesse sentido, podemos evidenciar a importância da liderança para a administração de um conflito, como vimos no capítulo anterior. Deve-se entender, primeiramente, se a dada comunidade ou grupo social possui organização e líderes. No caso da inexistência, como é para os ribeirinhos afetados pela UHE Belo Monte, a mediação deve ser conduzida de maneira individual. Em alguns casos é possível criar uma organização interna, incentivando o reconhecimento natural de uma liderança por parte de seus representados, e com a ajuda da sociedade civil e do mediador. Por outro lado, se existem líderes claramente identificados, enquanto na posição de líderes, estes devem ser transparentes e ter uma comunicação ativa e próxima com seus liderados, como vimos nas boas práticas da mediação, também no capítulo três. Um líder desprovido de técnicas de negociação, que não tenha clareza sobre o que é melhor para sua comunidade ou que não pratica a transparência, não é legítimo e pode trazer prejuízos ainda maiores aos seus representados, como foram os dois exemplos citados acima.

Para algumas comunidades de Belo Monte, devido ao fato de que ser considerado afetado pelo empreendimento trazia, na maioria das vezes, uma mudança positiva nas condições de vida (por conta das compensações e devido ao abandono histórico que sofreu por parte do poder público), muitos foram os grupos ou indivíduos que tentaram e ainda tentam se aproveitar dessa situação. Como consequência, é possível identificar a formação de movimentos difusos e grupos sem qualquer figura legítima de líder. São grupos sem uma organização consolidada em que, quando a figura mais forte não existe ou se distancia, há internamente rachas e disputas por espaço, não se consolidando uma liderança preocupada em realmente lutar pela vontade do coletivo. Um exemplo apontado por alguns entrevistados sobre esse fato é a liderança do bairro Independente I, como veremos em breve. A mediação, por sua vez, exalta e torna evidente essas falhas de representação ao não conseguir evoluir na administração de determinado conflito, sem antes reparar tal deficiência. Ela mostra que o líder não é legítimo, podendo passar a trabalhar para solucionar essa questão.

Liderança: Belo Monte, assim como qualquer outro empreendimento, significa oportunidades para uma série de atores, em que eu não sou capaz de explicar sociologicamente. Deveria existir um estudo sobre isso. Esses atores são os primeiros a se organizarem, os primeiros a se apossarem de um discurso aparentemente combativo ao empreendimento. A força desses atores é diretamente proporcional a ausência de organização e lideranças legítimas. [...] Junte-se a isso a inexistência de

organização e de lideranças e de um poder mediador com legitimidade e poderes reconhecidos para que o foco se perca. Nos espaços para conversa, se deixa de discutir de quem é a responsabilidade para se discutir quais as outras responsabilidades que devem ser imputadas ao empreendedor. Afinal, ele é o grande responsável pelas mazelas que historicamente marcam a região. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Norte Energia em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

Além da Casa de Governo, os outros espaços criados para proporcionar a comunicação entre comunidades interferidas e a empresa não se constituem, hoje, em espaços legítimos de colaboração e facilitação. Podemos generalizar e afirmar que o Fórum de Acompanhamento Social da Implantação da UHE Belo Monte, sua Câmara Permanente de Negociação dos Afetados, a maioria das audiências públicas e outros espaços criados para permitir uma aproximação entre empresa e comunidade falham em construir espaços efetivos de diálogo. Na maioria das vezes, tais espaços servem para cumprir com os requisitos exigidos, correspondendo em encontros para o empreendimento atualizar a situação de seu trabalho em relação às condicionantes, divulgar decisões tidas anteriormente e repassar informações para as comunidades. Ou seja, podem se constituir em espaços de governança com a finalidade de promover transparência, contudo, muito acaba correspondendo em instituições para legitimar decisões tomadas unilateralmente.

Mesmo as audiências públicas, que poderiam ser entendidas como espaços possíveis de uso de mecanismos da mediação, a maioria das vezes não garante o amplo debate e a participação dos interessados e, de forma alguma, o diálogo produtivo e comprometimento de todas as partes para a busca coletiva de soluções que contemplem todos os interesses em jogo.

O Fórum de Acompanhamento Social surgiu como espaço de governança, tendo sido proposto no âmbito do Programa de Gestão Ambiental e como condicionante do PBA para ser um instrumento de participação social. A proposta de funcionamento do Fórum é de caráter consultivo e é focada na informação, na discussão e na avaliação das ações ambientais em curso e previstas para a UHE Belo Monte.

O Fórum possui diversas comissões e câmaras técnicas, como comissões específicas para determinados bairros e RUCs ou para os meios de subsistência como a pesca. Apesar desse espaço prezar, em teoria, pelo estabelecimento do diálogo e da colaboração entre empresa e comunidade, sendo uma iniciativa alinhada às melhores práticas hoje existentes no tocante ao relacionamento e ao engajamento empresa-comunidade, seu bom funcionamento foi limitado e

duvidoso⁹⁸. O Fórum poderia ter sido um espaço importante para a construção de um diálogo franco, porém sua composição não permitiu seu bom funcionamento.

Em 2010, quando o Fórum foi criado, ainda não havia se formado, de maneira clara e sólida, a maior parte das organizações representativas dos diversos públicos afetados e interessados pelo empreendimento. Aquelas que já existiam, pois seu trabalho datava de décadas anteriores, estando no seu momento de maior oposição ao projeto, optaram por não fazerem parte desse espaço, como forma de protesto. Como resultado, o Fórum acabou sendo formado por organizações que não são representativas, em outras palavras, os representados não reconhecem nessas organizações a defesa de seus interesses e direitos. A grande questão é que a composição do Fórum nunca foi alterada, de forma que esse espaço nasceu com seu escopo e funcionamento limitado e ainda hoje consiste em um espaço esvaziado.

Dito isso, constata-se que este espaço não é bem-sucedido para receber reclamações e demandas dos interferidos, de forma a garantir o diálogo. Isso se deve muito por conta de dois motivos: sua estrutura rígida e ineficaz, além do seu processo de formação que foi de cima para baixo (uma instituição criada pela Norte Energia, sem a participação de outros atores desde o seu momento de idealização – mais para frente veremos que a Mina Juruti traz uma análise interessante sobre esse tema através do Instituto Juruti Sustentável); e a baixa organização da sociedade civil (incluindo movimentos sociais e ONGs locais) e falta lideranças legítimas. Apesar de todas as partes interessadas serem convidadas para participarem ativamente do Fórum, muitas não o fazem por descrença nessa instituição ou também por boicote.

Vale ressaltar a criação da Câmara Permanente de Negociação dos Afetados pela UHE Belo Monte como sendo um dos braços do Fórum de Acompanhamento Social, cujo objetivo era o de constituir um canal direto entre o empreendedor e as comunidades realocadas para tratar unicamente dos casos relacionados à aquisição de terras e benfeitorias e das indenizações. Porém, conforme colocado pelo representante da UFPA em entrevista realizada por telefone no dia 14 de agosto deste ano, que esteve na reunião de formação da Câmara, ela tratava dos assuntos de forma tão técnica que excluía do afetado qualquer capacidade ou poder de negociação. Disso, fica claro mais uma vez que as comunidades locais não foram preparadas

⁹⁸ A título de ilustração, no Paraná, nos anos 1990, o deslocamento promovido pela Hidrelétrica de Salto Caxias transformou-se em referência mundial em reassentamento agrário, uma vez que foi instaurada uma estrutura baseada em câmaras técnicas compostas por diversos setores da sociedade e dos governos, além do empreendedor. Ela surgiu para formulação das próprias condicionantes do licenciamento ambiental, especificamente as de caráter social. Para os temas que tratavam do reassentamento, a população atingida teve a oportunidade de escolher o formato de recomposição da infraestrutura produtiva e comunitária. Pesquisas posteriores demonstraram alto nível de satisfação social e bons indicadores socioeconômicos graças a esse espaço legítimo de diálogo que foi construído.

antes para conseguirem adentrar em negociações. Como consequência, a Câmara se constitui em mais um espaço de diálogo ilegítimo, marcada pelo grande desequilíbrio de poder. Pela inviabilidade e efetividade de seu próprio funcionamento, a Câmara foi pouco utilizada, e é por esse motivo que ela é pouco citada nos materiais disponíveis e lembrada em todas as conversas que tive com atores locais.

Liderança: [...] não acredito que exista espaços de diálogo entre empresa e comunidades. Os poucos que ainda existem, não são legítimos, não possuem representações legítimas dos grupos afetados. Não participam movimentos sociais nesses espaços, entre outras organizações importantes. O Fórum não funciona. É conversa para boi dormir. A ideia é boa, mas não há comprometimento da Norte Energia e nem da sociedade civil [...]. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Universidade Federal do Pará - PA, por telefone, em 18 de agosto de 2016).

Liderança: Não podemos dizer que o empreendimento incentivou a formação de espaços para diálogo. O empreendimento sempre preferiu resolver as disputas via o judiciário. [...] o Fórum, algumas audiências públicas foram e são ambientes esvaziados. Não há a presença de importantes atores, por não serem convidados, ou mesmo por estes não concordarem com o funcionamento desses espaços. Logo, onde podemos ver que o diálogo acontece? (Entrevista realizada pelo pesquisador com representante do ISA em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

A relação empresa-comunidade para a compensação aos interferidos para o caso de Belo Monte pode ser resumida através do seguinte esquema: atendendo às exigências formais, a audiência pública era realizada e organizada pela Norte Energia e pelo órgão licenciador, durante o período de licenciamento. Na audiência, se comunicava sobre as indenizações possíveis e adiantava as informações de como seria essa nova etapa, por exemplo. A empresa contratada pela Norte Energia ia até a família afetada e negociava a situação de cada indivíduo (apresentava as bases da oferta - o tipo e o valor da indenização e os tratamentos possíveis de acordo com os dados constantes no cadastro socioeconômico), podendo estar presente um assistente social contratado pela empresa e um advogado da Norte Energia. Nesse momento, pela inexistência da Defensoria Pública competente na região, a negociação se dava com amplo desequilíbrio de poder. Caso não se chegava a um acordo, a situação ia para o escritório da Norte Energia para ser apreciada por um corpo maior de advogados. Uma nova proposta era formulada e caso um acordo não fosse obtido novamente, o caso era judicializado.

Sobre os casos que não foram judicializados, por sua vez, podemos tomar aqueles que dizem respeito à população atingida pela implementação da Usina, entre 2011 e 2014, para assim compreendermos como foram conduzidos. Conforme afirmou o representante entrevistado da Norte Energia, não foi usada a técnica da mediação, como a conhecemos, em

qualquer conflito que existiu em Belo Monte. Nesse sentido, visto que os impactados são, na sua maioria, indivíduos desprovidos de técnicas de negociação e que, principalmente, desconhecem seus direitos, estes sentaram com o empreendimento para definir sua indenização em uma clara manifestação de desequilíbrio de poder. Logo, podemos questionar a qualidade dessas resoluções tidas ainda na esfera administrativa.

Liderança: Eu, particularmente, sou entusiasta da mediação e acredito que a empresa não se oporia a esse processo. Contudo, não foi incentivado, não existiu aqui e não saberia dizer se é empregado em casos semelhantes. Sem a DPU na região, as indenizações foram negociadas diretamente com o empreendimento [...] em que o interferido ficou em posição desfavorecida. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Norte Energia em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

É por esses motivos que temos inúmeros exemplos de impactados descontentes com a solução encontrada, ou forçada, desde a queixa em relação à forma como esse processo compensativo aconteceu até o valor recebido pela venda da propriedade ou a localização da nova moradia. Temos casos de famílias colocadas em localidades que, ao menos inicialmente, não possuíam as estruturas mínimas para habitação (energia, saneamento, transporte); famílias que dependiam do rio para sustento, mas que agora se encontram distantes dele; entre outras diversas queixas coletadas com os reassentados através de entrevistas.

Ao longo dos seis anos de licenciamento, a Norte Energia recebeu Autos de Infração que culminaram com a aplicação de multas no montante de mais de 60 milhões de reais em decorrência de diversas infrações, crimes ambientais, reporte de informações falsas, entre outras irregularidades constatadas pelos analistas do IBAMA que acompanham a obra. Conforme demonstrado por Mauricio de Jesus Nunes da Silva, em trabalho de mestrado finalizado em 2015, em que analisa o comportamento do Poder Judiciário entre os anos de 2011 e 2014 ao se manifestar a respeito dos conflitos socioambientais decorrentes do empreendimento, principalmente com a população indígena, não se adotou a jurisprudência socioambiental da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no tocante ao respeito dos direitos à vida, à consulta prévia, livre e informada⁹⁹.

Analizando o lado do empreendedor, vê-se o medo da Norte Energia em criar precedentes. Para os conflitos e queixas instauradas, o empreendimento calculava estrategicamente cada um de seus passos e de suas decisões de modo a evitar que precedentes fossem criados, de forma que outras comunidades pudessem se enquadrar em caso parecido e

⁹⁹ SILVA, Mauricio de Jesus Nunes da. **Casos judicializados decorrentes da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte**. UFPA, 2015.

reivindicar os mesmos direitos ou conquistas. É perfeitamente possível de entender tal postura considerando o que foi colocado anteriormente, de que muitos atores surgem com o empreendimento, na tentativa incansável de tirar algum proveito deste, mesmo que seja ilegítimo. Na mesma linha, vemos a atuação irresponsável da prefeitura no momento em que ela se distancia do diálogo com o empreendedor, contribuindo para deixar diversas comunidades sem acesso a serviços básicos. Sem adotar postura ativa, essa logo repassava determinadas responsabilidades para a Norte Energia e se colocava disponível apenas através do embate jurídico.

Por conseguinte, o medo da Norte Energia em criar precedentes e de assumir responsabilidades que entedia não ser de sua competência, contudo, definiu uma postura que não foi benéfica para incentivar o diálogo por parte da empresa. Como uma resposta para esse quadro, que se agravou com a pressão advinda da imprensa e movimentos sociais, a empresa se fechou e se protegeu atrás de pesquisas e levantamentos técnicos, dificultando processos colaborativos. Acabou assim, portanto, optando pelas vias jurídicas de resolução de conflitos, em detrimento da mediação ou diálogo.

Ainda sobre a postura adota pela Norte Energia perante aos conflitos que iam surgindo, percebeu-se que este ator tinha maior tranquilidade e mais opções no momento de escolher por quais vias seguir, já que contava com amplo corpo de advogados experientes. Sendo assim, o empreendedor optava pela via da negociação principalmente em momentos de maior pressão em relação aos prazos e ao cronograma do projeto. Ou seja, quando se estava atrasado para se obter determinada licença, ou em vias dê, a Norte Energia ficava mais flexível para a negociação. Nesses momentos, aproveitando-se do desequilíbrio de poder, a empresa usava a legislação vigente para negociar com os afetados, chegando a soluções vantajosas apenas para ela. Porém, independentemente disso, é explícito que esses momentos foram poucos, uma minoria, tendo a empresa sempre priorizado as vias judiciais tradicionais para dirimir os conflitos. No momento em que se judicializava, o diálogo se encerrava.

De forma a exemplificar a atuação da empresa, temos o caso dos pescadores afetados pelo empreendimento, um assunto caro para a Norte Energia e para o IBAMA, já que essa comunidade alegava estar sendo impactada antes mesmo da construção do reservatório ser finalizada. Neste caso, ao invés de um processo de mediação ser instalado, iniciou-se uma luta jurídica entre a comunidade dos pescadores e a Norte Energia em comprovar qual lado estava correto, ou seja, se os pescadores deveriam ou não ser reconhecidos como interferidos pelo empreendimento.

Pesquisas contratadas pela empresa comprovavam que a população não se enquadrava dentro dos critérios estabelecidos para determinar um afetado por Belo Monte. Isso fazia com que a Norte Energia assumisse cada vez mais uma postura de não dialogar, refletindo também o medo de se criar precedentes. Do outro lado, temos pescadores e grupos sociais não reconhecendo a veracidade das pesquisas, mas, contudo, sem uma real organização e capacidade em demonstrar os impactos que estavam sofrendo por conta do empreendimento. Além disso, há queixas da Norte Energia de que a comunidade de pescadores não apresentava pesquisas e dados válidos, em alguns casos tendo sido eles manipulados e fabricados.

Em um embate entre os dois lados, com a total falta de confiança entre as partes, o diálogo era inexistente, abrindo espaço para a judicialização. Como vimos, a mediação possui capacidade de criar confiança e vínculo, porém ela não foi nem ao menos pensada como possível método para resolver esse conflito. A mediação poderia finalmente trazer, entre vários aspectos positivos para a administração do conflito, pesquisas e análises técnicas que fossem reconhecidas por ambas as partes por conta de sua imparcialidade.

Por fim, para entendermos o relacionamento empresa-comunidade, é importante retomarmos a análise sobre o comportamento dos movimentos sociais, mesmo que seja de forma breve. Como qualquer grande projeto, a UHE Belo Monte também foi marcada por discursos e grandes debates ideológicos, como dito. A oposição, apesar de não ter conseguido inviabilizar o empreendimento, assumiu um papel e influência definitiva para o caso.

As manifestações consistem, sem dúvida, em formas legítimas e importantes de negociação quando são devidamente organizadas, engajam seus representados em torno de uma causa clara e são conduzidas por representações legítimas. Assumindo essas características, elas podem trazer consequências positivas, como as de serem reconhecidas pelo empreendimento, passando a serem chamadas para negociar ou dialogar. Isso aconteceu em Belo Monte, principalmente com as comunidades indígenas que estavam bem organizadas e utilizaram as manifestações e protestos como ferramentas para serem escutadas. Por outro lado, todavia, algumas posturas e algumas características assumidas pelas ONGs locais trouxeram impactos duvidosos para as comunidades que elas representavam.

Nas primeiras audiências públicas e nas primeiras reuniões do Fórum de Acompanhamento Social da Implantação da UHE Belo Monte, que aconteceram ainda entre os anos de 2009 e 2010, era baixa ou inexistente a participação da sociedade civil e de muitas comunidades interferidas, como forma de oposição ao empreendimento (como dito logo acima, sobre a postura de lideranças locais). Apesar dessas formas de manifestações terem sido bem organizadas e terem deslegitimados os espaços criados para diálogo, elas não foram suficientes

para parar com o andamento do projeto, de forma que acabaram por retirar a comunidade afetada dos debates que na época aconteciam.

Portanto, muitos processos foram encaminhados sem o diálogo e participação dos interessados, o que configurou um quadro irreversível, mesmo com o envolvimento da DPU, Ministério Público Federal (MPF) ou Casa de Governo, já que tais etapas e processos não puderam ser reabertos e revisitados. Os interessados eram orientados pelas ONGs a não participarem, também como forma de protesto.

As ONGs, movimentos sociais e organismos públicos, através da DPU, têm o importante papel de informar às comunidades interferidas sobre seus direitos. Talvez a maior causa de Belo Monte ter acarretado em tantos conflitos tenha sido à incapacidade desses atores em preparar e organizar a população local, no tocante aos seus direitos e à capacidade de negociar. Isso porque tal despreparo, dificulta a permanência do diálogo.

Contribuindo para essa situação o fato de não ter existido a figura de uma terceira parte mediadora, os interferidos dificilmente conseguiram obter aquilo que necessitavam ou tiveram condições de defender seus interesses. Desconhecia como negociar e se relacionar com o empreendimento, não sabia por quais vias fazê-lo e, principalmente, não possuía referências ou conhecimento do que tinha direito.

A partir do que foi colocado sobre esse primeiro momento sensível do relacionamento da empresa com a comunidade, podemos concluir que a mediação de conflitos não foi o método escolhido e utilizado para administrar os conflitos em Belo Monte. Apesar de terem existido espaços suficientes para um possível diálogo, que poderia configurar em processos de emprego da mediação, ou ao menos de suas técnicas, estes espaços, na sua quase totalidade, não eram e ainda não são legítimos. Como apontado, as razões para tal variam, desde o questionamento da legitimidade de lideranças, passando pela falta de capacidade de negociação ou conhecimento dos seus direitos por parte da população interferida; até o desinteresse do empreendedor e da prefeitura em dialogar, optando prioritariamente pela apresentação de estudos técnicos ou judicialização dos conflitos.

Concluimos também que nada adianta se propor a administrar o conflito sem antes entendê-lo em suas várias dimensões, sendo o mesmo válido para a definição das compensações e dos reparos do dano. Há a obrigação de, antes, entender a questão social e psicológica que está por trás, comprovando-se que a indenização financeira não gera melhorias na qualidade de vida, muito menos o desenvolvimento sustentável das comunidades em situação de vulnerabilidade pessoal e social. Por isso a importância de um cadastro socioeconômico robusto e PBA, que incluam, desde a sua preparação até a sua execução, a real participação dos afetados.

Vemos a necessidade de um trabalho longo e cuidadoso no preparo do terreno antes do empreendimento chegar. A mediação, ou a figura da terceira parte mediadora, se faz essencial para reconhecer e balancear desequilíbrios de poder, assim como essa técnica deve ser apresentada a todos os envolvidos e largamente incentivada. Devido à grande importância e à grande sensibilidade, a terceira parte mediadora deve participar desde os primeiros cadastros socioeconômicos, incluindo-se nos processos de negociação de indenizações, já que é claro que o modo como o profissional aplica o questionário pode influenciar e determinar respostas específicas, assim como pode haver desequilíbrio de poder nas negociações. Não apenas a empresa é responsável por incentivar esse maior diálogo e essa maior transparência, mas também a sociedade civil, em geral, e os organismos públicos.

Liderança: Um empreendimento tem um ciclo de vida longo. Depois de elaborado o PBA, realizadas as audiências públicas, feito o plano de negócios, não necessariamente nessa ordem, se delimita e fecha uma proposta aprovada. Contudo, novas exigências e mudanças são pedidas e, apesar de necessárias, são mais difíceis de serem incorporadas, pois um cronograma e orçamento já foram definidos. A mediação, se empregado no momento inicial de desenho do PBA, por exemplo, pode ser muito mais eficaz, de forma a definir um Plano real, completo e inquestionável. Com o uso da mediação, as novas exigências, aquelas não previstas, seriam raras, o que facilita para a diminuir o número dos conflitos. Falo isso porque hoje o PBA é muitas vezes visto como uma cadeia de irresponsabilidades. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Norte Energia em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

A questão ribeirinha (2) é outro tema sensível da UHE Belo Monte que, apesar de ter sido citada algumas vezes ao longo desse capítulo, agora é trabalhada especificamente. A técnica da mediação, se tivesse sido empregada também nesse caso, poderia ter administrado o conflito de forma apropriada e ter trazido impactos positivos para todas as partes. Como dito a pouco, se as técnicas da mediação tivessem disso empregadas desde a construção do cadastro socioeconômico, talvez esse conflito (assim como tantos outros) não teria existido. O método em si não foi utilizado, mas, uma vez o conflito instaurado, nesse caso específico, as suas características do diálogo e da colaboração existiram, o que evitou do processo ser judicializado. Todavia, o diálogo só se fez presente no último momento, por exigência do MPF.

Como vimos, o PBA não tratou os ribeirinhos como uma categoria socioeconômica e cultural específica, porque as formas particulares de ocupação e de uso do território por parte dessa população não puderam ser traduzidas pelos instrumentos de avaliação de impactos e de desenho de medidas de mitigação e compensação previstas no PBA, nem em instrumentos de

identificação e qualificação da população atingida, como o cadastro socioeconômico¹⁰⁰. Com isso, os moradores de ilhas e das margens, que viveram também na cidade de Altamira durante parte do tempo, possuindo, de fato, duas moradias, foram enquadrados na mesma categoria que os agricultores da área rural, tendo recebido apenas opções de indenização, carta de crédito (realocação assistida) e reassentamento longe do rio.

Com o fenômeno de aumento nos preços dos imóveis e das terras na região, devido ao boom econômico ocasionado pela obra, a opção da indenização, seja ela via o pagamento de determinada quantia em dinheiro ou por meio de carta de crédito, não permitiu com que a população ribeirinha comprasse uma nova casa ou um novo lote na beira do rio. Dessa forma, a compra aconteceu em localidades distantes das margens, no que inviabilizou o modo de vida ribeirinho. Analisando as formas de compensação escolhidas, vemos que 75% dos moradores afetados e cadastrados nesse momento optaram pela indenização em dinheiro, 21% pela carta de crédito e 4% pelo reassentamento¹⁰¹ [ver anexo A].

Podemos inferir que esse comportamento de escolha é fruto da falta de informações e de entendimento por parte da população ribeirinha quanto aos prós e contras de cada compensação, ou consequência de cada escolha. Isso se deve ao que foi abordado anteriormente, a falta de assistência jurídica ou envolvimento de terceira parte mediadora para assessorar a população nessa escolha.

Após visita do Ministério Público Federal e do Conselho Nacional de Direitos Humanos na região, em 2015, foi detectado que o empreendimento feria os direitos fundamentais da população ribeirinha ao não garantir o acesso dela ao rio. Dessa forma, com a denúncia feita ao governo federal sobre esse quadro, ampla participação da sociedade civil organizada e após a realização de audiência pública naquele ano, o IBAMA exigiu que a Norte Energia devesse reparar essas famílias, de modo a proporcionar a possibilidade de retorno para as margens do rio. Nesse contexto, existiu o forte apoio da DPU, que chegava à região, e da CG, que já vinha acompanhando e trabalhando no caso, recebendo queixas por parte da população ribeirinha e procurando diálogo com o empreendedor e os organismos públicos competentes.

Em seguida à determinação do órgão licenciador, a Norte Energia realizou a Pesquisa de Desenvolvimento Socioeconômico da população moradora de ilhas e margens do Rio Xingu

¹⁰⁰ Como apontado no Dossiê Belo Monte – Não há condições para a Licença de Operação, Instituto Socioambiental, a Norte Energia entendia que as pessoas poderiam morar em apenas um local, sendo o outro um “ponto de apoio”. De forma contrária, os ribeirinhos entendiam que suas casas na beira do rio correspondiam a moradias, áreas essenciais para pesca, para coleta, para sustento e para ter momentos de lazer. Falhas semelhantes no processo de reassentamento já haviam ocorrido, recentemente, na construção das usinas de Jirau e de Santo Antônio, em Rondônia.

¹⁰¹ Ibid., pg. 18.

nas áreas que foram diretamente interferidas pela usina. Ao mesmo tempo, o MPF criou o espaço “Diálogos Ribeirinhos”, com a intenção de apresentar e aprovar os resultados da Pesquisa, junto ao IBAMA, ao DPU e às famílias ribeirinhas, de forma a estabelecer um diálogo direto também sobre outras temáticas correlatas, como a definição da área em que cada família teria direito a escolher.

Como resultado destes estudos, 292 famílias foram reconhecidas com o direito de voltar a ter esse acesso, utilizando-se de critérios que levaram em consideração

[...] o modo de vida e a ligação que essas famílias mantinham com o rio Xingu e fatores como a quebra de vínculo de parentesco, vizinhança e uso da ilha/pesca; com dupla moradia – uso e ocupação da ilha, desde que vinculada como atividade comercial e/ou moradia na área urbana, desde que não seja declaradamente uma ilha para lazer; com características agroextrativistas; com atividades de pesca de subsistência ou comercial, principalmente¹⁰².

As famílias puderam retornar para as ilhas e para as áreas marginais distribuídas ao longo do reservatório principal de Belo Monte e puderam contar com uma indenização em dinheiro, assim como o apoio na construção de suas casas via entrega de kits estruturais de habitação¹⁰³. Através dos Diálogos Ribeirinhos, foram realizadas negociações com os interessados, fazendo-se uso também de reuniões setoriais.

¹⁰² Nota à imprensa da Norte Energia contestando entrevista concedida por antropóloga da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência ao site Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/2017/01/13/norte-energia-contesta-entrevista-de-antropologa-da-sbpc/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

¹⁰³ Antes da construção do reservatório, a alta e baixa do rio era bem demarcada, definindo um estilo de vida de 6 meses na ilha, 6 meses na cidade. Com o reservatório, não ocorre mais a cheia, podendo ficar o ano todo naquelas ilhas que não foram submergidas. Os kits correspondiam a entrega de madeira e material para construção de casas de 63m², em que pude acompanhar a entrega aos primeiros beneficiários

Figura 7 – Encontro com família ribeirinha que obteve direito de retorno a ilha do reservatório

Fonte: GALVÃO (2017)

Liderança: [...] meu filho que me avisou que haviam passado em casa para conversarem comigo, [...] e então passou muito tempo até a segunda visita. Ela só aconteceu porque conseguiram reverter a situação. Aí eu pude voltar para o Rio e consegui essa terra aqui nessa ilha. Eu ganhei na Sena. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com ribeirinho que teve direito a retornar para as margens do Rio Xingu, em 19 de outubro de 2016).

Liderança: [...] eu não consigo mais pescar, é caro e difícil. Preciso contratar um serviço para me levar até o rio [...] não tem como eu manter a pesca. O que tenho que fazer agora é me virar na cidade [...] não consigo mais sobreviver da pesca. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com ribeirinho que não teve direito a retornar para as margens do Rio Xingu e que seu caso estava com a DPU de Altamira, na data de 18 de outubro de 2016).

É importante destacarmos que os Diálogos Ribeirinhos foram o que de mais próximo pude encontrar de um processo de mediação, dentre todos os espaços analisados que existiram ou existem no caso UHE Belo Monte, com a proposta de incentivar o diálogo e o relacionamento direto entre o consórcio e as comunidades interferidas. Não podemos qualificar os Diálogos como sendo um espaço que fez uso da mediação, pois o seu processo não seguiu

muitas das etapas da mediação e, principalmente, devido ele ter sido imposto para a Norte Energia, não sendo fruto de uma iniciativa conjunta e de interesse de todas as partes.

Foram realizados dois ciclos de Diálogos, sendo que o segundo consistiu em diversas rodadas de conversas. Durante todo o processo, a CG foi a instituição mediadora, na figura do seu coordenador, uma vez que tinha legitimidade perante as famílias ribeirinhas e o empreendimento, assumindo o papel de um ator imparcial. A CG conquistou esse terreno como consequência do seu histórico de funcionamento, tendo criado vínculos sólidos com diversos atores em Belo Monte e se colocado como uma embaixada do governo federal em Altamira. Seus coordenadores, cuja formação advém de áreas diferentes da advocacia, assumem essa posição devido suas experiências e seus conhecimentos sobre o funcionamento das instituições públicas e conhecimento sobre Belo Monte. Mesmo não tendo formação específica em mediação, puderam exercer com sucesso esse papel, amparados por toda uma estrutura existente por trás.

Após discussão exaustiva apenas entre os órgãos públicos (Secretaria Geral/Secretaria de Governo, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Patrimônio da União) e o órgão licenciador, concluíram que teriam de optar entre a judicialização do caso ribeirinho ou a criação de mecanismos para resolver o conflito ainda na esfera administrativa. Independentemente da opção escolhida, era necessário criar as prerrogativas legais e os paradigmas para o caso, pois a legislação brasileira não previa esse tipo de reassentamento nas margens e nas ilhas do próprio reservatório. Nesse momento, como aconteceu com o caso do bairro Independente II, soluções foram buscadas sem o envolvimento de todas as partes, não configurando um processo típico de mediação; contudo, a proposta seria em seguida validada e legitimada perante as partes diretamente envolvidas com o conflito.

O acordo foi construído a partir das informações, das queixas e das colocações feitas pelas duas partes, Norte Energia e ribeirinhos, de forma a endereçar propriamente todas as questões existentes, tais como: localidades que essas famílias poderiam ocupar nas beiras e ilhas do rio, o direito ao uso de terras de preservação permanente e a reparação e a assistência técnica às famílias por terem sido realocadas longe do rio em momento inicial.

No caso específico desse conflito, o que aconteceu, e que se diferencia de outros conflitos, é que a audiência pública realizada para apresentar o acordo assumiu outro formato, passando a se constituir na primeira rodada de Diálogos Ribeirinhos. Estando presente a Norte Energia e as famílias ribeirinhas, essas em grande número (mais de 200 famílias), os afetados puderam ser melhor escutados para a definição do acordo, de modo que este procurou atender devidamente os interesses de todos. Também compunham os Diálogos representantes do

Ministério Público Federal e de entidades de pesquisa e de assessoria, entre elas a FGV, o ISA e pesquisadores da UFPA.

Assim foi criado esse espaço para ajustar o acordo e construir suas etapas, a partir de conversas entre a Norte Energia e as famílias ribeirinhas interferidas. Nesse momento, como uma outra novidade, o acordo pôde ser revisto na sua totalidade e discutido por completo, tendo tido grande poder de influência e alteração a comunidade ribeirinha. Além disso, quando necessário, realizou-se conversas individuais com cada família, de forma colaborativa e permitindo a escuta das demandas dessa população, já que tal comunidade não possui uma organização interna prévia.

Liderança: [...] existiu o compromisso de todos para chegarmos a um consenso e reorganizarmos a reparação e realocação dessas famílias. [...] os Diálogos resultaram em propostas apoiadas por ambos os lados. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Casa de Governo em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

Após alguns meses da realização da primeira rodada de conversas, aconteceu a segunda (com a participação dos mesmos órgãos e amplo engajamento das famílias ribeirinhas), em que foi clarificado o critério considerado pela Norte Energia para definir quais as famílias que teriam o benefício de retornar ao rio, do total de mais de 800 cadastros que foram realizados na beira ou nas ilhas do Rio Xingu. O critério era, resumidamente, fruto da interpretação do cadastro socioeconômico realizado pela Norte Energia, em que o direito de regressar ao rio foi concedido para as famílias ou indivíduos que declaravam que dependiam da pesca para sobrevivência. Pelo cadastro também foi evidenciado que algumas famílias não comprovavam residência permanente na margem e dependência da pesca para sobrevivência e, por isso, foram criados os pontos de apoio da pesca, espaços coletivos para essas famílias realizarem sua pesca temporária e mais pontual.

Sobre esse critério criado, é importante frisar que ele foi definido unilateralmente pela Norte Energia e se baseou em uma iniciativa falha, construída a partir de um cadastro socioeconômico limitado. Mesmo tendo sido aprovado pelo órgão licenciador, não significa que o critério pôde incluir todas as famílias que realmente tiravam sua subsistência do rio. Talvez com a participação de mais atores na definição desse critério, fazendo o uso da escuta de famílias ribeirinhas e da mediação pela CG, que possuía um histórico das demandas dessas comunidades, o critério poderia ter sido melhor formulado. Porém, dessa vez, a DPU estando presente conseguiu acompanhar o caso desde o início e pôde defender os interesses das famílias que não foram incluídas no direito de retorno ao rio junto à Norte Energia.

Nessa segunda rodada de conversas, a partir das explanações colocadas pelos ribeirinhos, foi possível também definir como as reparações seriam feitas, de forma que foi nesse momento que se concluiu a necessidade de se criar os kits de moradia. Porém, talvez o que houve de mais importante nesse segundo momento de conversas foi a definição da área que cada afetado retornaria. A partir da divisão das áreas disponíveis e possíveis para retorno, a Norte Energia convocou individualmente cada família afetada para apresentar a respectiva área sugerida para o retorno, em reunião com presença também da DPU e CG. A família, por sua vez, tinha o direito de concordar e visitar a localidade a partir de meios disponibilizados pela empresa, ou mesmo de contestar e apresentar sugestão de nova localidade. Na maior parte dos casos, o consenso era obtido pelo diálogo entre as duas partes, mediada pela CG, o que concluía os Diálogos Ribeirinhos e a administração desse conflito. Para os casos que persistiram divergências, a DPU seguiu buscando resolver primeiramente de forma administrativa¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Interessante mencionar que os ribeirinhos afetados, em sua maioria, consistiam em famílias que habitavam inicialmente as áreas altas da região do Rio Xingu, por conta da variação do nível do rio na cheia e na seca e por serem áreas mais nobres. Com a chegada de grandes proprietários, essas famílias foram expulsas e passaram a ocupar cada vez mais as margens do rio, mas que logo tiveram que mudar para as ilhas, devido ao gado que passou a pastar nessas áreas. Portanto, tais famílias habitavam terras de difícil acesso e espaços bastante precários.

Figura 8 – Entrega dos primeiros kits de moradia às famílias ribeirinhas que tiveram a possibilidade de retorno para as ilhas e margens do rio

Fonte: GALVÃO (2017)

Do ponto de vista da Norte Energia, o tema do retorno dos ribeirinhos foi complexo e crítico, já que ele pode ter aberto precedentes. Para a Norte Energia, os Diálogos Ribeirinhos foram resultado de uma correlação de forças, principalmente entre o MPF e o CNDH, com uma visão tendenciosa no desenho das soluções, por parte dos mesmos atores. Assumindo posição parcial, segundo o empreendedor, foi imposta a decisão de retorno dos ribeirinhos para as margens e ilhas do Rio Xingu sem considerar outros fatores importantes, como o histórico de passivo social da região. Desconsiderou, também, a responsabilidade da prefeitura local com a população ribeirinha, que não havia proporcionado, mesmo antes da chegada do empreendimento, condições adequadas para facilitar o deslocamento dessas famílias entre as margens do Rio e as cidades.

Liderança: Os Diálogos foram empurrados goela a baixo do empreendedor, sem levar em consideração o histórico da região, do abandono por parte do poder público. [...]. Os poderes envolvidos novamente pensaram que o imperialismo ali chegava e

que todos os problemas da localidade eram de responsabilidade do empreendedor. Sem se fundamentar nas condicionantes, isso resultou em sérios impactos para nós. Por exemplo, não param de surgir famílias e mais famílias querendo ser reconhecidas com o direito de voltar às margens (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Casa de Governo em Altamira - PA, em 20 de outubro de 2016).

Devemos lembrar que o caso da população ribeirinha é um dos mais claros exemplos da incapacidade do PBA em lidar com a realidade local e atender as reais necessidades de uma comunidade interferida. O empreendimento, ao não ter oferecido a efetiva possibilidade de retorno para as margens e ilhas do Rio, desde o início, descumpriu condicionantes, ou pior, dificultou a permanência de um estilo de vida e cultura ribeirinha. Com isso, é fato que essa questão deveria ser reparada, preferencialmente pelo diálogo. Sobre o reparo, a forma de transformar esse conflito que essa pesquisa pode contribuir. Se a criação dos Diálogos tivesse consistido no resultado de encontros mediados entre todos os envolvidos, na busca de uma solução para o caso, esse espaço teria recebido ainda mais legitimidade, agora, principalmente por parte da Norte Energia. Contudo, uma vez a empresa assumindo a postura de não dialogar, esse desequilíbrio de poder deveria ser solucionado pela imposição por parte do poder público. Que no caso, deveria obrigar a empresa, assim como outros atores indisponíveis para diálogo, a passar por um processo de mediação, ao invés de já colocar a solução para os interessados.

Ao mesmo tempo, os critérios de definição das famílias que seriam reparadas deveriam ter sido criados nesse mesmo espaço mediado, entre todos os interessados, de forma a construir condições claras, precisas e fundamentadas. Isso poderia contribuir para evitar a criação de precedentes, ou seja, criar um procedimento e parâmetro robusto para lidar com todas as situações desse mesmo caso que poderiam surgir.

Sobre a questão ribeirinha, segundo tema sensível para Belo Monte escolhido para maior análise, podemos perceber, mais uma vez, a importância de se fazer um cadastro socioeconômico e PBA completo, de forma a envolver em todas as suas etapas uma terceira figura que possa assessorar as comunidades que desconhecem seus direitos e equilibrar o seu poder em relação ao empreendimento. Num segundo momento, ficam claras as vantagens das técnicas e premissas da mediação, como o diálogo e a facilitação, através dos Diálogos Ribeirinhos, para administrar conflitos. Os Diálogos demonstram uma metodologia interessante e bem-sucedida. Mesmo com uma comunidade desorganizada e sem lideranças, foi possível representá-la por meio de instituições como MPF, DPU e CG, de forma a envolvê-la em um espaço de diálogo, tendo a figura do facilitador como forma de reconhecer o desequilíbrio de

poder e garantir que os ribeirinhos fossem escutados e participassem ativamente da construção do acordo.

A partir da colaboração entre vários organismos e poderes (executivo, legislativo e privado), foi possível entender o caso, estruturar o processo, definir as regras e acompanhar o atendimento dos afetados, dentro de curto espaço de tempo e sem judicialização. Cabe agora voltar para essas famílias interferidas e avaliar o grau de satisfação das mesmas, como indicador de sucesso dessa metodologia aplicada.

Evidenciou-se, por fim, através dessa questão, que os Diálogos foram fundamentais para garantir os direitos da população ribeirinha, que muito provavelmente seriam esquecidos no caso de judicialização da questão. Não somente, provavelmente os métodos tradicionais não conseguiriam incluir na proposta as diversas demandas colocadas pelos ribeirinhos e sua complexidade, o que acabaria por resolver o conflito de forma limitada, apenas na sua parte mais evidente, não deixando as partes satisfeitas e, com isso, criando espaço para novos conflitos.

Liderança: Eu tenho certeza que não teria outra forma melhor para solucionar esse caso que não os Diálogos. Imagina se esse tema tivesse sido judicializado? Até o seu julgamento, muito provavelmente teria se passado tanto tempo que essas famílias já teriam perdido a condição de ribeirinhos por terem ficado tanto tempo longe do rio. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da Casa de Governo em Altamira - PA, por telefone em 08 de agosto de 2017).

Finalmente, podemos adentrar a análise sobre a terceira questão sensível para o caso da UHE Belo Monte, que é o conflito que envolve a Norte Energia e o bairro Independente I (3). Trata-se de aproximadamente 500 famílias que moram na lagoa do bairro Jardim Independente I e que lutam para serem reconhecidas como afetados pelo empreendimento¹⁰⁵. Essas famílias habitam palafitas e perceberam um aumento do nível da água da lagoa com o advento do empreendimento, principalmente na época chuvosa, aumentando a exposição dessas pessoas ao lixo e ao esgoto, e, conseqüentemente à problemas de saúde. Portanto, vemos que é um caso semelhante ao do Independente II, em que a grande diferença existente está no motivo para o aumento do nível da água da lagoa que, nesse caso, ainda é incerto (comprovado por estudos técnicos legítimos). De um lado temos os moradores, ONGs e movimentos sociais defendendo que se trata de um impacto do empreendimento e, de outro, a empresa advogando como sendo isenta de responsabilidades quanto ao tema.

¹⁰⁵ BRASILDEFATO.COM.BR. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2016/09/29/mp-do-para-recebera-demandas-dos-moradores-da-comunidade-independente-1-em-altamira/>>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

Há pesquisas que apontam que a ocupação da lagoa se deu de forma irregular desde 2005. Com a chegada do empreendimento e, com isso, o aumento nos preços em geral (moradia, luz, alimentos etc.), muitas famílias pobres ou miseráveis da região mudaram para o bairro, superlotando-o. Ao invés de conter o processo de migração para o local, a prefeitura de Altamira aterrou o centro da lagoa para construir uma rua de acesso, o que potencializou ainda mais a ocupação. Coincidência ou não, quando o reservatório encheu, por conta das obras do empreendimento, o nível da água da lagoa também subiu, tendo invadido até algumas casas. Como o bairro se situava em local que se caracterizava como não sendo afetado pelo empreendimento, a partir dos parâmetros criados no PBA, nada foi feito com esses moradores.

Figura 9 – Bairro Jardim Independente I

Fonte: MPF/PA

De forma diferente da que vimos no caso dos ribeirinhos, os moradores do bairro conseguiram se organizar em torno de lideranças criadas e possuíam conhecimento dos seus direitos. A principal entidade representativa é a Associação de Moradores do Bairro Jardim Independente I (AMBAJI I), que organiza, inclusive, a iniciativa Mutirão de Acesso a Direitos, cuja proposta é de, junto à DPU, debater e conscientizar a população do bairro sobre seus direitos. Os moradores reivindicam até hoje o reconhecimento como afetados, fazendo uso, principalmente, dos canais, ainda administrativos, da DPU, e também através de solicitação de reuniões e de realização de manifestações frequentes¹⁰⁶. Por entenderem que são afetados pelo

¹⁰⁶ DPU entrou com o Processo administrativo n. 1.23.003.000378/2016-07.

empreendimento, os moradores também reivindicam ao IBAMA que obrigue a concessionária Norte Energia a cumprir as condicionantes de abastecimento de água potável, de coleta e tratamento de esgoto e limpeza das fossas na comunidade.

A Norte Energia, do outro lado, apresentou estudo técnico realizado por empresa contratada que concluía que o empreendimento não tinha relação causal com o aumento do nível da água. Mesmo com a contestação desse estudo por parte da DPU e dos moradores do bairro, a Norte Energia se viu no direito de não reconhecer essas famílias como afetadas e assumiu, amparada pelo estudo técnico, uma postura intransigente de não dialogar mais, de forma que a única opção seja a judicialização do caso.

Em agosto de 2016, a CG e o MPF, junto à DPU, organizaram uma reunião em Altamira de forma a formalizar ao órgão licenciador as queixas e as demandas da população do bairro. Estavam também presentes os moradores (em grande número), o Ministério Público Estadual e a Prefeitura Municipal de Altamira. Ao final da reunião, as representantes do IBAMA se comprometeram a articular com a Prefeitura de Altamira a limpeza do lixo na lagoa e a avaliar todos os documentos do processo referente ao caso, de forma a entregar um parecer final sobre o assunto ainda naquele ano.

O relatório elaborado pelo MPF após a inspeção no bairro, coloca que:

A situação verificada é de absoluta insalubridade e as famílias ali presentes vivem num estado brutal de degradação da condição humana. Embora muito próximo ao centro da cidade, o local é desassistido pelos serviços públicos de coleta de lixo e iluminação, sendo que as obras de saneamento construídas pela concessionária Norte Energia foram projetadas margeando o bairro, tendo sido bloqueados os acessos precários que ligavam os moradores às redes de abastecimento de água¹⁰⁷.

Dessa forma, o MPF convocou uma audiência pública para outubro de 2016, para tratar dos resultados obtidos com o seu relatório, tendo sido convocados para participar a Secretaria de Governo da Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Cidades, o governo do Pará, a prefeitura de Altamira, o IBAMA, a Agência Nacional de Águas (ANA), a Norte Energia e os órgãos representativos dos moradores, com convite estendido para o CNDH.

A partir dessa segunda audiência realizada, pouco se avançou na resolução do caso até hoje. Não foi possível chegar em propostas ou definições claras dos próximos passos, em que a Norte Energia recorreu à solicitação do IBAMA em realizar o cadastramento socioeconômico

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-convoca-audiencia-publica-sobre-bairro-de-altamira-esquecido-por-belo-monte>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

dos moradores do bairro (isso não significa reconhecê-los como afetados formalmente), já que foi nesse momento que a empresa apresentou o resultado de sua investigação técnica sobre o caso. Segundo a empresa, estudos reconhecidos pelo IBAMA e pela Agência Nacional de Água confirmam que não há nenhuma influência do reservatório da hidrelétrica no acúmulo de água na área do bairro Jardim Independente I¹⁰⁸.

Os acontecimentos mais recentes se deram já nesse ano, em 2017, em que após a mobilização de movimentos sociais, liderados pelo MAB e pela AMBAJI I, na qual ocuparam o escritório do IBAMA em Altamira por três dias, eles conseguiram sentar com representantes do governo federal para discutir o caso, novamente. Nessa ocasião, o governo retomou a proposta das famílias serem compensadas com o Programa Minha Casa Minha Vida, mas, no entanto, não houve aceitação, pois elas teriam de abrir mão de seus direitos como atingidas por Belo Monte, previstos no PBA, e cujos direitos são mais amplos se comparado aos benefícios do Programa. Definiu-se, por fim, que o governo federal entraria com uma força tarefa para avaliar a existência de impacto da UHE Belo Monte sobre o bairro Jardim Independente I.

Em março de 2017, moradores do bairro ocuparam novamente a sede do IBAMA, para, mais uma vez, exigir desse órgão uma maior pressão sobre a empresa para realizar o cadastro socioeconômico. Nesse protesto, também pediram pelo cancelamento da LO, devido ao não cumprimento dos prazos e dos condicionantes do PBA no tocante ao Jardim Independente I, como oferecimento dos serviços básicos de infraestrutura. Em nota, o Ibama afirmou que o pedido está em análise, mas adiantou que

[...] a suspensão ou o cancelamento da LO de Belo Monte dependem de avaliação do corpo técnico. A priori, esta não seria a solução mais adequada para o caso, já que isso também implicaria na suspensão das obrigações impostas ao empreendedor. (...) não foi comprovada a relação entre a operação da usina de Belo Monte e os problemas enfrentados pelos moradores do Jardim Independente I. Por isso, estão sendo feitas pesquisas no local, com o apoio da ANA¹⁰⁹.

Sobre essa questão específica do Jardim Independente I, podemos verificar que o impasse perdura há mais de ano, sem ter sido avançado em propostas de soluções concretas para resolução do caso. Apesar de o caso não ter sido judicializado até o momento, vemos que

¹⁰⁸ Os estudos apontaram que “o acúmulo de água no bairro se constitui em uma área de baixio, onde existe uma lagoa perene, que foi ocupada irregularmente, por meio da execução de aterros e da construção de palafitas na cidade de Altamira. Testes feitos pela empresa teriam confirmado que os alagamentos decorrem pela área ser uma lagoa natural, sem influência decorrente da formação do mesmo no rio Xingu, não havendo responsabilidade da Norte Energia com a solução do problema ou realocação dos moradores”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/10/mpf-discute-situacao-de-comunidade-que-garante-ser-atingida-por-uhbm.html>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

¹⁰⁹ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/03/21/atingidos-por-barragens-pedem-suspensao-da-licenca-de-operacao-da-belo-monte/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

foram tentadas diversas vezes o estabelecimento do diálogo, tendo a Norte Energia e a prefeitura evitado tais espaços, assumindo postura adversarial e intransigente por ambas as partes. Desse impasse e impossibilidade de avanço do tema, os moradores do bairro são os mais afetados e o que mais perdem com a falta de alternativas para solucionar o caso.

Como vimos anteriormente, quando analisamos a técnica da mediação no capítulo 3, se uma das partes em conflito não está disposta ao diálogo, a mediação não deve ser utilizada, sendo preciso recorrer a outros mecanismos. Contudo, segundo minha análise e entrevistas realizadas com os diferentes atores, as chances para estabelecer o diálogo não foram esgotadas. Sendo assim, elaboro nos próximos parágrafos uma hipótese de como o conflito poderia ser endereçado.

Liderança: Esse é o principal conflito que temos hoje com relação ao empreendimento. Pouco se avança com o tema, pois pouco se conversa sobre ele. As lideranças do bairro e a Norte Energia estão hoje muito fechados, mas, apesar de terem existido tentativas, acho que ainda deveríamos insistir em espaços de conversa. DPU pode ajudar [...] a CG pode ajudar também. Nós não temos conseguido atuar efetivamente sobre esse caso. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante do IBAMA em Altamira - PA, em 17 de outubro de 2017).

Um primeiro aspecto que pode ser recomendado é a revisão da hierarquia e da competência de poderes entre o escritório do IBAMA em Altamira e o de Brasília, que atua no âmbito federal. O caso do Independente I transparece algo que dificulta a celeridade dos processos e que se repete em diversas frentes e casos de Belo Monte, que é a limitação de atuação do órgão licenciador situado em Altamira, de forma que muitas decisões dependem de posicionamentos do escritório de Brasília, o que torna o processo mais devagar e demanda maior esforço e mais energia por parte dos profissionais diretamente envolvidos com o caso. A permissão para um papel mais efetivo do escritório local do IBAMA poderia dar condições para se buscar, de forma mais ativa e criativa, o diálogo com todas as partes, assim como as condições para as soluções do conflito.

Como segundo aspecto a ser abordado temos a definição dos atores envolvidos diretamente com o caso. A partir do material analisado e das entrevistas realizadas, percebo que a prefeitura de Altamira foi pouco envolvida e pouco responsabilizada no caso, sendo que ela tem amplas responsabilidades, principalmente no tocante ao fornecimento dos serviços públicos para os moradores do bairro.

Sobre a representação das famílias do Independente I, temos um tema sensível. É importante que ela seja legítima, conforme vimos quando analisamos os (1) espaços de relacionamento existentes entre empresa-comunidades. Resumidamente, essa liderança deve

ser efetiva, em que todos os representados veem seus interesses sendo protegidos por tal representante que, por sua vez, é transparente e também envolverá e engajará as famílias durante todo debate e possível processo de administração do conflito. Se tais características não são vistas em determinada liderança, como me foi apontado por representantes da DPU e CG através de entrevistas realizadas, este não deve ser o representante escolhido, devendo a comunidade se reorganizar para criar novo líder. Para tal tarefa, que necessariamente assumirá também uma questão política, o apoio de outras entidades, como a DPU e a CG, e do mediador escolhido, é essencial.

Por configurar um conflito em que há o desequilíbrio de poder, faz-se necessário uma terceira parte, o mediador. Entendo que o mediador (ou instituição mediadora) que mais atenderia às condições para atuar seria a CG, ou ainda representantes de universidades locais (UFPA), instituições de ensino ou institutos imparciais (FGV e IMAB).

Para o caso do Independente I, como a divergência está fortemente relacionada à comprovação ou não da relação causal entre o empreendimento e o aumento do nível da água do lago onde se situa o bairro, seria necessário a elaboração de pesquisas e análises técnicas. A investigação deveria ser conduzida de forma independente, por mais de uma empresa, solicitada pelo mediador, dando assim caráter imparcial, de forma a não ter dúvidas sobre as suas conclusões. A definição sobre essa relação causal não exime de determinada parte, principalmente a prefeitura, de ter responsabilidades, por exemplo sobre a infraestrutura básica ou condições da localidade. O resultado desses estudos técnicos servirá para conduzir de forma mais apropriada a busca colaborativa pela solução, colocando essa constatação na mesa de diálogo, de forma a deixar claro para todos os envolvidos quais as responsabilidades de cada parte sobre o caso.

Quanto aos custos desse processo, como o pagamento das pesquisas e análises técnicas, a responsabilidade dos mesmos, muito provavelmente, cairia sobre a parte de maior interesse e de maior poder econômico, no caso, a Norte Energia. Contudo, isso deveria ser colocado em pauta já nos primeiros momentos do processo de mediação, para averiguar outras formas para solucionar esse tema, como a divisão dos custos entre a União (ou a prefeitura) e a Norte Energia. Como já colocado anteriormente, a definição de quem irá pagar pelo procedimento não interfere na imparcialidade do mediador.

Por fim, o último aspecto a ser abordado, e que na minha visão é o mais crítico, é a mudança da postura da Norte Energia e da prefeitura em aceitarem a se submeterem ao processo de mediação. A hipótese de empregar a mediação para resolver esse conflito foi apresentada nas entrevistas que realizei com os colaboradores da Norte Energia, e percebi que havia pessoas

entusiastas, defendendo que a empresa aceitaria dialogar nesse caso. Por outro lado, contudo, também verifiquei o contrário, ou seja, o fato de que a empresa não tinha mais qualquer responsabilidade e não dialogaria mais com os envolvidos. Isso demonstra que ao menos há possibilidade de mudança dessa postura, já que a opinião não é unânime.

Como falado anteriormente quando estudamos sobre o método da mediação, ela também se justifica em ser aplicada quando as partes estejam com dificuldade para estabelecerem uma comunicação, sendo a participação de um terceiro de grande contribuição. Ainda que as partes assumam posições muito claras e rígidas, em que ao menos uma não está disposta em entrar em diálogo, como vimos nos casos da mineradora *OK Tendi* e da usina hidrelétrica *Ambuklao-Binga*, essa indisposição é passível de ser transformada nos momentos iniciais da mediação. Aqui, o trabalho dos organismos públicos também é importante, incentivando a Norte Energia e prefeitura a adentrarem na mediação.

Não somente, e agora tomando como referência as preocupações mais urgentes da empresa, a apresentação das vantagens desse método para os representantes da mesma pode contribuir para a mudança dessa postura, já que a demora na resolução desse conflito também não é interessante para a Norte Energia (claro que em menor grau, se comparada às famílias do bairro), já que impacta em certa medida seu dia-a-dia, através das manifestações e protestos, e seu orçamento, por conta de multas emitidas pelo órgão licenciador. Em abril deste ano, o IBAMA aplicou seis multas à Norte Energia devido ao descumprimento de exigências do Licenciamento Ambiental Federal, juntando-se à soma de R\$ 76.183.605,60, correspondente à 27 autos de infração anteriores.

Mesmo tendo posições e interesses claramente antagônicos, a mediação pode trazer benefícios. Ela pode ser utilizada buscando um relacionamento melhor entre as partes em conflito, sem necessariamente ter como objetivo um acordo, como pode ser o caso do Independente I. Isso porque muitas disputas são permeadas por questões e outros conflitos periféricos, que podem dificultar a administração desse conflito central. Ou seja, nesse exemplo trazido, o conflito central é o consenso de que o empreendimento é ou não responsável pelos alagamentos do bairro, devendo assim a Norte Energia assumir a responsabilidade de reparar tais interferidos. Como conflitos periféricos temos, as disputas oriundas da falta de definição clara das responsabilidades de cada ator, principalmente entre Norte Energia e Prefeitura; os conflitos surgidos por conta de uma representação questionável das lideranças do bairro; ou ainda, a motivação da empresa em não dialogar de forma a evitar a criação de precedentes.

A partir desses três momentos sensíveis da UHE Belo Monte que discorri, podemos começar a definir um diagnóstico para o quadro brasileiro, sobre como administramos nossos

conflitos entre empresas e comunidades, no caso, conflitos complexos originados a partir de grandes empreendimentos. Dentre esses três casos analisados, pudemos passar por outros conflitos e questões que Belo Monte nos aponta, e que ocorre na maior parte dos grandes empreendimentos, seja no Brasil ou no mundo. Novamente perceberemos a falta de diálogo no relacionamento empresa-comunidade e, mais uma vez, identificamos diversas oportunidades interessantes para a aplicação da mediação ou de suas técnicas e recursos.

Por exemplo, no relacionamento da Norte Energia com instituições do poder público, como pudemos observar, não foi possível definir, de forma muito clara, no PBA, as responsabilidades de cada ator, o que resultou em diversos conflitos. Além disso, a omissão do governo federal como mediador de interesses antagônicos foi fundamental para a não superação de uma série de impasses. A questão do sistema de saneamento de Altamira é emblemática, conseguindo mostrar a falha em estabelecer, claramente, o escopo de cada ator. Nesse caso específico, estamos falando da possibilidade de uma mediação entre a empresa e o Estado, não com uma comunidade, apesar de ser ela a principal interessada e impactada negativamente por tal questão. Como apontado através das entrevistas com gestores e superintendentes da Norte Energia, do IBAMA e do ISA, foram diversos os pontos de conflito entre o consórcio e a prefeitura local. Tais conflitos também evidenciam a construção de condicionantes distantes da realidade local e do atendimento das necessidades dos afetados.

A Norte Energia instalou em Altamira 220 quilômetros de redes de esgoto e 170 quilômetros de redes de água potável¹¹⁰. Apesar das estações de tratamento estarem prontas desde antes do barramento do rio, as tubulações não foram conectadas na maior parte dos domicílios e dos imóveis comerciais para receberem o esgoto, pois as ligações não haviam sido implantadas. Isso porque, segundo o PBA, não há citação clara sobre quem deva se responsabilizar por tais obras de ligação, de forma que há espaço para a interpretação da Norte Energia de que tenha cumprido a condicionante e que a ligação não seja de sua responsabilidade, mas da Prefeitura. Do outro lado, também há espaço para o entendimento da prefeitura e sociedade civil em que argumentam que a responsabilidade pelas obras públicas em local historicamente abandonado, e que recebe um empreendimento, é do setor privado. Trata-se de um posicionamento típico brasileiro, uma prática insuficiente. [ver anexo B].

Nosso modelo de resolução de conflitos, que advém de uma cultura do *Civil Law* e que prioriza a batalha dentro do poder judiciário, é incompatível com esses conflitos que agora estudamos. Aos utilizarmos ferramentas que estão preocupadas apenas com o resultado, o de

¹¹⁰ **Dossiê Belo Monte** – Não há condições para a Licença de Operação, Instituto Socioambiental. 2015.

resolver o conflito que está exposto, através de uma luta entre poderes, não há possibilidade de comprometimento entre as partes. Como era de se esperar, a solução encontrada para muitas das disputas vistas agora foi a do IBAMA em autuar a Norte Energia. Esse valor já está na ordem de R\$ 7,5 milhões, no final de 2016, por entender que a empresa deixou de cumprir condicionantes. Enquanto isso, a população, que é o ator mais impactado e necessitado, continua sem solução, por exemplo, sem acesso ao sistema de saneamento¹¹¹.

A UHE Belo Monte consiste em um novo megaempreendimento que perdurará por muito tempo. Foram cerca de 516 km² de área alagada, aproximadamente 8 mil famílias reassentadas das áreas rural e urbana e estima-se, segundo ONGs que atuam no local, mais de 40 mil pessoas atingidas pelo empreendimento. Seus impactos são diversos em todos os níveis – sociais, econômicos e políticos –, assim como os conflitos gerados, de diversas naturezas e complexidades.

Apesar de corresponder a um empreendimento recente, e esperarmos pelas mais avançadas e boas práticas para o seu desenvolvimento, seja nos métodos de administração de conflitos ou na fundação de instituições de governança, elas não são vistas no modelo que persiste para a UHE Belo Monte. De forma a comparar esse modelo, temos outro caso muito interessante, que conseguiu construir um aparato para governança que também possui dentro de suas competências a administração de conflitos com base nas premissas e recursos da mediação. Trata-se do caso da Mina de Juruti.

4.2 Mina de Juruti

Antes de iniciar o relato sobre esse empreendimento, é importante ressaltar a metodologia utilizada para a análise do caso. De forma semelhante ao aplicado no estudo da

¹¹¹ Ainda sobre a relação poder público e Norte Energia, é importante mencionar que há uma clara confusão entre Estado e setor privado nesse caso, que se tornou ainda mais clara com os casos recentes de corrupção no país. O Grupo Eletrobrás, empresa estatal, tem participação de 49,98% na concessionária Norte Energia, sendo os outros 50,02% divididos entre Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, Queiroz Galvão, OAS, Mendes Junior e pequenas empreiteiras. Se considerarmos a participação de estatais nos fundos de pensão e nas sociedades investidoras na Norte Energia, o consórcio passa a funcionar, indiretamente, com 95% de capital público. Conforme desdobramentos recentes da operação Lava-Jato, executivos da Andrade Gutierrez confirmaram pagamento de aproximadamente R\$ 150 milhões em propina na obra UHE Belo Monte, que teria como destino o PT, o PMDB e agentes públicos ligados às legendas (Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delacao-de-andrade-gutierrez-confirma-r-150-milhoes-de-propina-em-belo-monte/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017). Apesar dessa natureza na composição do consórcio, em nada afeta nossa análise sobre o relacionamento empresa-comunidade, uma vez que a Norte Energia possui contrato social, estatuto e se comporta como uma empresa. Além disso, não é possível afirmarmos que, devida a essa composição, dificilmente o governo federal judicializaria um caso, haja vista a atuação do MPF (e da DPU, após 2015), que hoje move 25 processos contra o empreendimento.

Alcoa, atualmente uma das três maiores empresas de alumínio do mundo, chegou na região e, após anos de estudo, resolveu investir na extração de bauxita, iniciando o Projeto Mina de Bauxita de Juruti, ou Mina de Juruti. Em 2005, a empresa obteve a Licença Prévia e, em 2006, com a Licença de Instalação, começaram as atividades de construção do empreendimento, quando o município ainda tinha aproximadamente 30 mil habitantes e o décimo pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado¹¹². Além da lavra, outras instalações fazem parte do empreendimento, como o terminal portuário de Juruti, as plantas industriais da área de beneficiamento de bauxita e a ferrovia, de aproximadamente 50 quilômetros de extensão. Finalmente, em 2009, a Licença de Operação foi concedida, o que nos permite, diferentemente de Belo Monte, termos um histórico de 8 anos para entendermos como se dá a administração de conflito entre empresa e comunidade para esse caso.

Por conta da elaboração do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), a Alcoa começou a intervir na região em 2005, encontrando uma localidade abandonada pelo poder público, com baixo nível de desenvolvimento econômico e social e comunidades reticentes quanto ao empreendimento¹¹³. Todavia, no caso de Juruti, e se distanciando um pouco de Belo Monte, a população possuía certa organização interna, principalmente em torno das igrejas e dos sindicatos locais, em que já se destacavam determinadas figuras.

Dessa forma, e somado a uma memória histórica de impactos sociais e ambientais de empreendimentos anteriores na região amazônica (como a exploração do manganês na Serra do Navio, no Amapá, e a Mineração Rio Norte, nas proximidades de Juruti), a população Jurutiense começou a exigir esclarecimentos por parte da Alcoa, apoiadas também por movimentos sociais que já atuavam na região. Surgiu assim a Associação das Comunidades da Região de Juruti Velho (ACORJUVE), formada por comunidades rurais e ribeirinhas, aquelas famílias que mais seriam impactadas pelo empreendimento, por estarem muito próximas do coração onde se opera a extração da bauxita da Mina.

Embora aprovado pelas autoridades competentes (no caso, o órgão licenciador era a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará/Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMA) e apesar de terem acontecido audiências públicas nesse momento inicial, o EIA-RIMA tornou-se objeto de questionamento da sociedade civil organizada, pois não contemplou os diversos interesses e necessidades locais. Novamente, tivemos a formulação

¹¹² Segundo dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), respectivamente.

¹¹³ CANTO, Otávio do. et col. Mineradora ALCOA: Território e conflito no Município de Juruti-Pará-Amazônia-Brasil. 2006. **Revista GeoAmazônia** – ISSN: 2358-1778 (on line) 1980-7759 (impresso), Belém, v. 03, n. 05, p. 63 - 79, jan./jun. 2015.

de um plano de desenvolvimento do empreendimento e de mitigação dos impactos como sendo distante da realidade local, que ficaram conhecidos como os 35 Planos de Controle Ambiental e a Agenda Positiva. Portanto, nos momentos iniciais de cadastramento socioeconômico e elaboração das condicionantes para reparar os interferidos, novamente se fez através de empresa contratada pelo empreendedor, que não fez o uso da mediação ou mesmo de suas técnicas, como o diálogo e envolvimento das partes interessadas.

O Plano e a Agenda, inclusive, foram contestadas em ação pública pelo MPF e pelo MPE do Pará, em que consideraram:¹¹⁴

- 1) Diagnóstico superficial, incompleto ou inexistente;
- 2) Não realização de estudos sobre partes estruturais importantes do projeto e seus impactos;
- 3) Problemas na identificação, caracterização, análise, mitigação e compensação dos impactos: 3.1. Impactos regionais não dimensionados, a partir da necessidade de definição de áreas de influência mais abrangentes; 3.2. Ausência de identificação de impactos importantes e medidas correspondentes; 3.3. Não mensuração adequada dos impactos e medidas mitigadoras e/ou compensatórias; 3.4. Não definição sobre a compensação ecológica unidade de conservação; 3.5. Ausência de clareza sobre a compensação financeira dos impactos; 3.6. Avaliação matricial dos impactos e sua sinergia.

¹¹⁴ COELHO, M. C., CUNHA, L. H., & WANDERLEY, L. J. (2010). Conflitos em áreas de mineração na Amazônia: o caso dos quilombolas e dos moradores de beiras de lagos, dos canais fluviais e de estradas em Oriximiná. In A. Zhouri, & K. Laschefski, Desenvolvimento e conflitos ambientais (pp. 276-300). Belo Horizonte: Editora UFMG. In: BORBA, Maria Rita M. **A exploração de bauxita em Juruti (PA) e o modelo "Juruti Sustentável"**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia (Geografia Humana)) - Universidade de São Paulo. Interessante mencionar que aconteceram desentendimentos entre os organismos públicos na definição da jurisdição do empreendimento, se estadual ou federal, o que gerou questionamentos por parte do MPF em relação à Licença de Instalação ter sido emitida por um órgão estadual.

Figura 11 – Mina de Juruti

Fonte: desconhecida.

Esse momento de chegada do empreendimento, portanto, que se estendeu até aproximadamente o ano de 2011, foi marcado pela pouca transparência por parte da empresa em relação aos interferidos e movimentos sociais. Ademais, a empresa acabou por realizar uma rápida ocupação das terras por conta das obras, sem que as devidas compensações tivessem sido concluídas. Uma pesquisa feita com diversos colaboradores da empresa prestadora de serviços da Alcoa, Sênior Engenharia, que chegou logo no início do empreendimento e que empregava membros das comunidades locais por serem ricos conhecedores dos ecossistemas da região, revelou que eles:¹¹⁵

[...] demonstraram não fazer a menor ideia da magnitude do empreendimento e nem a respectiva capacidade de transformação do espaço de vivência de cada um deles. Alguns hoje lamentam a ausência de conhecimento que tinham naquele momento, fato que acabou facilitando o envolvimento de muitos deles com os discursos e ofertas de funcionários ou de agentes contratados pela mineradora:

Liderança: A Alcoa, quando chegou para querer agradar, para querer se implantar [...], é a história dos portugueses quando chegaram ao Brasil. Eles fizeram pequenos trabalhos na comunidade, tipo [...] trabalho de meio ambiente [...], faziam sorteio de sandálias havaianas, lanternas, bicicletas e o povo começou a acreditar (Entrevista realizada pelo pesquisador na Vila Muirapinima, Juruti-PA, no dia 18 de junho de 2011).

¹¹⁵ Ibid., pg. 70.

Em 2010, devido ao acirramento nos conflitos entre o empreendedor e as comunidades, a empresa ajuizou ação na Justiça Federal contra a Federação das Associações de Moradores e Comunidades do Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande, contribuindo para que esse momento inicial fosse ainda mais conturbado e conflituoso, e evidenciando a preferência pela judicialização, numa manifestação de desequilíbrio de poder entre as partes. Como visto com Belo Monte, as lideranças não possuíam muita instrução nem possuíam técnicas de negociação, o que as colocava em completa desvantagem em relação aos profissionais da mineradora e seu corpo de advogados. No momento da negociação em relação às compensações, essa assimetria ficou ainda mais evidente:

Liderança: A chegada da Mina foi traumática. A gente já tinha vivido isso antes [...] e eu lembro que sofri pressão. [...] a gente tinha direito a determinada quantidade de terra, além dessa quantidade o problema surgia [...] pois, se não quiséssemos negociar por essa parte de terra, eles iam mesmo assim trabalhar nas terras próximas, o que acabaria com a nossa produção. Eu tive que sair e já valia pouco a terra. [...] eu saí né!? Não tinha opção [...] eu e diversos produtores. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com interferido antes moradora da Vila Castanhal, Juruti-PA, feita por telefone no dia 27 de julho de 2017).

Apoiando esse relato, temos também dois outros de membros da comunidade Santo Hilário¹¹⁶:

Liderança: Aqui nós fomos pressionados sem ter ninguém pra nos orientar a dizer não, não aceitar a oferta que eles (ALCOA) queriam dar pra nós [...]. Quem nos representava era aquele tal de Eládio, que trabalhava para a ALCOA. Aí ele chegou a dizer pra nós que se não quisesse pegar o dinheiro que eles queriam dar pra nós, a gente ia perder o direito porque a gente não tinha documento, não tinha nada da nossa terra, a terra era do Governo e eles já estavam autorizados para tirar a bauxita. Aí foi que muitas pessoas tiveram que pegar o dinheiro né? [...] Não tinha ninguém pra nos orientar [...]

Pesquisador: Quem é o Brício?

Liderança: Ele era o gerente de Sustentabilidade da ALCOA e era ele que fazia a negociação, era ele o mediador das negociações. Então toda negociação era ele quem fazia [...] tudo era fechado lá dentro do escritório com ele. Então lá ele manipulava as pessoas, a gente fazia perguntas pra ele, mas ele nunca respondia a pergunta que a gente fazia pra ele, porque ele era treinado pra fazer esse trabalho [...]

O relacionamento inicial da empresa com a comunidade, portanto, que envolveu o levantamento do cadastro socioeconômico, pesquisas e relatórios sobre os impactos socioambientais e a elaboração das compensações para os afetados não teve o envolvimento de Defensorias Públicas ou de outras instituições. Os movimentos sociais locais não conseguiram

¹¹⁶ *Ibid.*, pg. 75.

ter um protagonismo dentro dessa relação, limitando-se a atuar pelas vias, legítimas, das manifestações. A empresa, portanto, trabalhou unilateralmente, lidando com um público que desconhecia seus direitos e que tinha dificuldade para negociar e mesmo entender o que ali acontecia. Como consequência, os estudos e compensações estavam sendo elaborados e executados sem traduzir a realidade local, como aconteceu com o caso UHE Belo Monte.

Havia problemas em relação à circulação no território (acesso e segurança), restrição no acesso e no uso de recursos naturais, reassentamento de famílias, pagamento de indenizações (uns recebendo mais que outros), poluição de água e questões advindas por conta da chegada do empreendimento e inchaço populacional: prostituição, tráfico de drogas e especulação imobiliária¹¹⁷. Tal situação foi agravada pelas falhas que o EIA-RIMA apresentava, porque não as contemplava de forma suficiente.

Além de ações jurídicas, o empreendimento também foi alvo de diversos confrontos diretos com as comunidades e com os organismos públicos locais. Dessa forma, formavam-se posicionamentos claros e lados adversários que comprometiam as possibilidades para o diálogo, ficando de um lado as comunidades interferidas e as ONGs e movimentos sociais e, do outro lado, o empreendimento. De forma a se posicionar em outra esfera, já que a preocupação não estava diretamente em garantir o desenvolvimento social e econômico local, estava a prefeitura e outros organismos públicos. As audiências públicas, nesse momento, em que a primeira se deu em 2005, configuravam espaços ilegítimos para diálogo e para colaboração, configurando-se novamente em ferramenta para legitimar decisões tomadas anteriormente e sem o envolvimento da coletividade.

Também mostrando essa formação de oposição, temos o surgimento do Movimento 100% Juruti, formado pelas lideranças locais e movimentos sociais opositores ao empreendimento, que buscavam maior transparência por parte da Alcoa. Como resposta, a Alcoa, juntamente às entidades locais e outras empresas favoráveis à Mina de Juruti, lançou o Movimento 100% Alcoa, como estratégia para propagandear as mudanças positivas que o empreendimento prometia. Sobre esse aspecto, vale mencionar o investimento da empresa na divulgação do projeto sob a bandeira de desenvolvimento social, econômico e ambiental para a região, de forma que traria oportunidades para todos. Tal estratégia teve sucesso em alguns momentos, principalmente por ter se aproveitado das condições sociais locais, em que muitos comunitários foram persuadidos pela propaganda. Contudo, vale destacar que, desde o início, a queixa recorrente (ou oposição realizada) se direcionava mais especificamente para a falta de

¹¹⁷ CONSELHO JURUTI SUSTENTÁVEL (CONJUS). **Boletim do CONJUS**. Juruti, CONJUS, n. 1, abr. 2010.

comprometimento da Alcoa em cumprir as promessas realizadas dentro dos prazos e pela ausência de transparência, do que propriamente contra o empreendimento em si.

O caso de Juruti se torna ainda mais interessante pelo de fato de ter criado – e isso se mantém fortemente até hoje – divisões internas na sociedade Jurutiense, como veremos em breve a partir das entrevistas coletadas. Essa divisão está tanto dentro de Juruti Velho, entre as comunidades que ali habitam, como entre populações do meio rural e urbano, exemplificado pela ACORJUVE e o restante das entidades representativas. Isso se deve principalmente pela chegada de um agente externo e pela existência de diferenciações no tocante à localização das comunidades e no tratamento que a empresa e o poder público deram para cada uma. Exemplos podem ser o acesso desigual ao emprego e à serviços básicos, como saúde e educação, ou a formação de negócios e serviços em número e grau diferentes para localidades distintas¹¹⁸.

As comunidades rurais e urbanas que estão fora de Juruti Velho, de maneira geral, apontam que não é apenas a Alcoa que realiza um tratamento desigual na sua forma de atuação, de forma a beneficiar os moradores de Juruti Velho, mas também o poder público local

[...] ao adotar uma estratégia baseada no confronto direto – bloqueio de estradas e passeatas – Juruti Velho recebe tratamento diferenciado, como reuniões com o prefeito ou seus assessores. O tratamento diferenciado amplia as desigualdades e alimenta a manifestação de conflitos internos, conflitos de interesses e rivalidades crescem à medida que ocorre diferenciação social entre os próprios grupos – entre comunidades ou dentro delas¹¹⁹.

O estudo de Wanderley sobre a Mina de Juruti nos traz um panorama interessante sobre os conflitos existentes entre os moradores de Juruti Velho e as demais comunidades rurais e urbanas da região, também afetadas pelo empreendimento¹²⁰. Com a chegada da Alcoa e a existência de sobreposição entre a área ocupada pelos moradores de Juruti Velho e a área a ser minerada, além do pagamento de royalties e de outras compensações a esses beneficiários, a ACORJUVE requisitou o direito de receber o recurso referente à participação da lavra por parte da Alcoa. Tal solicitação caiu na esfera judicial e, em 2009, foi reconhecido esse direito à

¹¹⁸ COELHO, M. C., CUNHA, L. H., & WANDERLEY, L. J. Conflitos em áreas de mineração na Amazônia: o caso dos quilombolas e dos moradores de beiras de lagos, dos canais fluviais e de estradas em Oriximiná. In: A. Zhouri, & K. Laschefski, **Desenvolvimento e conflitos ambientais** (pp. 276-300). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

¹¹⁹ COELHO, M. C., CUNHA, L. H., & WANDERLEY, L. J. Conflitos em áreas de mineração na Amazônia: o caso dos quilombolas e dos moradores de beiras de lagos, dos canais fluviais e de estradas em Oriximiná. In: A. Zhouri, & K. Laschefski, **Desenvolvimento e conflitos ambientais** (pp. 276-300). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

¹²⁰ WANDERLEY, L. J. M. **Conflitos e movimentos sociais populares em área de ineração na Amazônia Brasileira**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2008.

Associação, em que se estima que, até final do ano passado, ela tenha recebido cerca de R\$ 41 milhões¹²¹.

Liderança: A ACORJUVE é legítima. Sua existência é necessária, seu trabalho é importante. Contudo, muito se questiona das suas lideranças. E pouco se faz a respeito. Eles são muito ricos, com o dinheiro que possuem e recebem da Alcoa, poderiam estar fazendo muito mais para as comunidades do Juruti Velho. Mas não se sabe como esse dinheiro está sendo usado. A associação acaba sendo confundida como um organismo individualista e podre. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante que atuou no SEMA entre 2008 e 2011, feita por telefone no dia 28 de julho de 2017).

Adotando uma postura intransigente em não conversar com a Alcoa ou não participar de qualquer iniciativa que busque o diálogo, a ACORJUVE também pressiona membros das comunidades, inclusive famílias da própria localidade, a fazer oposição ao empreendimento, de forma a esvaziar os espaços de colaboração. Há relatos de ameaças realizadas por parte da Associação a comunidades que optavam por participar das ações promovidas pela empresa. Além disso, também existem depoimentos de que a Associação repassa determinada quantia do recurso recebido por parte da Alcoa a famílias que fazem oposição e mantêm distância da empresa¹²².

Compreendendo esse quadro complexo que se formava em Juruti e percebendo as crescentes dificuldades que surgiam para a continuidade do projeto, muito por conta de uma pressão cada vez maior por parte do órgão licenciador, do MPF e do MPE e, principalmente, dos movimentos sociais, a Alcoa firmou uma parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da FGV e com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), no que viria a lançar, em 2008, o Projeto Juruti Sustentável (iniciativa semelhante ao que tivemos com o caso estudado da empresa filipina Aboitiz).

O Projeto é ainda muito presente nos dias de hoje e tem a proposta de se criar um modelo de agenda de desenvolvimento sustentável, à longo prazo, para o município impactado pelo empreendimento e a região do entorno¹²³. Dado o contexto e o momento em que nascia, teve a

¹²¹ Boletim Viver Juruti, da Alcoa, edição janeiro/fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.jesocarneiro.com.br/mineracao/numeros-quanto-a-alcoa-ja-repassou-para-acorjuve-em-juruti.html>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

¹²² WANDERLEY, L. J. M. **Conflitos e movimentos sociais populares em área de ineração na Amazônia Brasileira**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2008.

¹²³ MONZONI, Mario et col. **Juruti Sustentável uma proposta de modelo para o desenvolvimento local**. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVCES), Alcoa, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). Log&Proint Gráfica e Logística S/A. 127p. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18488/GVces_Juruti%20sustent%c3%a1vel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

finalidade de garantir a adequada manifestação dos diversos interesses existentes, que foi institucionalizado no Conselho Juruti Sustentável (CONJUS). Ele se constituiu como o ambiente propício para participação ampla e bem informada de todos os atores, a partir de processos (negociação, formação de consenso e tomada de decisão) formados por critérios coletivamente acordados¹²⁴. Ainda segundo a proposta do Projeto, o Conselho nasceu sob os princípios do diálogo, da escuta, do respeito, da participação e da colaboração, em que devemos ressaltar que são os mesmos princípios que vemos na mediação de conflitos.

Dessa forma, o modelo de desenvolvimento adotado pelo empreendimento, na teoria, segue as seguintes premissas: participação ampla e efetiva de toda a sociedade na construção da agenda; abordagem do território (no sentido tomá-lo como referência e com a devida importância, de forma a mitigar os impactos e as transformações); diálogo com o contexto global, regional e local (para estabelecer uma referência e uma comparação, de forma a se aproximar com a realidade existente) e internalização na empresa (para garantir o envolvimento e comprometimento da Alcoa).

Tais premissas, por sua vez, são garantidas por um tripé de intervenção: um Fórum local (em que o CONJUS faz parte), com a proposta de engajar os interessados em um diálogo em prol de um futuro comum, que priorize ações e formule uma agenda de longo prazo; indicadores de desenvolvimento, para monitorar os avanços e retrocessos do Projeto; fundo de desenvolvimento sustentável, que corresponde aos recursos financeiros dedicados ao Projeto.

Podemos dizer que os primeiros anos do projeto resultaram em poucos avanços para transformar o quadro conflituoso de Juruti, em que os seus ganhos se deram de forma lenta e gradativa, muito disso por conta de como se deu a chegada da empresa na localidade, em que muitos desconfiavam de suas promessas, ainda mais num momento marcado por desrespeito e falta de transparência. De toda forma, apesar de incipiente, havia uma disposição para o diálogo por parte da maioria da população local, que enxergavam a instalação da mineradora como inevitável. Sendo assim, aos poucos cada comunidade foi encontrando o seu espaço e tirando suas próprias conclusões sobre o empreendimento. Alguns grupos que haviam se negado a participar de algo proposto pela Alcoa mudaram de ideia e foram se apropriando das ferramentas; outros grupos, como a ACORJUVE, se negaram a ter qualquer envolvimento no processo e até hoje não participa de qualquer organismo ou iniciativa do Fórum¹²⁵.

¹²⁴ *Ibid.*, pg. 41.

¹²⁵ BORBA, Maria Rita M. **A exploração de bauxita em Juruti (PA) e o modelo "Juruti Sustentável"**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia (Geografia Humana)) - Universidade de São Paulo, 2012.

Proponho dessa forma entrarmos em uma análise mais focada no surgimento e funcionamento do Fórum, principalmente do CONJUS, em que hoje, tais organismos fazem parte de uma estrutura maior, o Instituto Juruti Sustentável (IJUS). O IJUS corresponde hoje ao modelo adotado pelo empreendimento para administrar seus conflitos.

Essa estrutura foi criada única e exclusivamente pela Alcoa, resultado de uma necessidade clara e urgente, que era a de mudar sua postura em relação aos afetados e interessados, almejando, ao menos no primeiro momento, maior espaço para condução de suas atividades. Assim, o IJUS surge como uma definição da empresa sem ter tido um envolvimento de atores interessados na sua idealização e criação, inclusive de instituições públicas. Essa característica pode ser um dos motivos para que a prefeitura local não tenha, até hoje, reconhecido efetivamente e se apropriado das ferramentas que o IJUS disponibiliza.

Liderança: Nós temos nossas vias de condução de queixas e resolução de problemas. A população nos procura. O IJUS é uma estrutura importante, mas que não tem conseguido desempenhar papel de destaque. Não vejo ele sendo utilizado com frequência, talvez por ser um organismo muito próximo da Alcoa. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante da prefeitura local, feita por telefone no dia 24 de julho de 2017).

Entrevistas realizadas em 2012 evidenciam esse distanciamento do Instituto, na época o CONJUS, em relação aos atores locais, ao apontar: o desconhecimento completo de tal espaço e a descrença de que ele seria capaz de funcionar de forma efetiva e legítima, conforme apontado por grupos do comércio e mídias locais; a incapacidade de seu funcionamento na prática, de forma que não havia avanços claros e efetivos, como colocado por instituições públicas locais; a parcialidade do Conselho, por estar fortemente atrelado à Alcoa, sem possuir interação com diversas comunidades afetadas ou representá-las em sua composição, segundo opiniões de muitas pessoas do meio urbano e rural¹²⁶.

Podemos interpretar que, no momento de implantação do Conselho, os atores locais, inclusive a empresa, ainda não estavam confortáveis com esse espaço, possuindo diversas dúvidas e inquietudes sobre o funcionamento do mesmo. Estavam ainda em um processo de amadurecimento em relação ao seu propósito, em que apenas com o passar dos anos, através de erros e acertos, puderem fazer com que a engrenagem começasse a rodar. Parte disso se deve pelo gradual reconhecimento das comunidades e de outros atores locais, e da importância do espaço de diálogo que se formava. Sendo assim, diferentemente do Fórum de Acompanhamento Social da Implantação da UHE Belo Monte, a CONJUS assumiu uma estrutura dinâmica, que

¹²⁶ *Ibid.*, pg. 99.

pôde se adaptar às necessidades que foram surgindo, tendo criado novos espaços para incluir novos representantes legítimos, algo que acontece até hoje.

Sobre a estrutura do IJUS, ela é formada por uma assembleia tripartite e uma diretoria composta por cinco membros, eleitos pela assembleia. Compõe a assembleia quinze organizações, sendo três empresas (Alcoa, GRSA, Hotel Garcia), três representantes do poder público (Prefeitura, Câmara Municipal e Emater) e nove representantes de movimentos sociais (Colônia Pescadores Z42, Pastoral da Criança, Conselho Tutelar, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação de Mulheres, Associação Comercial e Empresarial, Sindicato dos Produtores Rurais, Associação dos Deficientes de Juruti e Sindicato Trabalhadores na Indústria da Construção). Ainda dentro do IJUS, temos três membros titulares formando o Conselho Fiscal, outros três para o Comitê de Ética e mais três indivíduos compondo a Secretaria Executiva, em estes são colaboradores contratados.

Sobre a diretoria, temos um diretor presidente, um secretário geral, um tesoureiro e dois diretores sociais, em que são eleitos a cada dois anos, sendo que é ela quem define a agenda do IJUS via reuniões mensais abertas para toda a comunidade (com a possibilidade de reuniões extraordinárias, dependendo da demanda). No momento de formação da diretoria, existiam também oito câmaras técnicas (por exemplo, as de Desenvolvimento Rural, Educação, Saúde, Cultura & Turismo, entre outras), porém, elas foram dissolvidas, segundo o argumento de que não eram utilizadas por conta de uma baixa demanda de trabalho.

Sobre o funcionamento do IJUS, em teoria, ele se define pela seguinte dinâmica: a diretoria debate com a assembleia as recomendações sobre como a sociedade civil, o governo e o setor privado podem tratar as questões locais. As propostas e as recomendações aprovadas sobre estas questões são transmitidas ao governo, ao setor privado e à sociedade civil como forma de contribuição para suas agendas (orientando no planejamento e tomada de decisões). A Alcoa está representada na diretoria do CONJUS, sendo seus membros/colaboradores eleitos como qualquer outro representante. Além destes membros permanentes da diretoria, dependendo da agenda e da questão a ser discutida, podem ser incluídos membros adicionais que possuam conhecimentos específicos sobre o tema a ser discutido¹²⁷.

O CONJUS não é de propriedade da Alcoa e nem por ela é gerenciada, constituindo em um espaço independente. O secretário (eleito entre os membros da diretoria) é responsável pela facilitação e por fornecer as informações durante as reuniões da assembleia. Um relatório sobre os debates e as recomendações da diretoria e da

¹²⁷ Plataforma online Critical Friends International, centro de referências e de recursos online com foco no mapeamento e monitoramento de diversas práticas corporativas em engajamento com partes interessadas. Disponível em: <<http://www.criticalfriendsinternational.com>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

assembleia do CONJUS é preparado pelos membros e participantes e é enviado à administração da Alcoa, responsável por incluir tais recomendações na agenda executiva da empresa, tanto em nível estratégico quanto no operacional.

Figura 12 – Reunião do CONJUS em 25 de julho de 2013

Fonte: RG 15/O Impacto e Rosana Maciel

Uma vez entendido o propósito, objetivos e funcionamento do IJUS, em teoria, assim como sua complexa estrutura, podemos adentrar na interpretação de seu funcionamento real. O que foi evidenciado através das entrevistas realizadas e do material coletado é que essa instituição de governança tem sido um canal de uso e manifestação de diversos atores, com presença de diálogos, contudo, sempre de forma limitada. É possível afirmar que o IJUS tem conseguido administrar os conflitos que surgem por conta do empreendimento, porém, não possuindo protagonismo. Dessa forma, deve-se entender que, por ter uma atuação limitada, o IJUS não tem resolvido boa parte dos conflitos que aparecem. Muito disso se deve à falta de procura por essa instituição por parte dos interessados, principalmente as comunidades e organismos públicos. Por consequência, poucas são as demandas que chegam para o IJUS.

Logo, o IJUS, hoje, acaba sendo um espaço de planejamento e desenvolvimento, perdendo seu papel de administração de conflitos. As principais pautas ou conflitos não estão circulando dentro de suas estruturas, uma vez que elas não foram demandadas pelos interessados. Não somente a prefeitura, mas muitas comunidades e organizações não se apropriaram das ferramentas do IJUS, por confundirem essa instituição como sendo um espaço da Alcoa.

Liderança: Existem diversas comissões e conselhos na cidade que acabam recebendo diversas demandas para serem debatidas, no que esvazia a pauta do IJUS. Se formos relacionar [...] a prefeitura é a mais procurada pelas comunidades para prestar suas queixas e resolver seus conflitos, seguido pela Alcoa e somente depois vem o IJUS. A função de resolver os conflitos originados pelo empreendimento deveria ser da IJUS e isso se deve muito pela falta de participação e apropriação dos nossos instrumentos por parte da prefeitura local. Também contribui o fato de que nos deram uma Ferrari, mas nós nem ao menos temos habilitação para dirigir. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com representante do IJUS, feita por telefone no dia 28 de julho de 2017).

Apesar disso, o IJUS é um espaço legítimo com grande potencial de diálogo e capacidade de administrar os conflitos surgidos por conta do empreendimento. Hoje, apesar da pauta estar mais voltada para o planejamento, correspondem a temas importantes, em que há envolvimento de diversas entidades interessadas dentro de uma engrenagem de governança que tem funcionado. Por exemplo, uma de suas pautas é o fortalecimento de entidades representativas e capacitação de lideranças, e o acompanhamento de indicadores de sustentabilidade.

Com a finalidade de trabalharmos a mediação, mesmo que em caráter hipotético, para administrar os conflitos hoje existentes no caso da Mina de Juruti, destaco, a partir das fontes consultadas, duas principais disputas: (1) as invasões de terra e (2) a representatividade da ACORJUVE.

Abordando brevemente o conflito sobre as invasões de terras (1), ele decorre da incapacidade do empreendimento em absorver, em sua totalidade, a mão de obra que migrou para a região. Dessa forma, prevalece hoje em Juruti um alto nível de desemprego e uma população numerosa, superior à disponibilidade existente de terras (em parte devido ao grande número de moradores que não tem recursos para buscar melhores condições de vida em outra região). O resultado é, portanto, as invasões das terras de propriedade da Alcoa por parte dessas famílias.

Aqui, a intervenção da mediação para administrar esse conflito pode resultar em soluções criativas para o caso. O processo de mediação explorará as diversas motivações para tais conflitos, em que apontará todos os atores que possuem alguma responsabilidade no caso. Dessa forma, novos atores serão incorporados nos diálogos, de forma definirem em conjunto suas responsabilidades e levantarem possíveis soluções. Além da Alcoa, a prefeitura local tem grande responsabilidade nesse caso, pois muito desse conflito se deve também a inexistência de serviços básicos, como saúde e saneamento, para toda a população. Entramos aqui, em um conflito periférico, que seria a sobreposição das responsabilidades entre a Alcoa e a prefeitura, um caso muito semelhante ao que vimos na UHE Belo Monte. Se lembrarmos do caso da usina

hidrelétrica de *Ambuklao-Binga*, em que o governo e a empresa cederam terras para as populações tradicionais desenvolverem suas atividades, após terem participado de um processo de mediação, podemos verificar que, mesmo em circunstâncias complexas, existem soluções possíveis para o caso.

Vale destacar que no momento de confecção dos 35 Planos de Controle Ambiental e da Agenda Positiva, os escopos de atuação da Alcoa e do poder público local não foram estipulados de forma clara. Foram diversas as consequências por conta disso, como a inexistência, no município de Juruti, de uma estrutura eficiente de tratamento de água e esgoto, assim como de aterro sanitário.

Por fim, o principal conflito existente hoje em Juruti se dá entre a empresa e a ACORJUVE. Pela posição assumida por esse último ator, a de não dialogar, os moradores de Juruti Velho perdem representação no IJUS. Dessa forma, muitos dos assuntos tratados dentro dessa instituição, apesar de dizer a respeito dessa população, elas não estão devidamente representadas nas discussões e tomadas de decisão. Isso força a Alcoa a ter uma relação específica com Juruti Velho, de forma isolada e estabelecida apenas entre esses dois atores. Pela dificuldade de diálogo, o relacionamento acaba sendo muitas vezes judicializado ou passando pela facilitação de defensores públicos estaduais atuantes no local. Essa relação de embate se deve principalmente ao direito a royalties, em que há pouco espaço e pouca disposição para diálogo. A questão central desse conflito, contudo, está na representação e formação de lideranças dentro a ACORJUVE (2).

Poderíamos recomendar, como apontamos no caso do bairro Independe I em Belo Monte, o emprego da mediação de forma a criar ou incentivar as lideranças da Associação a reconhecer o alcance e as vantagens desse método, de modo a começar a colocá-las dentro de uma postura mais colaborativa. Além disso, já vimos que a mediação possui os benefícios de lidar com os conflitos periféricos, mesmo que tenha dificuldade para lidar com o conflito central. Todavia, a especificidade desse tema está na criação e definição de lideranças e representatividades. Muito do material coletado aponta para um descontentamento das comunidades do Juruti Velho frente às suas atuais lideranças.

Em abril deste ano, o MPF denunciou dez pessoas e uma empresa por crimes de corrupção, aplicação irregular de dinheiro público e sobrepreço, caso ainda em trâmite na 2ª Vara Federal de Santarém. Dentre os denunciados, estão três lideranças da ACORJUVE, cinco funcionários do alto escalão do INCRA e a empresa FTN Feirão de Construção Ltd¹²⁸. Como

¹²⁸ Disponível em: <<http://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/construcao-de-casas-em-juruti-mpf-denuncia-gerdornor-e-mais-9-por-corrupcao.html>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

reparação dos danos, o MPF solicita a proibição do acesso às contas bancárias da Associação por parte dos acusados – no caso o seu presidente –, dos diretores e dos advogados, pagamento de multa e suspensão dos direitos políticos e perda de função pública.

Sobre o presidente da ACORJUVE, hoje maior liderança de Juruti Velho, sabemos que ele contribuiu para a formação da Associação em 2007, tendo assumido a presidência desde aquela data até hoje os dias de hoje, em que não há prazo determinado para o fim do seu mandato. Devido ao descontentamento da população de Juruti Velho perante a atuação da ACORJUVE, e por conta do comportamento desigual que a associação possui frente à essa população, vemos hoje uma divisão entre essas famílias, no que resultou na formação de diversas comunidades habitando a mesma região. Cada uma se organiza segundo sua própria associação, em que muitas delas denunciam o abuso de poder realizado pelo presidente da ACORJUVE. As queixas são generalizadas e passam por: a relação difícil com o presidente, em que a imprensa é constantemente atacada; moradores sendo ameaçados e expulsos de Juruti Velho por discordar de determinada decisão ou postura do presidente; pouca transparência por parte da diretoria em relação ao uso dos recursos repassados pela Alcoa; má gestão, em que ela é guiada segundo os interesses pessoais do presidente, beneficiando alguns e prejudicando outros; corrupção e falta de transparência.

Liderança: Parece brincadeira, mas dá até medo de falar [...] eu não sou bem-vindo por lá [...] uma pena, porque tem muitas famílias e amigos na minha situação, alguns deles sofrendo grande pressão por ainda estarem por lá. A ACORJUVE não me representa, não nos representa. Ninguém concorda com o presidente, apenas aqueles que foram comprados pelo seu dinheiro. Ele não está nem um pouco preocupado com a gente, não investe o dinheiro que recebe da Alcoa para oferecer uma melhor condição de vida para Juruti Velho [...] Não sabemos onde está esse dinheiro, na escola que não está [...] O pior é que a gente não sabe o que fazer, porque o governo passa a mão na cabeça do presidente, defende a Associação. (Reprodução da entrevista realizada pelo pesquisador com ex-morador de Juruti Velho, feita por telefone no dia 20 de agosto de 2017).

Juruti Velho é composto hoje por 52 comunidades, em que a grande maioria não vê com bons olhos a atuação da ACORJUVE e muito menos do seu presidente. Apesar do descontentamento estar evidente, para todos os atores interessados, são poucos e limitados os avanços para uma possível mudança desse cenário. Muito disso se deve, provavelmente, às ameaças e pressões que as comunidades sofrem ao se posicionarem contra a Associação e pela falta de apoio de outras entidades locais (principalmente do poder público e movimentos sociais). Além disso, tais comunidades e suas associações são recentes, possuindo pouca organização interna, baixa capacidade de negociação e, principalmente, pouco relacionamento com as demais associações.

Portanto, essa pesquisa considera que deva existir um papel mais efetivo de organizações da sociedade civil em geral e do poder público em Juruti Velho, de forma a capacitarem as comunidades e suas respectivas lideranças e associações quanto as técnicas de negociação e mediação, de forma a se familiarizarem com espaços de diálogo e colaboração. Como visto no capítulo três, vemos nesse método oportunidades para se criar e apontar legítimos representantes, de forma a defender os reais interesses e as vontades dos representados.

Dito tudo isso, e seguindo para a conclusão do estudo desse caso, ressalto que devemos dar maior atenção ao modelo de governança e administração de conflitos que a Mina de Juruti trouxe para o cenário brasileiro. Apesar do IJUS apresentar diversas falhas e limitações, ele foi capaz de transformar a forte oposição inicial que existiu frente ao empreendimento, em colaboração por muitos atores interessados, a partir de mecanismos de diálogo. Podemos dizer que, apesar de existirem conflitos sérios sobre o empreendimento, existem iniciativas legítimas que incentivam cada vez mais o uso do diálogo. Talvez o tempo seja importante para criar as condições necessárias para o IJUS começar a ser efetivamente e largamente utilizado.

Esse modelo permitiu com que parte da população local se fortalecesse e criasse consciência dos seus direitos, de forma a cobrar uma postura adequada da empresa e do governo, seja pelas ferramentas disponíveis no IJUS, seja pelas vias tradicionais do poder judiciário brasileiro. Da forma como o IJUS opera, podemos afirmar que há uma estrutura convidativa para a participação e representação de todos os interessados; um esforço para incorporar as decisões obtidas no Conselho nos instrumentos de administração pública municipal; e um equilíbrio de poder entre todas as partes, por conta da capacitação de lideranças locais e do igual espaço de fala entre todos. Os esforços para aperfeiçoar esse modelo ainda hoje são frequentes, pois a estrutura é complexa e demanda um treinamento e capacitação da população local.

Tivemos a oportunidade de analisar com maiores detalhes, portanto, dois casos de relacionamento entre empresas e comunidades, em que surgiram diversos conflitos, sendo estes complexos, com grande desequilíbrio de poder. Para os dois casos, UHE Belo Monte e Mina de Juruti, averiguamos como os conflitos foram ou estão sendo administrados, quais os métodos mais utilizados e, na medida do possível, identificamos as oportunidades de uso da mediação. Como conclusão mais geral, podemos afirmar que a mediação de conflitos não foi o método utilizado para administrar os conflitos para os dois casos. O incentivo pelo uso dessa técnica, também não existiu, o que retrata a cultura jurídica brasileira estudada no capítulo três.

As técnicas ou premissas presentes na mediação, mais precisamente o diálogo, a colaboração e a presença de uma terceira parte facilitadora, foram empregadas em momentos específicos e pontuais, e quando bem utilizadas, como nos Diálogos Ribeirinhos, trouxeram resultados positivos para as partes em conflito, como foi apontado.

Ao resolver os conflitos por meio dos métodos jurídicos tradicionais, lembramos dos seus resultados apresentados anteriormente nessa pesquisa, ou seja, uma resolução de baixa qualidade, sendo superficial e incapaz de transformar o conflito propriamente, por não atuar em todos os seus níveis (subjettivos e aspectos latentes). De certa forma, também podemos afirmar que, os casos estudados aqui, ilustram muito bem o cenário brasileiro de administração de conflitos entre grandes empreendimentos e comunidades. Sobre esse diagnóstico do quadro brasileiro, apresento efetivamente no item a seguir.

4.3 Diagnóstico do quadro brasileiro

Para fechar a análise deste capítulo, em que propus definir como a administração de conflitos entre empresas e comunidades acontece no Brasil, trago como referência outros exemplos estudados pela literatura. No capítulo anterior realizei uma avaliação mais minuciosa sobre dois casos estudados. Agora, apenas citarei outras situações, de forma a fundamentar e legitimar meu diagnóstico sobre o quadro brasileiro de administração de conflitos. Para essa pesquisa, ele se define pela preferência ao uso dos métodos tradicionais em detrimento da mediação, mesmo essa apresentando inúmeros benefícios para as partes conflitantes.

Samira Iasbeck de Oliveira Soares faz um estudo interessante¹²⁹. O paradigmático conflito do caso de Cubatão nos mostra uma cidade que foi parte do projeto nacional de crescimento econômico e progresso industrial, sob promessa de gerar benefícios para as comunidades locais. Contudo, com o crescente desrespeito ao meio ambiente e sociedade, Cubatão foi palco de diversos conflitos envolvendo empresários, trabalhadores, instituições públicas e ONGs locais. Após a explosão de um bairro, a reação e revolta dos trabalhadores ganhou nova escala através de violentos protestos, manifestações e ocupações a estabelecimentos do poder público e iniciativa privada. Somente assim foi finalmente possível trazer as empresas locais e governo para negociação e diálogo, o que finalmente resultou em um plano de compensação robusto. Até a explosão do bairro, as disputas eram resolvidas

¹²⁹ SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010. pg. 89.

principalmente via o sistema judiciário, tendo sido o diálogo empregado como técnica para dirimir os conflitos, somente após o uso da violência. Sobre esse exemplo, como a própria literatura coloca, devemos tirar como aprendizado a eficácia dos movimentos sociais para forçar o diálogo com o empreendimento, de forma a proteger os direitos e interesses da população afetada¹³⁰.

Citando outro exemplo, na década de 90 se iniciou o conflito entre a empresa Companhia Nacional de Álcalis e os pescadores na Região dos Lagos, Rio de Janeiro. A retirada das conchas do fundo do mar para a produção do calcário afetou profundamente a pesca local. Tal conflito nos evidencia o desequilíbrio de poder entre as partes conflitantes, reforçado pela desorganização marcante da comunidade local de pescadores e pela ausência do poder público no local, de forma a defender os direitos e interesses dessa população interferida. A literatura nos mostra, novamente, o uso frequente da judicialização das disputas, principalmente nos primeiros anos de atividade do empreendimento. Com a chegada do poder público na região e maior atuação de movimentos sociais, espaços para diálogo foram criados e cada vez mais utilizados.

Como conclusão sobre esse exemplo, temos que os diálogos, apesar de tardios, foram essenciais para evidenciar as diferenças no modo de ver e representar o mundo para cada parte. Eles proporcionaram o contato mais próximo entre a empresa e a comunidade de pescadores, deixando claro suas diferenças e antagonismos. Apesar de argumentos técnicos compor o discurso da empresa, foi possível através do diálogo, facilitado pelo poder público, ocorrer um equilíbrio de poder entre as partes, de forma a se construírem soluções colaborativas¹³¹.

A instalação de uma aquicultura no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, pode nos dar mais uma luz sobre como os conflitos estão sendo administrados no Brasil, constituindo nosso terceiro exemplo. Desde o início desse empreendimento, temos a forte oposição por parte de uma ONG local, que tinha legitimidade de representação e defendia que a intervenção da aquicultura impactaria profundamente no modo de vida das comunidades locais. O empreendimento, por sua vez, após ter sofrido grande pressão por parte do poder público, buscou estabelecer diálogo apenas com as comunidades, numa tentativa de ignorar a ONG local e desqualificá-la. Após grande mobilização social por parte dessa última, e novamente pressão

¹³⁰ Para mais informações sobre este conflito, ver: FERREIRA, Lúcia da Costa. **Os fantasmas do vale: conflitos em torno do desastre ambiental de Cubatão-SP**. São Paulo: Revista de Ciências Sociais, 2006, n. 265, p. 165-188.

¹³¹ Uma análise completa do conflito pode ser encontrada em: OLIVEIRA, Sonia. A releitura dos critérios de justiça na região dos Lagos do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 95-130.

por parte dos organismos públicos, o empreendimento finalmente iniciou uma aproximação com a ONG.

Dessa forma, o diálogo passou a ser utilizado pelas partes interessadas, apesar de ter sido empregado por motivos diferentes (enquanto o empreendimento buscava eliminar os obstáculos para a continuidade de suas atividades, a ONG tentava garantir os direitos dos interferidos). O resultado foi a construção de uma relação entre as duas partes, que tiveram suas posições transformadas (inicialmente não estavam dispostas a dialogar, mas acabaram por abandonar suas posições intransigentes), em que ambos os lados perceberam a importância da colaboração para conseguirem seus objetivos¹³².

Trazendo outro exemplo, temos a Usina Hidrelétrica de Sobradinho, construída entre 1973 e 1978, pela empresa estatal Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Repetindo o que vimos através do estudo de casos anteriores, mais uma vez a população interferida não participou do processo de elaboração e definição das compensações. Como consequência, a população interferida, junto com a sociedade civil, percebeu o empreendimento como sendo catastrófico, e fez grande oposição para sua continuação. Os altos custos sociais do empreendimento foram percebidos por diversos atores, inclusive pela própria empresa¹³³.

Apesar de ter acontecido uma forte oposição por parte dos interferidos frente ao projeto, ela não foi organizada. Além disso, não existiu poder público para defender os direitos das comunidades afetadas. Porém, este exemplo nos mostra mais uma vez que foram as manifestações sociais que conseguiram, após muito trabalho, alterar os rumos que estavam sendo impostos pelo empreendimento, caracterizando uma conquista da sociedade civil e das comunidades afetadas. Nota-se, portanto¹³⁴:

[...] que não houve mediação na gestão dos conflitos. O que houve foi uma pressão social sobre o governo, que terminou impondo a vontade popular. Apesar dos baixos valores das indenizações e da desestruturação da organização social preexistente, a vitória popular foi obtida quando os rumos que haviam sido traçados pelo Estado foram alterados. No caso de Sobradinho restou claro que o conflito manifestado pela resistência da população, por mais que tenha sido limitado, foi o fator que determinou sua vitória frente ao autoritarismo estatal vigente à época da implantação desse empreendimento.

¹³² NETO, João Fert; GUIVANT, Julia Silva. Conflitos ambientais na psicultura: definindo quem representa o meio ambiente e a sustentabilidade. In: SOARES, Samira lasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010, 198p.

¹³³ PIMENTEL, Tâmara Tenório Borges de Carvalho. **O enfrentamento político dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas.** Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 52

Finalmente, tomando agora a Usina Hidrelétrica de Itaparica, localizada no Rio São Francisco, para breve análise e último exemplo, temos um empreendimento também construído pela CHESF, no início dos anos 90. Da mesma forma que ocorreu com a UHE Sobradinho, em Itaparica também vemos ausência por parte dos interferidos no processo de formulação das compensações ou de estabelecimento das condicionantes para o empreendimento. Sem compromisso, a empresa desobedeceu ao cronograma apresentado assim como descumpriu diversas promessas feitas às comunidades afetadas. Contudo, se diferenciando do caso anterior observado, tivemos a emergência do campesinato como força social organizada e o fortalecimento do movimento sindical de trabalhadores rurais. Com isso, tais forças sociais passaram a empreender ações de forma a defender os direitos e interesses das comunidades, o que ocasionou rapidamente no reposicionamento da empresa perante os interferidos.

Como resultado, o empreendimento incluiu no Plano de Desocupação as reivindicações dessas comunidades e reconheceu a importância e sucesso do envolvimento desses atores para com o empreendimento. Conflitos puderam ser prevenidos e outros puderam ser solucionados pela negociação. Desse último exemplo, portanto, vemos a inclusão do diálogo e da negociação como técnicas de gestão de conflitos e governança, devido a participação da população no processo decisório.

A partir desses cinco casos citados a cima, juntamente com a nossa extensa análise sobre a UHE Belo Monte e a Mina de Juruti, podemos tirar algumas conclusões sobre o quadro brasileiro de administração de conflitos entre empresas e comunidades, no caso de grandes empreendimentos. A primeira é que a mediação, como a entendemos, não é utilizada, apesar de existirem diversos espaços para o seu emprego. Apesar disso, foram vários os momentos em que premissas e técnicas da mediação se fizeram presentes, seja de forma institucionalizada na figura do IJUS, seja em espaços criados para diálogo e colaboração, mediante a figura de uma terceira parte facilitadora, como nos Diálogos Ribeirinhos no caso da UHE Belo Monte.

Sobre esse comportamento do uso do diálogo, colaboração e facilitação fora do processo de mediação, vemos que se faz presente em muitos casos, passando a se constituir em um método de administração de conflitos. O uso da facilitação, por exemplo, em processos decisórios participativos (governança) é bastante interessante para prevenir conflitos entre empresas e comunidades em grandes empreendimentos, como vimos pelo IJUS. Tal mecanismo já vem sendo utilizado no Estados Unidos e tem se configurado como sendo bastante efetivo para prevenir conflitos entre as partes. Além disso, também vemos a figura do facilitador na atuação de conflitos já existentes, de forma a administrá-lo. Em todos esses casos, o facilitador

muitas vezes é também um mediador, contudo, exerce princípios e técnicas da mediação ou para transformar o conflito, ou para prevenir que este seja instaurado.

Vejo, portanto, grande espaço de uso dessas três prerrogativas da mediação fora de um processo típico da mediação, como em audiências públicas, na confecção de políticas públicas, ou ainda, na elaboração do PBA e das possíveis indenizações para compensar os interferidos de determinado empreendimento. Nesses casos, há a necessidade de se atuar de forma colaborativa entre os diversos interessados.

As principais razões para a mediação não ser o método preferido nesses tipos de conflitos versam sobre a cultura jurídica do país, sendo ainda preponderante a opção pelos métodos tradicionais da justiça adversarial; o pouco conhecimento sobre esse método e suas vantagens por parte do poder privado e sociedade civil em geral (o que também tem relação direta à razão anterior); em menor medida, devido aos limites éticos da mediação, principalmente no tocante ao envolvimento de um grupo grande e heterogêneo ou quando há casos em que os interesses são inerentemente competitivos e excludentes; e, por fim, o modelo de desenvolvimento brasileiro que tende a dificultar a participação ampla e engajada da sociedade.

De modo geral, apesar da mediação enquanto método ou processo para gerir conflitos não ser empregada no cenário brasileiro, se diferenciando de muitos países com contexto socioeconômico semelhante, as técnicas e premissas da mediação tem disso utilizadas. Quando isso acontece, os benefícios para as partes conflitantes passam a ser evidentes, ainda mais se comparado aos resultados e impactos causados pelos métodos tradicionais da justiça brasileira.

A segunda conclusão que chegamos é que as técnicas e premissas da mediação são empregadas após muito custo, ou seja, tendem a não ser voluntariamente optadas pelas partes em conflito, sendo elas as empresas ou mesmo poderes públicos e entidades da sociedade civil. As empresas muitas vezes acabam por preferir a disputa judicializada, enquanto as ONGs ou entidades da sociedade civil que representam os interferidos, frequentemente não estão dispostos a dialogar. O Poder Judiciário, por sua vez, tardiamente assume uma postura ativa em incentivar o diálogo entre as partes e, via pressão, também por parte dos órgãos licenciadores, consegue empurrar o diálogo para as partes envolvidas, que se desenrola sob sua facilitação.

Contudo, sobre essa conclusão vale ressaltar ainda o papel importante desempenhado pelo Poder Judiciário e, principalmente, pelas ONGs e movimentos sociais que, como ficou claro pelos cinco últimos exemplos aqui estudados, têm sido exitosos em introduzir as premissas da mediação para administrar conflitos com empresas, mediante protestos e mobilizações.

Sobre a terceira conclusão coloco que as formas de participação social, no formato que existem hoje, contribuem para destacar o dualismo entre cidadãos de um lado e o governo de outro, encorajando o uso de técnicas adversariais para resolver conflitos¹³⁵. A literatura existente tem entendido que o problema é que os métodos de participação social não estão sendo adequadamente utilizados, o que alimenta o status quo em não optar por técnicas consensuais na administração de conflitos coletivos. Ou seja, a participação colaborativa fornece maior legitimidade e representatividade em relação aos métodos de resolução de conflitos, por assegurar que grupos mais fracos estejam devidamente incluídos e assistidos nos debates. Dito de outra forma, a¹³⁶

[...] participação precisa ser colaborativa e incorporar não apenas cidadãos, mas também interesses organizados, organizações com fins lucrativos e sem fins lucrativos, planejadores e gestores públicos. [...] métodos de participação efetiva envolvem colaboração, diálogo e interação. São inclusivos. Não são reativos, mas focados em antecipar e definir ações futuras. [...] Desafiam o estado atual das coisas e formulam questões complexas sobre temas tidos como pacíficos.

Como quarta conclusão temos um cenário brasileiro que, apesar ter avançado com relação às leis que dizem respeito à mediação e outros métodos alternativos de resolução de disputas, ainda pouco incentiva e institucionaliza a mediação como método para administrar conflitos entre empresas e comunidades. Sobre suas técnicas e premissas, elas estão sendo empregadas, contudo, a partir da pressão ou obrigação do Poder Público ou órgão licenciador. Apesar desse diagnóstico, que não identifica uma transformação do cenário brasileiro no curto prazo, reconheço que, se compararmos aos conflitos surgidos entre empresas e comunidades na década de 90, o diálogo, a colaboração e a participação de terceira parte facilitadora têm sido muito mais frequentes para conflitos mais recentes, como vimos nos casos da UHE Belo Monte e Mina de Juruti.

A quinta conclusão diz respeito ao papel que os principais atores têm desempenhado. Temos a constatação de que poucas empresas assumem propriamente um método preventivo de conflitos, fazendo uso de uma estratégia de comunicação clara, inclusiva, próxima e frequente. As comunidades, por sua vez, em linhas gerais, não possuem elevado grau de organização, conhecimento claro dos seus direitos ou possuem técnicas de negociação. A maior parte dos movimentos sociais tendem a falhar na organização e capacitação dessas

¹³⁵ INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. In: **Planning Theory & Practice**. California State University: California. 2004, p. 419-436.

¹³⁶ SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

comunidades. Enquanto isso, por muitas vezes o empreendimento situar-se em localidades historicamente abandonadas, não temos a presença efetiva do poder público, o que facilita o desequilíbrio de poder.

Por fim, Moessa, a partir de uma extensiva análise de conflitos ambientais brasileiros, chega a constatações que podem ser estendidas como conclusões sobre o quadro brasileiro de administração dos conflitos tratados por essa pesquisa. Essas conclusões são:

- 1) Quando se tratar de conflito judicializado, o Poder Judiciário pode ser o grande catalisador da resolução consensual do conflito, desde que os atores certos sejam chamados ao processo (sejam aqueles da estrutura da Administração Pública, sejam os da sociedade civil) e os estudos técnicos necessários sejam realizados.
- 2) Quando se tratar de conflito não-judicializado, o Poder Executivo ou o Ministério Público podem conduzir diretamente a negociação, sendo necessária uma atuação integrada, quando for o caso, seja para maximizar os resultados dos estudos técnicos, seja para que exista uma atuação isonômica perante situações semelhantes [...].
- 3) Quando existem limitações atinentes à possibilidade de realização de estudos técnicos, notadamente quando houver comunidades carentes envolvidas no conflito, as universidades públicas podem desempenhar papel fundamental no assessoramento técnico às partes do conflito [...].
- 4) A participação do terceiro setor [...] também pode ser fator fundamental para a prevenção e resolução de conflitos coletivos.

5. CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como proposta a compreensão do uso da mediação como método para administrar conflitos entre empresas e comunidades, especificamente entre grandes empreendimentos e comunidades afetadas pela sua operação. Com isso, foi possível perceber os espaços possíveis para emprego desse método, suas consequências para a administração do conflito, vantagens e desafios sobre o seu uso. Por extensão, o mesmo foi possível perceber com relação às técnicas e premissas da mediação, ou seja, quanto à participação de uma terceira parte no processo administrativo (no caso o facilitador), a existência de colaboração, diálogo e participação de todas as partes na construção de decisões consensuais. Por último, essa pesquisa também conseguiu apresentar como esses conflitos estão sendo solucionados nos dias de hoje no Brasil, e por quais métodos.

Primeiro vimos que conflito é um conceito complexo, que envolve diversos níveis em um indivíduo, tendo alcance profundo na transformação de percepções e formação de identidades. Por sua vez, constatamos em seguida que a mediação é um método que consegue trabalhar com todos esses níveis existentes em um conflito, indo além da administração dos seus aspectos visíveis, abrangendo também suas características mais subjetivas, psicológicas e latentes. Dessa forma, a mediação consegue promover, ao atuar em um conflito já manifestado, a sua transformação, bem como a reconciliação entre as partes e a prevenção de novos conflitos. Tais capacidades são únicas do método da mediação, não existindo nas formas tradicionais do poder judiciário em resolver disputas.

Sobre o método propriamente, percebemos através do capítulo três que a mediação privilegia o processo, em que ela não está preocupada em promover o acordo perfeito, quando este for atingido, mas o acordo possível, em que as partes conseguem conviver com ele. A mediação, portanto, pode ser utilizada buscando um relacionamento melhor entre as pessoas em conflito, sem necessariamente ter como objetivo um acordo, como foi sugerido no caso do Independente I em Belo Monte e na relação entre o empreendimento e as lideranças do Juruti Velho, na Mina de Juruti. Isso porque muitas disputas, como vimos, são permeadas por questões e outros conflitos periféricos, que podem dificultar a administração desse conflito central. Por exemplo, apesar de determinado conflito ser inevitável, os efeitos destrutivos provenientes dele

podem não o ser, como os desentendimentos causados por uma comunicação falha, a dificuldade para compreensão de estudos técnicos, entre outros motivos¹³⁷.

Através do capítulo três descobrimos que a mediação, e suas técnicas de construção de consenso, quando aplicadas, independente se chegam a um acordo ou não, possibilitam o diálogo e, muitas vezes, o abandono da postura adversarial por parte dos entes em conflito. Portanto, a mediação pode ser muito útil também dentro de processos de tomada de decisão, sendo um método interessante também para ser adotado pelo PDRSX ou IJUS, ou seja, entidades que promovam a governança. Esse tema foi tratado também no capítulo quatro, quanto estudamos a Mina de Juruti.

Vimos também que a mediação é recomendada para conflitos complexos, por conta da figura do mediador, que reconhecerá o desequilíbrio de poder existente e atuará de forma a garantir o nivelamento de forças. Ao assegurar o envolvimento no processo de mediação de todos os responsáveis pelo cumprimento de eventual acordo ao final obtido, a probabilidade de cumprimento deste acordo (e desnecessidade de futura execução) passa a ser bem maior do que no caso de uma decisão judicial¹³⁸. Sobre esse assunto, também foi percebida a importância dos representantes e líderes de comunidades (sejam eles indivíduos, movimentos sociais ou organizações da sociedade civil) em possuírem representatividade legítima perante seus representados enquanto exercer esse papel. Há determinadas medidas e posturas que estes líderes devem assumir, principalmente para garantir um processo de mediação exitoso.

Ainda sobre os conflitos complexos como estes estudados, vimos que há o envolvimento de mais de uma jurisdição ou esfera de competência, o que ocasiona em entraves processuais nos tribunais. Formas alternativas de administração desses conflitos, por serem mais flexíveis e consensuais, possuem grande valia nesses casos, seja para os empresários, governo, grupos sociais ou comunidades¹³⁹.

Foi possível reconhecer que o envolvimento das partes interessadas, ou melhor, o engajamento delas desde o momento do licenciamento ambiental, com a construção do EIA-RIMA e realização das audiências públicas, para então elaboração das condicionantes e compensações, são essenciais para prevenir os conflitos e garantir um empreendimento que respeita os direitos dos interferidos, assim como facilita o alcance dos objetivos almejados pelo

¹³⁷ PIMENTEL, Tâmara Tenório Borges de Carvalho. **O enfrentamento político dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

¹³⁸ SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

¹³⁹ SOARES, Samira lasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010. pg. 89.

empreendedor e seus acionistas. Logo, o uso da mediação ou de suas técnicas nesses momentos iniciais pode delimitar precisamente o espaço e escopo de trabalho do poder público, da empresa e da sociedade, de forma a prevenir a sobreposição entre as respectivas responsabilidades. A participação pública e coletiva incrementa o elemento da representatividade em relação aos outros métodos, mas, para isso, deve assegurar que os mais fracos estejam também representados nos debates. Para isso, portanto, é essencial a participação de uma terceira figura, o mediador, de forma a garantir que as partes não percam o foco da busca de uma solução conjunta.

Sobre nosso modelo de resolução de conflitos, que advém de uma cultura do *Civil Law* definida pela batalha adversarial dentro da esfera do poder judiciário, fica claro que esse método é incompatível com a complexidade dos conflitos, ainda mais se tomarmos os conflitos aqui estudados. Nesse caso, uma causa ganha não significa necessariamente o reconhecimento dos direitos, já que muitas vezes seu processo e acordo não atende às necessidades e vontades das partes. Além disso, o tempo passa a ser uma variável fundamental, em que o tempo na resolução de conflitos na esfera judicial é diferente do tempo das comunidades e do empreendimento.

A mediação, portanto, é a garantia de direitos. Não somente as empresas, mas a sociedade e o governo precisam entender que as soluções dos conflitos não podem ser confundidas com dominações de uns sobre os outros. A mediação atua de forma a evitar que essa postura seja concretizada. Essa dissertação, através dos estudos trazidos aqui, pode criar paradigmas sobre as vantagens e desvantagens desse método para administrar conflitos desta natureza. Como dito anteriormente, ela não é a única alternativa a administração de conflitos e nem deve ser entendida como um método a ser aplicado para qualquer caso. Muito menos a mediação substitui os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos. O que pretendi apresentar aqui é que ela deve ser institucionalizada, largamente incentivada e considerada no momento de definição das formas de administração de conflitos complexos entre empresas e comunidades.

De forma a contribuir com essa pesquisa, o estudo sobre a formação de lideranças e entidades representativas em empreendimentos como os trazidos aqui podem ser interessantes. Assim como análises sobre a atuação e comportamento dos principais atores nesses conflitos ou pesquisas mais próximas à área do Direito que versem sobre a institucionalização da mediação por parte do Poder Judiciário. Por fim, entendo que a prática e o exercício da mediação em conflitos complexos reais são essenciais para consolidar as ideias levantadas nessa dissertação.

REFERÊNCIAS

- ACCESS FACILITY. Disponível em: <<http://www.accessfacility.org/cao-case-ambuklao-binga-hydroelectric-building-company-community-dialogue-philippines>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.
- ALCÂNTARA JUNIOR, José Oliveira. Georg Simmel e o conflito social. In: **Caderno Pós Ciências Sociais**. São Luis, v.2, n.3, p.1-14, jan/jul 2005.
- ÁLVAREZ, Gladys Stella. **La mediación y el acceso a justicia**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, s/d.
- ANTONIO, A. C. A conciliação como solução dos conflitos ambientais. In: **Revista CEJ**, Brasília, n. 32, p. 6-12, jan./mar. 2006.
- ARAÚJO NETO, J. A. C. A Filosofia do Reconhecimento: as contribuições de Axel Honneth a essa categoria. **Kínesis**. Marília, v. 5, p. 52-69, 2013.
- AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, v. 2. 2003.
- _____. **Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, RJ. 2003.
- BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In: Boudon, R. **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5a Edição. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.
- BRANDT, Ricardo; AFFONSO, Julia e MATAIS, Andreza. Delação de Andrade Gutierrez confirma R\$ 150 milhões de propina em Belo Monte. **Estadão**, Curitiba, 07 de abr. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delacao-de-andrade-gutierrez-confirma-r-150-milhoes-de-propina-em-belo-monte/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Resolução No 125, de 29 de Novembro de 2010.
- _____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de mar. De 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em 03 de setembro de 2017.
- _____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de

1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de jun. De 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

BOLETIM VIVER JURUTI, DA ALCOA, EDIÇÃO JANEIRO/FEVEREIRO DE 2017. Disponível em: <<http://www.jesocarneiro.com.br/mineracao/numeros-quanto-a-alcoa-ja-repassou-para-acorjuve-em-juruti.html>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

BRASILDEFATO.COM.BR. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/29/mp-do-para-recebera-demandas-dos-moradores-da-comunidade-independente-1-em-altamira/>>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

BUXTON, A., WILSON, E. **FPIC and the extractive industries**: a guide to applying the spirit of free, prior and informed consent in industrial projects. IIED, London, 2013.

BUSH, R.; FOLGER, J. **The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

CAMPELO, Lilian. Atingidos por barragens pedem suspensão da licença de operação da Belo Monte, **Brasil de Fato**, Belém, 21 de mar. 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/03/21/atingidos-por-barragens-pedem-suspensao-da-licenca-de-operacao-da-belo-monte/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

CANTO, Otávio do. et al. Mineradora ALCOA: Território e conflito no Município de Juruti-Pará-Amazônia-Brasil. 2006. **Revista GeoAmazônia** – ISSN: 2358-1778 (on line) 1980-7759 (impresso), Belém, v. 03, n. 05, p. 63 - 79, jan./jun. 2015.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis. Existe violência sem agressão moral? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 23, no. 67, p. 135-146, 2008.

COELHO, M. C., CUNHA, L. H., & WANDERLEY, L. J. Conflitos em áreas de mineração na Amazônia: o caso dos quilombolas e dos moradores de beiras de lagos, dos canais fluviais e de estradas em Oriximiná. In A. Zhouri, & K. Laschefski, Desenvolvimento e conflitos ambientais (pp. 276-300). Belo Horizonte: Editora UFMG. In: BORBA, Maria Rita M. **A exploração de bauxita em Juruti (PA) e o modelo "Juruti Sustentável"**. 2012.

CONSELHO JURUTI SUSTENTÁVEL (CONJUS). **Boletim do CONJUS**. Juruti, CONJUS, n. 1, abr. 2010.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH. **Relatório da missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-final-belo-monte-1>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

DATASUS. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

DOSSIÊ BELO MONTE – Não há condições para a Licença de Operação, Instituto Socioambiental. 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/dossie-belo-monte>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

ENTELMAN, R. **Teoria de conflictos**. Hacia un nuevo paradigma. Barcelona: Gedisa Editorial, 2005.

ERNANDORENA, P. R. Conflitos Ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. Santa Catarina: **Revista Estudos Sociais**, Volume XX, Número 40, p. 9-30, 2012.

FALSARELLI, Gláucia. **Justiça Comunitária: por uma Justiça da emancipação**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

FERREIRA, Lúcia da Costa. **Os fantasmas do vale: conflitos em torno do desastre ambiental de Cubatão-SP**. São Paulo: Revista de Ciências Sociais, 2006, n. 265, p. 165-188.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Getting to Yes, negotiating an agreement without giving in**. Second Edition. New York: Penguin Books, 1991.

FRANGETTO, Flávia Witkowski. **Arbitragem ambiental**: solução de conflitos (r) estrita ao âmbito (inter) nacional? São Paulo: Millennium Editora, 2006.

FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues de. Conflitos de justiça e direito do trabalho: alcance e possibilidades para o emprego da mediação. In: CASELLA, Paulo de Borba; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Mediação de conflitos**: novo paradigma de acesso à justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 183-200.

GARCÊZ, REGIANE L. O. **Teoria do Reconhecimento**: uma teoria dos movimentos sociais? p. 5, 2014.

GEWURZ, Ilan G. (Re)designing mediation to address the nuances of power imbalance. In: **Conflict Resolution Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 135-162, Winter 2001.

G1. MPF discute situação de comunidade atingida pela Usina de Belo Monte, **G1**, Pará, 10 de out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/10/mpf-discute-situacao-de-comunidade-que-garante-ser-atingida-por-uhbm.html>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo et al. Centros Integrados de Cidadania: avaliação de uma política de prevenção da violência (2003-2005). In: **Segurança, Justiça e Cidadania**: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública, Brasília, DF, v. nº4, p. 219-260, 2010.

HALLMAN, Ben e OLIVERA, Roxana. Corrida do ouro. **The Huffington Post**, Brasil, 23 de abr. 2015. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/04/corrida-do-ouro>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IBGE. Altamira, Pará. Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=150060>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. In: **Planning Theory & Practice**. California State University: California. 2004, p. 419-436.

JUDICIÁRIO ERA NEGATIVA, UMA ENTIDADE DISTANTE E FECHADA. Disponível em: <<http://www.enm.org.br/docs/Principais%20resultados.pdf>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. In **Estudos históricos** – Justiça e Cidadania, n. 18. pp. 389-402. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.

KANT DE LIMA, Roberto et al. Constituição e Segurança Pública: exercício de direitos, construção de verdade e a administração de conflitos. In: OLIVEN, Ruben et al. (orgs). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec e ANPOCS, 1988.

KANT DE LIMA, Roberto; AMORIM, Maria Stella de; BURGOS, Marcelo Baumann. “A administração da violência cotidiana no Brasil: a experiência dos Juizados Especiais Criminais”. In: R. Kant de Lima, Roberto; M.S. Amorim; M.B Burgos, **Juizados Especiais Criminais, Sistema Judicial e Sociedade no Brasil**: ensaios interdisciplinares, Niterói, Intertexto, 2003.

KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. In: **Revista Brasileira de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, n.13, p. 23-38, 1999.

KELMAN, Herbert. Informal Mediation by the Scholar Practitioner. In: Weiner ed. **The Handbook of Interethnic Coexistence**, New York: Continuum, 1998.

LEDERACH, John Paul, **Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures**. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1995.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. **As teorias do conflito**: contribuições doutrinárias para uma solução pacífica dos litígios e promoção da cultura da consensualidade. Rio Grande do Norte: UFRN, 2012.

MAPA DE CONFLITOS ENVOLVENDO INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL. **Principal**. Disponível em: <www.conflictoambiental.icict.fiocruz.br>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

MEDIATE.COM. Disponível em: <<http://www.mediate.com/articles/simokatC1.cfm#>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE MINAS GERAIS. **Seminário de Negociação de Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte, 19 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20121011.PDF>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF convoca audiência pública sobre bairro de Altamira esquecido por Belo Monte**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-convoca-audiencia-publica-sobre-bairro-de-altamira-esquecido-por-belo-monte>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

MONZONI, Mario et al. **Juruti Sustentável uma proposta de modelo para o desenvolvimento local**. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVCES), Alcoa, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). Log&Print Gráfica e Logística S/A. 127p. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18488/GVces_Juruti%20sustentavel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

MUNIZ, Tânia Lobo. A ética na mediação. In: CASELLA, Paulo de Borba; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NOTA À IMPRENSA DA NORTE ENERGIA CONTESTANDO ENTREVISTA CONCEDIDA POR ANTROPÓLOGA DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA AO SITE INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/2017/01/13/norte-energia-contesta-entrevista-de-antropologa-da-sbpc/>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

OLIVEIRA, C.M.; ZANQUIM JUNIOR, J. W.; GRANADO, K. A Arbitragem como Alternativa para Solução de Conflitos Ambientais no Brasil. In: **Revista Vitas: visões transdisciplinares sobre ambiente e sociedade**, Rio de Janeiro, v. V, p. 1-17, 2015.

OLIVEIRA DE ANDRADE, Tânia Márcia. **Mediação e Conflitos em Espiral: Encontros e Desencontros do Estado e dos Movimentos Sociais no Pontal do Paranapanema**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

OLIVEIRA, Sonia. A releitura dos critérios de justiça na região dos Lagos do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 95-130.

PASSOS, Celia. **Teoria Geral do Conflito**. Aspectos Sociológicos e Psicológicos do Conflito. Rio de Janeiro: ISA-ADRS, 2011.

PLATAFORMA ONLINE CRITICAL FRIENDS INTERNATIONAL. Disponível em: <<http://www.criticalfriendsinternational.com>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

PIMENTEL, Tâmara Tenório Borges de Carvalho. **O enfrentamento político dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

PORTAL BRASIL. Governo Federal. Disponível em:
<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/12/potencial-hidreletrico-brasileiro-esta-entre-os-cinco-maiores-do-mundo>. Acesso em: 16 ago. 2017

PRUDENTE, Moema D. F. **Pensar e Fazer Justiça**: a administração alternativa de conflitos no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

SADEK, Maria Teresa. DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do Judiciário: técnicos ou curiosos? In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 101-111, 2000.

SADEK, Maria Teresa. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. In: **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, p. 1-62, 2004.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare**: Um Guia Prático para Mediadores. 2.ed., Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004. pg. 38.

SIMMEL, Georg. A Natureza Sociológica do conflito e Conflito e Estrutura do grupo. In: MORAES FILHO, Evaristo. (Org.). In: **Simmel**. São Paulo: Ática, 1983.

SIMOKAT, C. **Environmental Mediantion Clauses in International Legal Mechanism in** SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está**: etnografia de uma reforma da justiça. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVA, Marcos José Diniz. O conflito social e suas mutações na teoria sociológica. In: **Revista Eletrônica Qualit@s**: Paraíba, v.1, n.2, P.1-12, 2011.

SILVA, Mauricio de Jesus Nunes da. **Casos judicializados decorrentes da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte**. UFPA, 2015.

SILVER, Carole. Models of quality for third parties in alternative dispute resolution. In: **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, Ohio, n. 12, p. 37-80, 1996.

SOARES, Samira Iasbeck de Oliveira. Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010. pg. 89.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 2015.

SUSSKIND, Lawrence. Expanding the ethical obligations of the mediator: mediator accountability to parties not at the table. In: MENKEL-MEADOW, Carrie; WHEELER, Michael. **What's fair** – Ethics for negotiators. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SUSSKIND, L; WEINSTEIN, A., **Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution**, 9 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev. 311 (1980). Disponível em:
<http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol9/iss2/4>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Ed. Método, 2007.

VEZZULLA, Juan Carlos. Ser Mediador, Reflexões. In **AAVV Estudos sobre Mediação e Arbitragem**, compilado por Sales, Lilian de Moraes. 2003. Universidade de Fortaleza, Fortaleza, ABC, 2003.

WANDERLEY, L. J. M. **Conflitos e movimentos sociais populares em área de ineração na Amazônia Brasileira**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2008.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2002.

WILSON, E. et al. **Meaningful community engagement in the extractive industries: stakeholder perspectives and research priorities**. IIED, London, 20016.

YARN, Douglas H. **Dictionary of Conflict Resolution**. São Francisco: Ed. Jossey Bass, 1999.

ANEXO A –Realocação das famílias ribeirinhas UHE Belo Monte

Fonte: ISA

ANEXO B – Saneamento básico UHE Belo Monte

Fonte: ISA