



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E
GESTÃO DO CONHECIMENTO**

PAULO RENATO ERNANDORENA

**A MEDIAÇÃO EMANCIPATÓRIA NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS E A GESTÃO DO CONHECIMENTO**

Tese de Doutorado

**FLORIANÓPOLIS
2013**

PAULO RENATO ERNANDORENA

**A MEDIAÇÃO EMANCIPATÓRIA NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS E A GESTÃO DO CONHECIMENTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Orientador: Prof. Eduardo Juan Soriano Sierra, Dr.

Coorientadora: Prof^a. Paula Cals Brügger Neves, Dr^a.

**FLORIANÓPOLIS
2013**

PAULO RENATO ERNANDORENA

**A MEDIAÇÃO EMANCIPATÓRIA NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS E A GESTÃO DO CONHECIMENTO**

Esta Tese foi julgada adequada e aprovada, sem alterações, para a obtenção do título de **Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento**, pelo **Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento** da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 11 de dezembro de 2013.

Prof. Gregório Varvakis, Dr.
Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

Prof. Eduardo Juan Soriano Sierra, Dr.
Orientador

Prof^a. Paula Cals Brügger Neves, Dr^a.
Coorientadora

Prof. João Bosco da Mota ALves, Dr.
Membro do PPGECC

Prof. Silvio Serafim da Luz Filho, Dr.
Membro do PPGECC

Prof^a. Josiane Rose Petry Veronese, Dr^a. (PPGD/UFSC)
Membro Externo ao EGC

Prof^a. Isa de Oliveira Rocha, Dr^a. (UDESC)
Membro Externo à UFSC

Prof^a. Teresinha Maria Gonçalves, Dr^a. (UNESC)
Membro Externo à UFSC

DEDICATÓRIA

DEDICO ESTE TRABALHO

Aos povos pré-históricos que habitaram o litoral de Santa Catarina – Homem do Sambaqui – cujo estilo de vida deveria ser melhor estudado.

Aos descendentes dos colonizadores açorianos do litoral catarinense, que são desterritorializados e têm sua cultura dizimada precocemente, apenas por habitarem terras que se tornaram cobiçadas pela cultura capitalista burguesa pós-moderna.

Aos bichos e as plantas... ao mar e à montanha..., fontes permanentes de inspiração e força.

Aos vegetarianos de todos os matizes, pelo exemplo de respeito à dignidade dos animais e legado à construção de um novo mundo.

Aos meus pais Warmir Ernandorena e Ignez Ferreira Ernandorena.

À minha filha Gabriela Graudenz Muller Ernandorena.

À Sílvia Ferraz....

AGRADECIMENTOS

A meu estimado Orientador, Prof. Dr. Eduardo Juan Soriano-Sierra;

À minha Coorientadora, Prof^a. Dr^a. Paula Cals Brügger Neves;

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPGEGC;

À Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC;

Aos colegas de curso pela troca de experiências;

À Banca Examinadora, composta pelo Prof. Dr. João Bosco da Mota Alves, Prof. Dr. Silvio Serafim da Luz Filho, Prof^a. Dr^a. Josiane Rose Petry Veronese, Prof^a. Dr^a. Isa de Oliveira Rocha, e Prof^a. Dr^a. Teresinha Maria Gonçalves;

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Precário, provisório, perecível;
Falível, transitório, transitivo;
Efêmero, fugaz e passageiro
Eis aqui um vivo, eis aqui um vivo!
Impuro, imperfeito, impermanente;
Incerto, incompleto, inconstante;
Instável, variável, defectivo
Eis aqui um vivo, eis aqui...[...]
Não feito, não perfeito, não
completo;
Não satisfeito nunca, não contente;
Não acabado, não definitivo
Eis aqui um vivo, eis-me aqui.

(Lenine)

RESUMO

Os conflitos socioambientais constituem uma realidade cada vez mais presente no cenário brasileiro, na medida em que se intensifica o processo de exploração dos recursos naturais ainda existentes e o crescimento da urbanização. A Constituição Federal, ao definir o meio ambiente como bem de uso comum do povo, portanto, indisponível, consagra o monopólio do Poder Judiciário para a resolução das contendas que tenham os interesses difusos como objeto. Este contexto institucional, além de alimentar o fenômeno da *judicialização* da questão ambiental, não tem conseguido conter a escalada da degradação. A presente tese, instigada em saber por que a mediação não vem sendo utilizada, no Brasil, como meio alternativo de resolução dessas disputas, mesmo quando não envolvam atos de disposição, encontrou na pergunta “como são tratados os conflitos explicitados nas audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis” um recorte ajustado às exigências do método científico para avaliar a função que a mediação e a gestão do conhecimento podem desempenhar na resolução de conflitos socioambientais, e, a partir daí, investigar em que medida este modelo de autocomposição de controvérsias poderia atribuir à problemática urbano-ambiental e aos conflitos a ela associados uma dimensão política mais abrangente. O ponto de partida metodológico foi uma ampla revisão da bibliografia nacional e estrangeira existente sobre o tema, abrangendo tanto críticos quanto apologetas da resolução negociada de conflitos socioambientais, à qual se seguiu exaustivo levantamento de dados oficiais disponíveis no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), órgão responsável pela coordenação do processo participativo do Plano Diretor, culminando por entrevistar diversos atores sociais de destacada participação na gestão democrática da cidade. Como a pesquisa foi idealizada também a partir da intenção de compreender como ocorre a gestão do conhecimento no processo participativo em geral e nas audiências públicas em particular, recorreu-se a um exame dos sistemas de informação utilizados pelo IPUF, bem como nas instalações físicas dos locais das audiências. Sem embargo dos métodos auxiliares, a investigação assumiu a feição predominante de pesquisa qualitativa básica, porque procurou,

além de descrever, interpretar e entender o fenômeno estudado. A pesquisa trouxe para o crivo acadêmico outras possibilidades de análise dos conflitos socioambientais, animadas pela busca de reconstruir e rearranjar o debate até o momento existente, mobilizando novos entendimentos e perpassando conceitos teóricos que possam fundamentar epistemologicamente uma proposta normativa para o emprego da mediação no procedimento das audiências públicas, com apoio na gestão do conhecimento, tendente a ampliar e qualificar a participação pública nos processos de tomada de decisão em matéria de interesse difuso, atingindo, assim, os objetivos da investigação.

Palavras-chave: Conflitos socioambientais. Mediação. Audiência pública. Emancipação. Gestão do conhecimento.

ABSTRACT

The environmental conflicts are a reality increasingly present in the Brazilian scenario, as it intensifies the growth of urbanization and the process of exploitation of natural resources still exist. The Constitution, in defining the environment as well as the common use therefore unavailable, enshrines the monopoly of the judiciary for resolution of disputes that have interests as diffuse object. This institutional context, in addition to feeding the phenomenon of judicialization of environmental issues, has failed to contain the escalating degradation. This thesis, instigated in why mediation is not being used in Brazil as an alternative means of resolving these conflicts, even when not involve acts of disposition, found the question "how are conflicts explained at the public hearings process participatory Planning Director Florianópolis" a clipping adjusted to the demands of the scientific method to "evaluate the role that mediation and knowledge management can play in resolving environmental conflicts", and, thereafter, to investigate to what extent this self composition controversy model could give the urban-environmental problems and conflicts associated with it a dimension more comprehensive policy. The methodological point of departure was a comprehensive review of domestic and foreign literature exists on this subject, covering both critics and apologists of the negotiated resolution of environmental conflicts, which was followed by exhaustive survey of official data on the Urban Planning Institute of Florianópolis (IPUF), the body responsible for coordinating the participatory process of the Master Plan, culminating by interviewing several prominent participation of social actors. As the research was designed also from the intention to understand how knowledge management occurs in the participatory process in general and in public hearings in particular, resorted to an examination of information systems used by IPUF and the physical facilities of local hearings. Nevertheless auxiliary methods, the investigation took a predominant feature of basic qualitative research, because he sought and describe, interpret and understand the phenomenon studied. The research has brought to the screen other academic opportunities of evaluating environmental, animated conflicts by seeking to rebuild and rearrange the debate until the existing time, mobilizing new insights and theoretical concepts permeating that can justify epistemologically normative proposal for the use

of mediation in the procedure public hearings, with the support of knowledge management, aiming to widen and improve public participation in decision-making regarding diffuse interest, thus reaching the goals of the research.

Keywords: Environmental conflicts. Mediation. Public hearing. Emancipating. Knowledge management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A interdisciplinaridade da tese.....	65
Figura 2: Dados obtidos no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)	96
Figura 3: Dados obtidos no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)	99
Figura 4 – Evolução da capacidade do ecossistema e demandas da economia.....	163
Figura 5 – Espiral do Conhecimento.....	354
Figura 6 – Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública.....	362
Figura 7 – Dados do IPUF sobre o Plano Diretor de Florianópolis	394
Figura 8 – Contribuições da população para o novo Plano Diretor	394
Figura 9 – Reconhecimento oficial da sabotagem digital no IPUF	395
Figura 10 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)	396
Figura 11 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)	396
Figura 12 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)	397
Figura 13 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)	397
Figura 14 – Regulamento da Audiência Pública Municipal (extrato)	397
Figura 15 – Regulamento de Audiência de Pública Municipal (extrato)	398
Figura16 – Mapa mental das relações entre os fatos da pesquisa	488
Figura 17 – Componentes do sistema idealizado.....	490
Figura 18 – Diagrama das relações observador, ação e resultado	491

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura de tese	69
Quadro 2 – Combinações de descritores para RSL	77
Quadro 3 – Resultado da revisão por combinações dos descritores	77
Quadro 4 – Resultado da revisão por banco de dados de natureza interdisciplinar	77
Quadro 5 – Artigos extraídos da base de dados Scopus	78
Quadro 6 – Artigos extraídos da base de dados Web of Knowledge	78
Quadro 7 – Artigos extraídos da base de dados CAPES	80
Quadro 8 – Representantes do Setor Público	92
Quadro 9 – Representantes da Sociedade Civil Organizada	93
Quadro 10 – Representantes de Equipe Multidisciplinar	93
Quadro 11 – Formação do Núcleo Gestor na primeira Audiência Pública	97
Quadro 12 – Formação do Núcleo Gestor na segunda Audiência Pública	97
Quadro 13 – Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (Setor Público)	98
Quadro 14 – Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (Sociedade Civil)	98
Quadro 15 – Dados obtidos no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)	100
Quadro 16 – Audiências Públicas Distritais da Região Sul	102
Quadro 17 – Audiências Públicas Distritais da Região Norte ..	103
Quadro 18 – Audiências Públicas Distritais da Região Leste ..	104
Quadro 19 – Audiências Públicas Distritais da Região Sede/Ilha	105
Quadro 20 – Audiências Públicas Municipais da Região Sede/Continente	106
Quadro 21 – Tipos de Conflito	138
Quadro 22 – Representações que a palavra conflito evoca	140
Quadro 23 – Reações de pessoas envolvidas em conflito	141
Quadro 24 – Condutas humanas durante conflitos	141
Quadro 25 – Causas e conseqüências no contexto do conflito	158
Quadro 26 – Componentes de um conflito ambiental	176

Quadro 27 – Desenvolvimento temporal de um conflito ambiental	180
Quadro 28 – Modalidades de resolução negociada	221
Quadro 29 – Ordens consensuada e imposta nos métodos de tratamento de conflitos.....	227
Quadro 30 – Competência dos mediadores	265
Quadro 31 – Conceitos de Conhecimento.....	346
Quadro 32 – Definições de dado, informação e conhecimento	350
Quadro 33 – Condições capacitadoras da criação de conhecimento na organização	358
Quadro 34 – Desafios da gestão do conhecimento para a administração pública	366
Quadro 35 – Objetivos das Audiências Públicas Municipais ...	393
Quadro 36 – Objetivos das Audiências Públicas Distritais.....	393
Quadro 37 – Documentos fornecidos pelo IPUF	401
Quadro 38: Documentos fornecidos pelo IPUF	401
Quadro 39 – Documentos fornecidos pelo IPUF	402
Quadro 40 – Representantes do Setor Público nas Audiências Públicas.....	408
Quadro 41 – Representantes da Sociedade Civil nas Audiências Públicas.....	409
Quadro 42 – Representantes da Equipe Multidisciplinar nas Audiências Públicas	409
Quadro 43 – Questões das entrevistas	411
Quadro 44 – Roteiro de abrangência das entrevistas	411
Quadro 45 – Opinião consensual dos técnicos da Equipe Multidisciplinar.....	422
Quadro 46 – Quadro do processo social no âmbito do Plano Diretor de Florianópolis	452
Quadro 47 – Benefícios da mediação nas Audiências Públicas	469
Quadro 48 – Quadro comparativo entre as teorias do Direito e da Mediação.....	492
Quadro 49 – As três dimensões epistemológicas do paradigma científico tradicional.....	492
Quadro 50 – As três dimensões epistemológicas da ciência novo-paradigmática.....	493

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
ADR – Alternative Dispute Resolution
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CEPA – Centro de Estudos e Planificação Ambiental
CF – Constituição Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC – Código de Processo Civil
EGC – Engenharia e Gestão do Conhecimento
EDR – Environmental Dispute Resolution
FATMA – Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina
IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Processual
IPIUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
MIT – *Massachusetts Institute of Technology*
NEPE – Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PL – Projeto de Lei
PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PPGEGC – Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação
TCAC – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	31
1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA	35
1.1.1 Conflitos ambientais e tutela coletiva	36
1.1.1.1 Conflitos ambientais.....	36
1.1.1.2 Tutela coletiva	37
1.1.1.2.1 Indisponibilidade do meio ambiente.....	38
1.1.1.2.2 A legislação ambiental	39
1.1.1.2.3 A lei da ação civil pública	40
1.1.1.2.4 O Ministério Público como protagonista da defesa ambiental	40
1.1.1.2.5 O monopólio do Poder Judiciário.....	41
1.1.1.2.6 Direito à solução pacífica das controvérsias	43
1.1.2 As audiências públicas e a gestão do conhecimento .	44
1.1.2.1 As audiências públicas.....	44
1.2.2.2 A gestão do conhecimento.....	48
1.2 PERGUNTA DE PESQUISA	49
1.3 OBJETIVO GERAL	50
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	50
1.5 JUSTIFICATIVA	50
1.5.1 Envolvimento do pesquisador com o tema	58
1.5.2 Responsabilidade social	61
1.6 Escopo e limitações da pesquisa.....	62
1.7 Originalidade da pesquisa.....	64
1.8 Aderência e contribuição ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPEGC) da UFSC.....	67
1.9 Estrutura da tese	69
2 METODOLOGIA E DADOS COLETADOS	71
2.1 INTRODUÇÃO	71
2.2 A PESQUISA QUALITATIVA E SUA VALIDAÇÃO CIENTÍFICA.....	72
2.3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	73
2.3.1 Revisão da literatura	73

2.3.1.1 Revisão Sistemática de Literatura (RSL).....	74
2.3.1.2 Metodologia das revisões	75
2.3.1.3 Objetivos de pesquisa e descrição de metodologia da Revisão Sistemática.....	76
2.3.2 Observador participante	81
2.3.3 Levantamento de dados oficiais	84
2.3.4 Entrevistas.....	84
2.4 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	85
2.5 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS	86
2.5.1 Período da pesquisa	86
2.5.2 O campo	86
2.5.2.1 Entrada, permanência e saída do campo IPUF	87
2.5.2.2 Entrada, permanência e saída do campo audiências públicas	89
2.5.2.3 Entrada, permanência e saída do campo Fundação CEPA	90
2.5.2.4 Retorno ao campo.....	90
2.6 FASES DA INVESTIGAÇÃO	91
2.7 OS SUJEITOS DA PESQUISA.....	92
2.8 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	93
2.9 DADOS COLETADOS	95
2.9.1 O processo participativo para o novo Plano Diretor de Florianópolis.....	95
2.9.2 As primeiras Audiências Públicas Municipais	96
2.9.3 A instituição do Núcleo Gestor	97
2.9.4 As Audiências Públicas Distritais.....	100
2.9.5 A Audiência Pública Municipal para apresentação das diretrizes distritais	107
2.9.6 A dissolução do Núcleo Gestor.....	107
2.9.7 A contratação de consultoria especializada.....	108
2.9.8 A Audiência Pública municipal para aprovação das diretrizes sínteses.....	108
2.9.9 Os encontros participativos	109
2.9.1.1 A audiência pública municipal para apresentação do anteprojeto de lei do novo Plano Diretor de Florianópolis.....	109

2.9.1.2 Os sistemas de informação e gestão do conhecimento do IPUF.....	110
2.10 OBSERVAÇÃO E ENTREVISTAS	110
2.11 DESDOBRAMENTOS APÓS O ENCERRAMENTO DA COLETA DE DADOS	111
2.11.1 Interrupção do processo	111
2.11.2 A retomada do processo	112
2.12 A FASE ATUAL (2013)	116
3 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA.....	123
3.1 CONFLITO	131
3.1.1 Origens do conflito	131
3.1.2 Definições e taxonomia dos conflitos	134
3.1.2.1 Definições.....	134
3.1.2.2 Taxonomia.....	136
3.1.3 O estigma negativo do conflito	140
3.1.4 O conflito como parte da natureza humana.....	141
3.1.5 Sociologia do conflito.....	142
3.1.5.1 Os papéis sociais	147
3.1.5.2 Sanções sociais	148
3.1.5.3 O conflito social	149
3.1.5.4 Cultura do conflito	150
3.1.5.5 Conflito, luta e combate	151
3.1.5.6 Conflito e disputa.....	153
3.1.5.7 Conflito e competição.....	154
3.1.5.8 Conflito e democracia	155
3.1.6 Conflito como força transformadora	156
3.1.6.1 Transformando o conflito em cooperação	159
3.2 O meio ambiente e seus conflitos	162
3.2.1 Conflitos socioambientais	167
3.2.1.1 Definições.....	172
3.2.1.2 Conflitos ambientais na perspectiva internacional	176
3.2.1.3 Os conflitos ambientais como fenômenos complexos..	178
3.3 O MONOPÓLIO ESTATAL PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E O POSITIVISMO JURÍDICO.....	183

3.3.1 A crise do Estado-Juiz.....	187
3.3.2 Tentativas de resolver os litígios sem processo.....	191
3.3.3 A tutela coletiva no Brasil	194
3.3.3.1 Tutela coletiva extraprocessual	198
3.3.4 Resolução de conflitos socioambientais no Sistema de Justiça Brasileiro	199
3.3.4.1.A indisponibilidade dos interesses difusos	203
3.3.4.2. Dano ambiental como variável de aferição da incidência da tutela coletiva	207
3.3.4.3. As vias não jurisdicionais e a resolução dos conflitos socioambientais.....	209
3.3.4.4 A quebra do monopólio estatal e a ampliação do leque da tutela coletiva extraprocessual.....	214
3.4 Meios alternativos de tratamento de conflitos	216
3.4.1 Origens e modalidades dos meios alternativos de tratamento de conflitos	219
3.4.1.1 Campos teóricos da resolução negociada de conflitos	230
3.4.1.1.1 Características individuais	230
3.4.1.1.2 Processos racionais/matemáticos	232
3.4.1.1.3 Processos estruturantes	233
3.4.1.1.4 Processos sociais	234
3.4.2 A mediação	235
3.4.2.1 Histórico do instituto.....	235
3.4.2.2 Processo, mecanismo, técnica, método, ciência ou arte?	241
3.4.2.2.1 A mediação no plano internacional.....	249
3.4.2.3 Institucionalização da mediação no Brasil.....	251
3.4.2.3.1 <i>A mediação enquanto política pública</i>	255
3.4.2.4 Princípios da mediação.....	259
3.4.2.4.1 <i>Princípio da neutralidade e imparcialidade de intervenção</i>	260
3.4.2.4.2 <i>Princípio da consciência relativa ao processo</i>	260
3.4.2.4.3 <i>Princípio do consensualismo processual</i>	261
3.4.2.4.4 <i>Princípio da decisão informada</i>	262
3.4.2.4.5 <i>Princípio da confidencialidade</i>	262
3.4.2.4.6 <i>Princípio do empoderamento</i>	263

3.4.2.4.7 Princípio da validação	263
3.4.2.4.7 Princípio da simplicidade	264
3.4.2.4.8 Outros princípios	264
3.4.2.5 Competências do mediador	264
3.4.2.6 Críticas à mediação	269
3.4.3 A Mediação Transformadora.....	272
3.4.4 A mediação e o direito fraterno	281
3.4.5 Justiça cidadã.....	286
3.4.6 A mediação ambiental	288
3.4.6.1 A mediação ambiental no Brasil	292
3.4.6.2 Vantagens da mediação ambiental.....	295
3.4.6.3 Limites	297
3.4.6.4 Reflexões críticas acerca da mediação ambiental	298
3.5 A ORDEM URBANÍSTICA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES	305
3.5.1.A ordem urbanística.....	305
3.5.1.1. O Estatuto da Cidade	306
3.5.1.2. O Plano Diretor.....	307
3.5.2 A gestão democrática das cidades	311
3.5.2.1 Definição de democracia.....	312
3.5.2.2 Democracia no Estado Brasileiro.....	317
3.5.2.3 A cidadania na gestão democrática das cidades	320
3.5.3 O processo participativo	322
3.5.3.1 Das normas esparsas sobre gestão democrática	328
3.5.4 As audiências públicas	330
3.5.4.1 Origem e amparo legal das audiências públicas	330
3.5.4.2 Ausência de previsão dos requisitos genéricos das audiências públicas	333
3.5.4.3 Finalidades das audiências públicas	336
3.6 O CONHECIMENTO NO CAMPO DA ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO	340
3.6.1 O conhecimento humano	340
3.6.2 O conhecimento como valor	342
3.6.3 Criação do conhecimento organizacional.....	349
3.6.4 Gestão do conhecimento	356

3.6.5 A Engenharia e Gestão do Conhecimento no âmbito da administração pública	360
3.6.6 A Engenharia e Gestão do Conhecimento e o processo participativo	368
3.6.7 O conhecimento comunitário	368
3.6.8 A democracia eletrônica	371
3.6.8.1 Riscos da utilização dos meios eletrônicos	376
3.6.8.2 Ferramentas para tornar os cidadãos conectados e participando em rede	378
3.6.8.2.1 <i>Plataformas colaborativas: cidades inteligentes e wikicidade</i>	381
3.6.8.2.2 <i>Modelagem computacional multiagente e jogos de papéis como estratégias de construção de consensos</i>	383
3.6.8.2.2.1 O fenômeno SimCity	385
4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO	389
4.1 LEVANTAMENTO DE DADOS OFICIAIS	391
4.1.1 Atas das Audiências Públicas	395
4.1.2 Registros e informações relativas ao processo participativo	400
4.1.3 Avaliação técnica dos sistemas de informação e gestão do conhecimento	403
4.2 ENTREVISTAS	407
4.2.1 População pesquisada	407
4.2.2 Questões das entrevistas	410
4.2.3 Percepção dos envolvidos	412
4.2.3.1 Quanto ao processo participativo	412
4.2.3.2 Quanto ao Núcleo Gestor	427
4.2.3.3 Quanto às Audiências Públicas	430
4.2.3.4 Quanto aos conflitos	432
4.2.3.5 Quanto à mediação	437
4.2.3.6 Quanto à Gestão do Conhecimento	439
4.2.3.7 Quanto ao Plano Diretor	444
4.3 INTEGRAÇÃO E SÍNTESE	451

5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	455
5.1 CONCLUSÕES DE CARÁTER GERAL	457
5.1.1 Exaurimento do modelo oficial de resolução de conflitos.....	457
5.1.2 Os conflitos socioambientais reclamam estratégias próprias	459
5.1.3 A mediação de conflitos socioambientais é uma tendência evolutiva das técnicas extraprocessuais de tutela coletiva	460
5.1.4 As audiências públicas são cenários privilegiados para a inserção da mediação e disseminação de sua cultura de pacificação social.....	467
5.1.5 A mediação se insere no paradigma emergente das ciências sociais contemporâneas	470
5.2 CONCLUSÕES DE CARÁTER PARTICULAR.....	472
5.2.1 O processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis não prevê mecanismos de tratamento dos conflitos explicitados nas audiências públicas.....	472
5.2.2 A mediação desempenha papel relevante no espaço público do processo participativo.....	475
5.2.3 A Engenharia e Gestão do Conhecimento contribui significativamente para o aprimoramento da Administração Pública e qualificação da democracia direta	479
5.2.4 Desinformação acerca da mediação e do direito de resolver pacificamente as controvérsias	481
5.2.5 O modelo da organização responsável pelo processo participativo é centralizado, hierarquizado e autoritário	483
5.3 TEORIAS DE BASE E CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA	484
5.4 A MEDIAÇÃO EMANCIPATÓRIA.....	494
5.4.1 Definição	497
5.4.2 Características.....	499
5.4.3 Embasamento teórico.....	499
5.4.4 Razões de ordem prática para a mediação das Audiências Públicas	501
5.4.5 Aspectos procedimentais	503
5.5 PALAVRAS DE ENCERRAMENTO (<i>FREE THINKING</i>)....	504
5.6 SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS	507

REFERÊNCIAS.....	5079
-------------------------	-------------

1 INTRODUÇÃO

É difícil não perceber que os conflitos socioambientais constituem um fenômeno cada vez mais presente no cenário nacional, mercê da crescente transformação econômica e social dos territórios e da exponencial escassez dos recursos naturais. Nada obstante, esses conflitos, no Brasil, contam apenas com o Poder Judiciário para serem dirimidos, visto que o meio ambiente é considerado pela Constituição Federal como bem de uso comum do povo e, portanto, indisponível, circunstância que exclui outras possibilidades de tratamento, consagrando o monopólio estatal.

Contudo, as regras e sanções jurídicas mostram-se incapazes de acompanhar e abranger o dinamismo do comportamento social, notadamente frente aos novos direitos advindos do mundo globalizado, e o Estado-Juiz não consegue dar conta do novo panorama eclodido, expondo a sua atual incapacidade para servir de sustentação a um sistema político verdadeiramente democrático, remetendo-o a uma crise sem precedentes de identidade e de eficiência, já que a certeza e a segurança jurídica que estão na raiz de seu discurso legitimador, não mais vêm sendo alcançadas (SPENGLER, 2007).

Especificamente no que tange aos conflitos ambientais, essa leitura recrudescer não apenas pelo estágio pré-organizacional em que se encontram determinados segmentos do Poder Judiciário nesta matéria (SOARES, 2010), mas, sobretudo, porque o positivismo jurídico adotado pela Justiça estatal – calcado no paradigma liberal-individualista-normativista e numa visão de mundo representacionista da realidade, que se pauta pela objetividade –, não abarca a complexidade que permeia a problemática ambiental. A lei, neste contexto, transforma-se em mero gabarito para conferir decidibilidade às contendas, dando surgimento a soluções maniqueístas do tipo certo-errado, ganhar-perder, legal-ilegal, incondizentes com a essência das disputas socioambientais.

Já a mediação, como um método alternativo para a resolução negociada dos conflitos ambientais, dada às suas características dialógicas, de verdades compartilhadas e de construção de consensos, apresenta-se com potenciais condições para lidar com esse tipo de conflito (PINHO, 2008), porquanto estabelece instâncias de discussões mais amplas,

hábeis a internalizar as implicações sociais, culturais e econômicas no processo de solução de controvérsias ambientais, inclusive viabilizando e potencializando a participação pública, tal qual preconizado pelo Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992¹, de molde a levar em conta os interesses dos atores sociais envolvidos e a *realidade* como ela é sentida pelos sujeitos, e não como a lei diz que deve ser.

Com a larga utilização em outros países – e até no Direito Internacional² –, a *Environmental Dispute Resolution - EDR*³, em cujo repertório encontra-se a mediação ambiental, já demonstrou sua relevância ao conferir altos índices de efetividade a soluções que, de outro modo, demandariam longas e custosas discussões. No Brasil, a mediação ainda não foi reconhecida pelo ordenamento jurídico em qualquer de suas modalidades⁴, embora seja largamente empregada pelo próprio Poder Judiciário, notadamente na área de família.

A utilização do instituto no campo ambiental sofre ainda resistências, a maioria delas provenientes do mito de que a mediação implica em transação de bens indisponíveis, mas

¹ Princípio 10 - A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ONU – Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em jul. 2012.)

² Casos como o do Rio Danúbio, Rio Jordão, Rio Ganges, Rio Douro e Rio Mexicali são emblemáticos, além das questões ligadas à poluição transfronteiriça.

³ A expressão possui, hoje, utilização tão abrangente que é reconhecida por 52 mil páginas eletrônicas quando se faz uma busca a partir de um conhecido site de pesquisa na internet.

⁴ Somente em 02 de outubro de 2013 começou a tramitar, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei do Senado n°. 405/2013, que de destina a institucionalizar a mediação no Brasil.

também por interesses patrimonialistas de setores conservadores da sociedade, como claramente ficou evidenciado pela rejeição do Projeto de Lei nº. 5.139 de 29.04.2009, pelo Congresso Nacional, que versava sobre o processo coletivo e institucionalizava – ainda que timidamente – a mediação para a resolução de conflitos difusos.

Na América Latina, desde meados dos anos 1990, é perceptível o esforço crescente de fomento a projetos voltados para a disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais. Em muitos casos, tais iniciativas (originárias de instituições sediadas em países centrais, voltadas para a “capacitação” de entidades e comunidades de países periféricos) pretendem a difusão de modelos de análise e ação que pressupõem que a “falta de instituições” estaria na origem dos conflitos ambientais, e que a paz e a harmonia deveria provir de um processo de despolitização dos conflitos através de táticas de negociação direta capazes de prover “ganhos mútuos” (ACSELRAD, 2006).

Por outro lado, esse tipo de solução de controvérsias favorece, também, aqueles que buscam processos mais democráticos de ordenamento do território, fazendo com que o debate destes mesmos conflitos dê maior visibilidade aos distintos atores sociais que resistem aos processos de monopolização dos recursos ambientais nas mãos dos grandes interesses econômicos, seja no âmbito da gestão das águas, dos solos, da biodiversidade ou das infraestruturas urbanas (BEZERRA, 2007).

Existe, por assim dizer, uma ambivalência, já que é possível promover uma nova interlocução na questão ambiental sem deslegitimar aquela construída durante o processo de redemocratização do país (que está expressa na Constituição Federal e num sofisticado aparato jurídico) em alguma medida animada por concepções de Justiça.

Essas premissas, a saber, (i) escalada dos conflitos ambientais, (ii) crise do Poder Judiciário e (iii) a emergência dos meios alternativos de solução de controvérsias, por si só trazem à mão o questionamento do por que a mediação ainda não é empregada para a resolução dos conflitos ambientais no Brasil. Contudo, uma verificação dessa envergadura, que atravessa a

análise dos mitos⁵, da atuação de forças conservadoras⁶ e das resistências ambientalistas⁷, demandaria investigações aprofundadas e densas discussões teóricas, que a toda evidência se mostram impraticáveis em uma única pesquisa.

No entanto, sem perder de vista esta perturbação original, o necessário recorte, a fim de atender as exigências metodológicas, recaiu sobre um contexto determinado de conflitos socioambientais, que permitiu avaliar a função que a mediação pode desempenhar (objetivo geral). Assim, foram escolhidos os conflitos socioambientais que emergem nas audiências públicas e, destas, as integrantes do processo participativo para elaboração de Planos Diretores, *in casu*, o da cidade de Florianópolis.

O cenário selecionado, além de ensejar a conexão da mediação com a participação democrática, propiciou adequada aderência ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC), na medida em que a pesquisa desvelou também a forma como é feita a gestão do conhecimento pela Administração Pública de Florianópolis no que toca às audiências públicas, resultando na pergunta definitiva da pesquisa.

Ademais, a opção pelas audiências públicas permitiu associar o componente político à mediação. Com o título “A mediação emancipatória nas audiências públicas e a gestão do conhecimento”, o pesquisador analisou as trinta e nove audiências públicas que compuseram a primeira fase do processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, investigando qual o tratamento dado aos conflitos socioambientais nelas explicitados, e entrevistou os principais atores envolvidos a fim de conhecer suas percepções acerca da mediação e suas potencialidades. O material daí resultante foi

⁵ Crenças ou tradições que se desenvolveram na cultura brasileira de que só o Estado é capaz de resolver os conflitos que envolvem bens ambientais, que de outro modo poderiam sofrer dilapidação.

⁶ Setores produtivos que receiam um controle ainda maior sobre a atividade desenvolvimentista, além do próprio Judiciário, renitente em perder poder.

⁷ Movimentos ambientalistas que são contrários à “privatização” da resolução dos conflitos socioambientais em decorrência de uma possível despolitização com a utilização de métodos autocompositivos.

confrontado com a literatura acadêmica pertinente ao assunto, manuseada a partir de fontes impressas e digitais contidas na internet.

Os dados recolhidos demonstram a ausência de mecanismos de solução de controvérsias no âmbito das audiências públicas do Plano Diretor de Florianópolis, bem como a inexistência de ferramentas de gestão do conhecimento, e o conhecimento gerado aponta para as consequências dessas lacunas, sugerindo a relevância da criação de espaços para a prevenção e resolução de disputas, e indicando os benefícios que a informação adequadamente tratada podem trazer ao processo participativo.

Em definitivo, a tese propõe a criação de instâncias de resolução de conflitos no procedimento das audiências públicas, nas quais se possa, com apoio na gestão do conhecimento, desenvolver uma modalidade de mediação apta a promover a emancipação dos indivíduos e grupos participantes, destacando as vantagens e conveniências da sua utilização, de forma a gerar proposições teóricas em condições de fundamentar epistemologicamente a adoção do instituto pela sociedade civil, pela administração pública e/ou pelo ordenamento jurídico.

Almeja-se, assim, para além de criticar e teorizar, intervir e transformar a *realidade*, assoalhando um dos tantos caminhos de aperfeiçoamento da democracia deliberativa e da tutela coletiva brasileira, no sentido de modernizar e aprimorar as audiências públicas, na irrefreável abertura à recepção de novos instrumentos de participação e resolução de conflitos.

1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA

A dificuldade sentida sempre esteve ligada ao tratamento dado aos conflitos socioambientais, que não encontravam no arcaico monopólio do Poder Judiciário resposta à altura da relevância que apresentam, como a progressiva ocorrência dos danos ao meio ambiente e a tensão social se encarregavam de demonstrar.

Com a vinculação da mediação ao processo participativo e estes com a gestão do conhecimento, a problemática da pesquisa foi ampliada para contemplar as relações e contribuições destes campos de estudo.

Para tornar explícito, claro e operacional o problema de pesquisa, tornou-se conveniente desdobrá-lo nos dois eixos estruturadores que o compõe, a saber, (i) conflitos ambientais e tutela coletiva; e (ii) as audiências públicas e a gestão do conhecimento⁸.

1.1.1 Conflitos ambientais e tutela coletiva

1.1.1.1 Conflitos ambientais

De maneira geral, os conflitos ambientais podem ser conceituados como tipos de “conflitos sociais que expressam lutas entre interesses opostos que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum” (ALEXANDRE, 1999a, p. 23), entendido este em suas dimensões natural, cultural e artificial, donde incluir-se na designação conflito ambiental também aqueles originados no meio urbano e/ou em decorrência do Estatuto da Cidade.

O conflito ambiental pode ser entendido também como “o jogo de interesses opostos que emergem no contexto da disputa pela apropriação e uso do meio ambiente comum” (ALEXANDRE, 1999b, p. 18) ou ainda como resultado de uma pretensão à exploração de um bem ambiental no momento em que outrem busca impedir ou regulamentar essa iniciativa. Conforme Alexandre existe uma:

capacidade crescente da sociedade civil organizada de impedir que projetos empresariais de desenvolvimento sejam implementados à revelia de um processo efetivo de discussão pública e democrática junto às comunidades envolvidas. Isso parece comprovar que, ao longo dos últimos anos no Brasil, tem-se percebido, como característica muito própria e marcante, a maturação política gradual de setores sociais sensíveis aos problemas socioambientais, cuja consequência é o incremento desses

⁸ Quando mais não seja para evidenciar que se tratam de situações não resolvidas e que comportam tratamento científico.

conflitos na sociedade. (ALEXANDRE, 1999b, p. 14).

A existência de conflitos ambientais, segundo acentua Fink (2002, p. 113), decorre da “continuidade de um complexo modelo de exploração econômica, caracterizado pela ação predatória, e da evidente necessidade de preservarem-se os recursos naturais ainda existentes”. Ou, como sustenta Milaré (2000, p. 33), eles emergem de um fenômeno elementar, segundo o qual “os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza por definição limitados”.

Os conflitos ambientais podem ser subdivididos em duas vertentes: (a) os conflitos de uso e ocupação, nos quais ocorre uma disputa entre particulares ou destes com o Poder Público, em relação a determinado bem ou recurso ambiental; e (b) os conflitos entre empreendedores, públicos ou privados, que intentam a exploração dos recursos naturais, e a sociedade civil, que defende sua preservação ou conservação.

O conflito ambiental é espécie do gênero conflito social, verificando-se que nos primeiros também ocorrem enfrentamentos sociais e confrontos de forças organizadas contra o Estado (REYNAUD, 2001), podendo-se dizer que são multilaterais, sendo uma das partes necessariamente a sociedade, titular do direito de fruição de um ambiente natural livre de degradação, consoante dispõe a Constituição Federal. As disputas pelos bens ambientais, em qualquer de suas vertentes, representam um campo vasto de estudo que não prescinde de uma perspectiva interdisciplinar.

1.1.1.2 Tutela coletiva

A defesa dos interesses da coletividade historicamente esteve associada ao próprio governo e, posteriormente, ao Ministério Público⁹. Porém, esboços de uma Justiça Coletiva já vinham sendo traçados desde o início da década de 60, que se concretizaram, em parte, com a edição da Lei n°. 4.717/65, que instituiu a Ação Popular, reconhecendo o direito de qualquer

⁹ A Constituição de 1934 pela primeira vez faz referência expressa ao Ministério Público.

cidadão de promover a defesa dos interesses de todos. Nascia ali um ramo da ciência do Direito denominado Tutela Coletiva.

Em 1985 vem a lume a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º. 7.347/85), que pela primeira vez traz para o ordenamento jurídico nacional expressões como interesses difusos ou coletivos. Mas a terminologia tutela coletiva começou a ganhar força a partir dos anos 90, com a promulgação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n.º. 8.078/90) que ampliou o espectro de direitos, consagrando figuras como a “defesa coletiva dos consumidores” e “interesses individuais homogêneos”. A partir de então, começou-se a desenhar o que se convencionou chamar hoje de “Microssistema de Tutela Coletiva”.

Atualmente, a Tutela Coletiva é promovida no Brasil com amparo em quatro leis especiais. As três acima citadas (Lei da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública e Código de Proteção e Defesa do Consumidor), e a Lei n.º. 8.429/92, que trata da Improbidade Administrativa, compondo um sistema de vasos intercomunicantes que dialogam entre si, possibilitando uma aplicação recíproca e combinada.

A mais importante de todas as características da tutela coletiva brasileira, possivelmente, seja a sua amplitude, que assegura a defesa de “qualquer interesse difuso e coletivo” (art. 1º, inciso IV, da Lei da Ação Civil Pública), bem como aos “interesses individuais homogêneos” (art. 81, inciso III, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

1.1.1.2.1 Indisponibilidade do meio ambiente

A tutela coletiva está visceralmente animada pelo princípio da indisponibilidade dos interesses coletivos. A Constituição Federal, em seu art. 225, consagrou o meio ambiente como bem de uso comum do povo:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O meio ambiente, como os demais direitos transindividuais, sendo de todos, implica na ideia de que ninguém, individualmente, dele possa dispor, resultando no seu caráter indisponível. Todavia, a prática tem demonstrado que esta indisponibilidade vem sendo flexibilizada, notadamente nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta, nas Transações Penais relativas a crimes contra a natureza e nos próprios Licenciamentos Ambientais, dando margem a acalorada e atual discussão teórica, cujas linhas gerais estão delineadas nas páginas seguintes.

1.1.1.2.2 A legislação ambiental

A tutela coletiva, no sistema brasileiro, vinculado à tradição românico-germânica, vale-se da lei para dirimir os conflitos a ela submetidos, no que se diferencia do direito anglo-saxônico ou *common law*, que prioriza os costumes e os precedentes judiciais.

Não obstante o país dispor de um dos mais avançados e modernos sistemas jurídicos do mundo em matéria de proteção à natureza, a degradação ambiental está a beira de provocar um colapso em algumas regiões, sem que esse sacrifício tenha revertido minimamente em benefício dos interesses nacionais, como ocorreu nas nações industrializadas. Esta constatação confirma um pressuposto importante da tese, segundo o qual a legislação ambiental é ambivalente, porquanto a par de trazer conquistas indiscutíveis, mostra-se em grande parte ineficaz.

Tal digressão fundamenta a presunção de que o modelo de positivismo jurídico vigente tem servido, inclusive, para aumentar os conflitos na sociedade, e induz à ideia de que o meio ambiente requer outro olhar, uma visão sistêmica, ou um outro paradigma, que não se satisfaça apenas em aplicar sobre os comportamentos humanos, complexos e imprevisíveis, um gabarito abstrato (lei), com o único propósito de dotar essas condutas de decidibilidade, ou seja, passíveis de serem subsumidas em um silogismo racional (sentença).

Ao enquadrar ou subsumir um caso concreto à lei, verifica-se, uma simplificação violenta da grandiosidade criativa e mutante da vida. O discurso jurídico mostra-se, portanto, descompassado, frio e distante, faltando-lhe aderência ao mundo concreto.

1.1.1.2.3 A lei da ação civil pública

Com o advento da Lei nº 7.347/85, que instituiu a ação civil pública, criou-se um instrumento processual importantíssimo para a tutela dos direitos coletivos, que teve o grande mérito de legitimar, ao lado do Ministério Público e entre outros entes públicos, as associações representativas da sociedade civil (art. 5º) como artífice da defesa ambiental.

A Lei da Ação Civil Pública, em seu art. 5º, § 6º. – introduzido posteriormente por força do art. 113, do Código de Defesa do Consumidor –, estabelece que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”¹⁰.

A maioria dos autores que se ocupa dos estudos em direito ambiental tem afirmado que o compromisso de ajustamento de conduta configura uma transação, porém com peculiaridades próprias (FINK, 2002), assertiva que desafia maior transparência e democratização deste instrumento que, mesmo não tendo sido concebido no espírito da resolução negociada de conflitos ambientais, costuma ser utilizado, em muitos casos, como forma de obter o “consenso” à maneira de termos de acordo convencionais e não de instrumento de garantia da legislação e de concepções de justiça social. Existe, também, uma literatura acadêmica que referencia tal resignificação (MIO, CAMPOS, FILHO, 2004, p. 1).

1.1.1.2.4 O Ministério Público como protagonista da defesa ambiental

A Constituição Federal, no art. 129, inciso III, atribuiu-se ao Ministério Público a função institucional de exercer “a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. A instituição, essencial à administração da Justiça (art. 133, CF), encontra-se, pois, legitimada a defender o meio ambiente (e demais direitos difusos) e a esgrimir a tutela coletiva.

¹⁰ O instrumento possui fonte de respaldo jurídico também no artigo 79-A da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/98).

A atuação do Ministério Público, tanto na esfera federal como no âmbito dos Estados, não se circunscreve apenas ao processo judicial, lançando mão de técnicas extraprocessuais como os compromissos de ajustamento de conduta, o inquérito civil, as recomendações, as audiências públicas e outros instrumentos de tutela coletiva, na busca de uma maior efetividade e concretude.

1.1.1.2.5 O monopólio do Poder Judiciário

Ao tomar para si o monopólio da jurisdição ambiental, fulcrado no princípio da indisponibilidade dos bens ambientais, o Poder Judiciário determina o direito a ser aplicado ao caso concreto de modo impositivo. Desta forma o Estado pretende tratar o conflito ambiental através da aplicação do direito positivo, pressupondo a impossibilidade de haver transação nessa área¹¹. Por conseguinte, a jurisdição aparece como uma atividade na qual o Estado substitui a sociedade num modelo baseado em preceitos expressos na própria lei.

No entanto, a tendência atual é de que o monopólio da jurisdição deixe gradativamente de pertencer ao Estado, principalmente em função da crescente e complexa litigiosidade fomentada pelas contradições sociais advindas de um mundo globalizado. Reforça essa propensão a crise de identidade pela qual passa o Judiciário, perdendo gradativo espaço para outros centros de poder, talvez mais aptos a lidar com a complexidade conflitiva atual, e mais ajustados em termos de espaço, tempo e custos.

Nesse sentido, em 1996, numa tentativa de contornar a exaustão do Poder Judiciário, foi instituída a arbitragem no Brasil¹², por intermédio da Lei n°. 9.307/96, que, entretanto,

¹¹ Caracterizada por concessões mútuas.

¹² Vale notar que a institucionalização da arbitragem no Brasil coincide com a elaboração, pelo Banco Mundial em 1996, do trabalho intitulado *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: Elementos para Reforma*, conhecido como Documento Técnico n° 319, cujo objetivo seria auxiliar as reformas do judiciário na região, com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre mercado. Para redesenhar o poder judiciário de modo a compatibilizá-lo com “mercados mais abertos e

estabeleceu, em seu art. 1º., incidência restrita a “[...] litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”, ou seja, inaplicável aos conflitos ambientais

O passo seguinte veio com o Projeto de Lei nº. 4.827/1998, ainda em tramitação no Congresso Nacional, que buscou instituir “a mediação paraprocessual nos conflitos de natureza civil”¹³, que em seu art. 4º. dispôs ser “lícita a mediação em toda matéria que admita conciliação, reconciliação, transação ou acordo de outra ordem.”, isto é, também inaplicável aos conflitos ambientais.

Posteriormente tramitou o Projeto de Lei nº. 5.139/2009 que dispunha sobre o processo coletivo e admitia a mediação para a resolução de conflitos difusos, mas o mesmo foi rejeitado pelo Congresso Nacional.

Mais recentemente, o Projeto de Lei nº. 8.046/10, que objetiva instituir um novo Código de Processo Civil – ao contrário do projeto da Lei da Mediação que restringia a incidência do instituto aos conflitos de conteúdo disponíveis, vale dizer patrimoniais – não apresenta limitações objetivas. Optou por não estabelecer hipóteses de vedação ao seu uso, fixando as premissas básicas, sem arrolar casos específicos, o que se mostra auspicioso para a abertura de novos caminhos para a mediação, embora com ênfase ao âmbito processual.

Nesse sentido é também o trabalho realizado por uma Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Luis Felipe Salomão, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), encarregada de elaborar um anteprojeto de reforma da lei de arbitragem e de criação da lei de mediação extrajudicial, entregue ao Senado

abrangentes” (DAKOLIAS, 1996, p. 83), o órgão propõe exatamente “Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos”, os “MARCS”. Estes seriam mecanismos extra-judiciais de composição de conflitos, cuja vantagem seria tratar os conflitos de modo “amigável” (Ibidem, 1996, p. 49) e, portanto, supostamente de maneira mais ágil do que se o mesmo viessem a ser *judicializados*.

¹³ Apresentado originalmente pela Deputada Federal Zulaiê Cobra e que mereceu projeto substitutivo (PLC 94/2002) ofertado pelo Senador Pedro Simon a partir de subsídios do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). A Comissão de Constituição e Justiça e o plenário do Senado Federal aprovaram o texto substitutivo do Senador Pedro Simon, que agora aguarda pauta para ser apreciado na Câmara dos Deputados.

Federal em 01.10.2013 para ter início ao processo legislativo. Referido projeto de lei da mediação prevê a utilização do instituto pela administração pública nos litígios em que for parte, abrindo, assim, espaço para a mediação pública, envolvendo conflitos relacionados às questões coletivas.

Todavia, até o momento da redação deste relatório de pesquisa (outubro/2013), permanece ainda consagrado o monopólio do Poder Judiciário para dirimir conflitos que envolvam interesses difusos em geral e ambientais em particular.

1.1.1.2.6 Direito à solução pacífica das controvérsias

A Constituição Federal, em seu Preâmbulo, institui uma ordem jurídica comprometida com a solução pacífica das controvérsias e com o bem estar individual, que outra coisa não é senão o estado de paz¹⁴.

A tutela coletiva, destarte, apresenta largo espaço de aprimoramento, notadamente para contemplar, ao lado dos mecanismos extraprocessuais de prevenção e resolução de litígios que envolvam interesses difusos já em implementação¹⁵, outros tipos de tratamento de conflitos, em especial os de natureza não adversariais, como a mediação.

Importante ressaltar que qualquer mediação que envolva direitos coletivos emanados do Estatuto da Cidade não poderá, por óbvio, desconhecer as demandas sociais politicamente construídas ao longo de sua edição, de maneira que a participação pública, como argumento comumente utilizado pelos detratores da mediação, não se dá na espécie em detrimento das conquistas populares, mas em respaldo às mesmas.

¹⁴ Preâmbulo da Constituição Federal: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de **Deus**, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

¹⁵ conciliação, compromisso de ajustamento de conduta, inquérito civil, recomendações, acordos coletivos, entre outros.

Ademais, não se pode perder de vista que qualquer acordo que venha a ser celebrado a partir de um processo de mediação, sempre – e a qualquer tempo – poderá ser questionado e invalidado judicialmente, por qualquer cidadão ou organismo não governamental, nas hipóteses em que extrapole o seu âmbito de incidência ou viole legislação cogente.

Daí se poder afirmar que o Judiciário não é uma instituição superada, ao revés, já que a vida em sociedade não permite o afastamento de um sistema que garanta o respeito às regras instituídas. Mas a Justiça estatal deveria atuar de forma minimalista, intervindo como *ultima ratio*, se e quando necessário.

1.1.2 As audiências públicas e a gestão do conhecimento

1.1.2.1 As audiências públicas

A democracia participativa apresenta-se como antídoto às mazelas do sistema político representativo – muitas vezes informado por interesses subliminares sediados inclusive além-fronteiras –, em condições de formar no povo a consciência constitucional de suas liberdades e de seus direitos fundamentais (BONAVIDES, 2005). Mas, a participação política cobra uma preparação adequada dos cidadãos, já que, conforme BAGGIO (2009, p.89):

Para que os problemas das sociedades políticas contemporâneas possam obter uma solução coerente com a cultura democrática, é necessária uma participação de caráter “forte” dos cidadãos, o que exige a redefinição dos objetivos da vida em comum, de forma que recuperem e atualizem a ideia de “bem comum” [...]

Supõe, também, uma dimensão “intersubjetiva”, ou seja, a partilha de uma visão de mundo interior e a busca da construção de consensos através de coordenações de coordenações de ações (MATURANA, 2009; HABERMAS, 2001). Por conta dessas dificuldades, a democracia parece conviver com taxas muito baixas de participação, como evidencia Ropelato (2008:90):

Inúmeras pesquisas sobre o comportamento político individual têm destacado que as pessoas que se envolvem são essencialmente as que ocupam as posições centrais da estratificação social, os círculos mais internos e estáveis, propensos à conservação do *status quo*.

[...]

Se, para funcionar, uma democracia precisa teoricamente de cidadãos informados e ativamente engajados, esse modelo racional não resiste à comprovação dos fatos. A participação mostra-se um processo seletivo (COTTA et al., 2001).

Nesse sentido, relevante é o papel da administração pública quando incumbida de ensejar a participação popular, como, por exemplo, nas audiências públicas, devendo adotar uma postura de transparência, renunciando ao oportunismo de tirar proveito das limitações existentes e, ao revés, buscando suprir as deficiências com adequada atmosfera ao encontro.

Assim, os processos participativos para elaboração dos Planos Diretores surgidos com o Estatuto da Cidade, que instituiu a gestão democrática, apresentam-se como palcos por excelência para que a participação popular experimente níveis cada vez mais elevados e qualificados. Com efeito, o artigo 40, § 4º, inciso I, da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta a Política Urbana e estabelece:

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º. - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; [...]

Já a Resolução nº. 25/2005, do Conselho das Cidades, dispõe:

Art. 8º - As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser pensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Como se observa, são amplas as finalidades das audiências públicas: “informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”. Carlos Henrique Dantas da Silva, na obra Plano Diretor Teoria e Prática, assevera:

Audiências públicas são reuniões coletivas que devem preferencialmente contar com grande número de pessoas, por isso devem ser feitas em locais onde possa caber tal monte. Por serem numerosas as participações, as reuniões devem ter caráter expositivo e consultivo, evitando as deliberações. Chamo de exposições as explicações breves e simplificadas do que seja um plano diretor e para que serve tal instrumento, das vantagens advindas de

fazer o planejamento urbano e da interferência que tal programa terá na vida da população, além da apresentação do andamento e da evolução dos trabalhos realizados até o momento. O caráter consultivo é dado quando se pergunta abertamente aos presentes, mediante a conclusão de temas determinados, quais são as suas sugestões, reivindicações, necessidades, etc., devendo ser gravadas e anotadas todas as falas, que serão verificadas e posteriormente incorporadas à proposta do plano diretor. (SILVA, 2008, p.158)

A audiência pública pode ser considerada também como um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Trata-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. Ou, como salienta Evanna Soares, Procuradora Regional do Ministério Público do Trabalho (SOARES, s/d):

Através dela (audiência pública) que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

Indubitavelmente, é no âmbito das audiências públicas que os conflitos são explicitados, via de regra, através da manifestação dos indivíduos e dos líderes comunitários, que expõem seus argumentos no breve espaço de tempo que lhes é destinado. O debate, na atual sistemática, não é estimulado, nem recebe qualquer encaminhamento. O Poder Público, responsável pela solenidade, para melhor desempenhar seu mister, precisa estar aparelhado com programas de gerenciamento de conflitos.

1.2.2.2 A gestão do conhecimento

Grosso modo, a Gestão do Conhecimento é um conjunto de técnicas e ferramentas para identificar e utilizar os ativos de informação e de conhecimento. Trata-se, na definição da empresa KPMG, de “[...] uma abordagem sistemática e organizada para melhorar a capacidade da organização de mobilizar conhecimento para aumentar o desempenho” (KPMG, 2003).

A maioria dos estudiosos da área trata da gestão do conhecimento no âmbito das organizações privadas, como bem intangível dotado de valor estratégico. No campo da administração pública, Szeremeta (2005, p. 109) afirma que a consulta política, que se realiza por intermédio das audiências públicas, pode ser descrita como uma oportunidade de extração e criação de conhecimento politicamente vantajoso:

Para enfrentar o desafio da complexidade, do caos e do fluxo, é necessário reunir a maior quantidade possível de conhecimento, cuja importância aumenta proporcionalmente à incerteza dos objetivos, das causas e dos efeitos no processo político. Ela parece ser o veículo ideal para a criação do conhecimento politicamente útil, pois promove fóruns e mecanismos para a expressão de opinião e deliberação e para a sua internalização por intermédio de administradores e decisores públicos, em instituições e organizações públicas.

Capra (2002) diz que apesar do conhecimento ser gerado pelo indivíduo, existe, por meio de interações sociais, uma transformação do conhecimento tácito em explícito. E, Nonaka e Takeuchi (1997) aduzem que a hipótese do conhecimento ser criado por meio da interação entre o conhecimento tácito (experiências e *insights*) e o conhecimento explícito (registrados em documentos, disponibilizados em mídias ou em manuais) permite assentar quatro modos diferentes de conversão do conhecimento.

Tais modos implicam a socialização (de conhecimento tácito em conhecimento tácito); externalização (de conhecimento tácito em conhecimento explícito); combinação (de conhecimento

explícito em conhecimento explícito); e a internalização (de conhecimento explícito em conhecimento tácito). Sendo que, a socialização dá origem ao 'conhecimento compartilhado'; a externalização gera o 'conhecimento conceitual'; a combinação origina o 'conhecimento sistêmico' e a internalização produz 'conhecimento operacional'.

Desta forma, nas audiências públicas do processo participativo para elaboração de planos diretores, não apenas o conhecimento técnico é transmitido para a população (internalização), como dela advém um conhecimento comunitário de fundamental relevância, que deveria ser recolhido pela administração pública (externalização).

Trata-se da cultura oral, que é o conhecimento transmitido do mestre para o discípulo e acumulado pelas populações locais. Quando, por exemplo, um pescador informa que o local escolhido para a instalação de um emissário submarino não é o mais apropriado em razão da ocorrência de marés e correntes não detectadas pelos estudos científicos, está-se diante de um conhecimento tácito por vezes superior ao explícito, mas certamente complementar e, raramente, antagônico.

Assim, a apropriação do conhecimento comunitário no âmbito das audiências públicas mostra-se relevante e, para tanto, não apenas as técnicas da gestão, mas os artefatos da engenharia do conhecimento¹⁶ desempenham papel fundamental. Adequadamente gerenciado, o conhecimento pode tornar-se um elemento decisivo no esforço de prevenção de conflitos e construção de consensos. Identificadas as lacunas e elencadas as questões pertinentes ao tema, emerge a questão de pesquisa.

1.2 PERGUNTA DE PESQUISA

Como são tratados os conflitos explicitados nas audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis?

¹⁶ Plataformas colaborativas; redes distribuídas; portais interativos; registro, armazenamento e recuperação de dados; jogos de papéis; simulação de cenários; entre outros.

1.3 OBJETIVO GERAL

Avaliar a função que a mediação e a gestão do conhecimento desempenham na resolução dos conflitos socioambientais emergentes nas audiências públicas.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar qual o tratamento dado aos conflitos nas audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis.
- Verificar se existem mecanismos de gestão do conhecimento no processo participativo e nas audiências públicas do Plano Diretor de Florianópolis.
- Distinguir as representações dos atores envolvidos acerca do processo participativo, dos conflitos e dos meios de resolução existentes.
- Caracterizar o modelo da organização responsável pela coordenação do processo participativo.

1.5 JUSTIFICATIVA

Não obstante a profusão em que ocorrem os conflitos socioambientais no Brasil, o assunto ainda é pouco trabalhado no âmbito científico nacional. A abordagem predominante enfoca a correlação de forças que os animam (sociologia) ou o dano ambiental (direito). No entanto, conforme Acselrad (2004, p. 02):

É a emergência dos conflitos ambientais que põe em evidência a disputa por hegemonia entre distintas concepções sobre as formas de incorporação da natureza para satisfazer necessidades materiais, simbólicas e espirituais de indivíduos e de comunidades. O seu estudo representa uma necessidade urgente, tanto para a academia quanto para a comunidade política e para os atores sociais.

Não seria demasiado inferir que a carência de um consistente embasamento teórico contribuiu para que até hoje a sociedade brasileira não tenha desenvolvido uma cultura não

adversarial e preventiva em matéria ambiental, tratada geralmente com passionalidade ou tecnicismos exacerbados.

Ademais, os conflitos ambientais apresentam características específicas, formando uma categoria distinta dos demais conflitos, que exigem estratégias próprias de tratamento, levando Funtowicz e Ravetz (1997, p. 1) a alertarem que:

Os novos problemas relacionados a riscos e ao meio ambiente têm aspectos comuns que os distinguem dos problemas científicos tradicionais: os fatos são incertos, os valores, controvertidos, as apostas elevadas e as decisões urgentes. Chamamos de ciência pós-normal a estratégia de resolução de problemas adequada a esse contexto. A função essencial de controle de qualidade e avaliação crítica não pode mais ser desempenhada por um corpo restrito de especialistas. O diálogo sobre a qualidade e a formulação de políticas deve ser estendido a todos os afetados pela questão, que formam o que chamamos de 'comunidade ampliada dos pares'.

Nesse sentido, a falta de instâncias apropriadas para o diálogo voltado à solução de controvérsias que tenham por objeto o patrimônio ambiental, bem como a crença arraigada da impossibilidade de utilização de meios alternativos e a resistência a novos procedimentos, fazem com que as demandas surgidas no contexto ambiental acabem desaguando no Poder Judiciário, via de regra, através das ações civis públicas, alimentando o fenômeno da *judicialização*.

Todavia, a atividade jurisdicional do Estado enfrenta uma dupla crise, distinguida por Boaventura de Sousa Santos (2007b, p. 74) como "a crise estrutural do Poder Judiciário e a crise paradigmática do próprio Direito". Segundo este mesmo autor (2007a, p. 76), vivemos hoje um período de transição paradigmática, um processo de construção de um novo modo de pensar, perceber e interagir com o mundo a partir de outro olhar, cujo referencial teórico emerge das representações mais inacabadas e abertas da modernidade, e abandona o paradigma jurídico normativista-liberal-individualista, para trilhar uma lógica de racionalidade estético-expressiva, representada pela busca do

prazer, da arte, da autonomia e da construção do diálogo enquanto forma de conhecimento e emancipação.

Esta dupla face da crise – estrutural e paradigmática – tem propiciado o surgimento, dentro do próprio Judiciário, de uma crítica ao formalismo jurídico, seja ele substantivo ou procedimental, impulsionando em uma de suas direções, correntes alternativas de interpretação jurídica e, noutra, o prestígio aos métodos extraprocessuais de resolução de conflitos.

Mesmo porque, de acordo com Fink (2002), a visível e permanente degradação do meio ambiente sugere que os meios tradicionais de solução de conflitos precisam ser utilizados em maior escala, mas, sobretudo, que novas formas, como a negociação e a mediação, sejam estimuladas e implementadas.

De igual modo não se pode abstrair que a degradação ao meio ambiente, antes de se concretizar, tem subjacente a realização de um interesse resistido, potencialmente em condições de ser harmonizado por um processo de composição prévia entre as partes envolvidas. Portanto, o aprofundamento do estudo dos meios de resolução de conflitos ambientais mostra-se, ainda de acordo com Acsehrad (2004, p. 9), relevante e impostergável:

Pois não se trata apenas de configurar uma 'engenharia ambiental', capaz de olhar os fenômenos sob a lente de um quadro pré-construído de possibilidades institucionais de equacionamento e resolução de conflitos, mas, sim, de reconstituir a sociologia relacional que dá historicidade aos mesmos.

Agregue-se a este quadro as características do sistema participativo, intrinsecamente conflitivo, posto que a maneira como são tratados os conflitos, no espaço privilegiado para o exercício da democracia que é a audiência pública, desempenha papel fundamental para a qualidade das decisões que afetam o bem comum.

E, finalmente, complementando esta breve digressão, a total ausência da Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC) na atual sistemática das audiências públicas, que possuem apenas duas formas de registro das informações nelas

veiculadas: a “lavatura de atas”¹⁷ e as “gravações”¹⁸, conforme o art. 8º., inciso V, da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades.

Este atraso procedimental fomenta uma vulnerabilidade que tem dado margem – quando não estimulado – a expedientes e manobras incondizentes com a transparência e boa-fé que devem nortear os atos da administração pública, sem mencionar que impedem a participação pública não presencial e desperdiçam um inestimável capital intangível.

A presente tese, investigando as relações entre os pressupostos acima estabelecidos – quais sejam (i) copiosidade, características próprias e necessidade de estudos interdisciplinares dos conflitos ambientais; (ii) ausência de uma cultura não adversarial e a *judicialização* da questão ambiental; (iii) crise do Poder Judiciário e emergência dos meios alternativos de resolução de conflitos; (iv) ausência de meios de resolução de conflitos no processo participativo; e, (v) o atraso procedimental das audiências públicas –, se justifica por inscrever-se nos esforços de pavimentação do caminho para a institucionalização da mediação como proposta novo-paradigmática no tratamento dos conflitos ambientais, com a particular característica de aplicação ao processo participativo, com apoio na Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Contudo, é preciso primeiramente assentar de que mediação se está a falar. Trata-se da mediação concebida pelo jurista argentino Luis Alberto Warat (1998, p. 5), que a conceitua como:

[...] uma forma ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos; uma forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal. A mediação é uma forma alternativa (com o outro) de resolução de conflitos jurídicos, sem que exista a

¹⁷ Sendo notória a impossibilidade das atas espelharem ou conterem todo o transcorrido numa audiência pública.

¹⁸ Já as gravações, quando ocorrem (na hipótese investigada não existiam), são comumente de áudio e, raras vezes vídeo, mas o fato de não serem transmitidas em tempo real, tornam-se suscetíveis de edições e/ou cortes.

preocupação de dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do direito positivo.

Esta modalidade de mediação, também designada de “mediação transformadora”, se diferencia da negociação comum ou mesmo das outras formas de mediação, porque não se limita simplesmente a buscar um acordo a qualquer custo, mas constitui-se em um trabalho de reconstrução simbólica do conflito a partir da significação que o mesmo possui para os sujeitos envolvidos¹⁹, de modo a dotá-los de autonomia para encontrarem, por si mesmos, uma solução mutuamente aceitável.

Nesta perspectiva emancipatória, a mediação tem o poder de, a partir da resignificação do conflito, ir ao encontro da satisfação da real necessidade dos indivíduos, com base no sentido que dão à desavença. Analisa ainda a dimensão afetivo-conflituosa, buscando as origens, as causas e consequências do conflito.

A mediação transformadora, ao contrário do poder jurisdicional, não resume o conflito a sua dimensão legal, muito menos processual, pois conforme Warat (2001, p. 80-81):

A mediação não se preocupa com o litígio, ou seja, com a verdade formal contida nos autos. Tampouco, tem como única finalidade a obtenção de um acordo. Mas, visa, principalmente, ajudar os interessados a redimensionar o conflito, aqui entendido como conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que determinaram um choque de atitudes e interesses no relacionamento das pessoas envolvidas.

Tendo presente a racionalidade estético-expresiva como forma de superação da crise paradigmática da Justiça, conforme sustentado por Boaventura de Sousa Santos, a mediação emancipatória se alicerça em três pressupostos centrais: a ecologia, a cidadania e a subjetividade, as quais se constituem em um paradigma emergente, contrapondo-se a objetividade, a

¹⁹ Este modelo trabalha a resignificação do conflito por entender que, muitas vezes, o problema não se encontra no conflito em si, mas no significado que lhe é dado pelos sujeitos.

simplicidade e a estabilidade da ciência tradicional. O próprio Warat (1994, p. 251) define a ecocidadania:

[...] como referência globalizante de uma resposta emancipatória sustentável, baseada na articulação da subjetividade em estado nascente, da cidadania em estado de mutação e da ecologia no conjunto de suas implicações.

Com efeito, as preocupações modernas da verdade, da razão, da ideologia e do poder aos poucos estão sendo suplantadas pela problemática do sentido da vida. Uma necessidade de redescobrimto de si mesmo e do outro. Nesse lócus passa a ser considerado o desejo como fator de propulsão da autonomia e da vontade, na busca de novas maneiras de entender e viver em sociedade.

Tal forma de pensar as diferenças, que encerra a propositura de um novo modelo de gestão dos conflitos ancorado numa maior emancipação e autonomia dos indivíduos enquanto formadores da coletividade, coaduna-se perfeitamente com o processo participativo e a problemática ambiental. Nesse sentido, estender o alcance da mediação para abarcar também os conflitos de interesses difusos, no âmbito das audiências públicas, integra uma lacuna que ainda persiste no sistema jurídico brasileiro, mesmo com a futura edição do Novo Código de Processo Civil e das novas leis da arbitragem e da mediação, que não dão este alcance ao instituto.

Aliás, a só institucionalização da mediação no ordenamento jurídico nacional, mercê dos referidos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, provoca uma série de questões que justificam estudos e pesquisas aprofundados de natureza acadêmica e a geração de novos conhecimentos científicos para alicerçar a introdução e o desenvolvimento deste notável instituto na sociedade brasileira, inclusive para formação dos novos mediadores.

Cabe ressaltar, ainda, que a mediação é de fácil e pouco onerosa implementação, não exigindo sequer novas leis, e complementa os mecanismos estatais já existentes, gerando benefícios sociais ao conseguir internalizar as variáveis que geralmente não excluídas nas outras formas de equacionamento de conflitos socioambientais, tratando-se, portanto, de resultados

tangíveis, em condições de contribuir para a difusão de uma cultura de paz na questão ambiental.

Para além dos ideários dos países centrais – que disseminam práticas e capacitação para a resolução negociada de conflitos ambientais – a mediação emancipatória supõe e inclui as discussões sobre o modelo de desenvolvimento e o tipo de futuro que se deseja alcançar. O espaço para a discussão da dimensão política contida nos conflitos ambientais permite, por um lado, evidenciar a dimensão da desigualdade ambiental e, por outro, conduzir os grupos mais fracos a terem sua percepção mais respeitada.

Posto esta primeira ordem de justificativa, centrada na mediação como paradigma emergente na resolução de conflitos ambientais e seu caráter emancipatório, cumpre abrir espaço para uma segunda linha de fundamentação da pesquisa, que volta-se para a sua aplicação no processo participativo e na democracia semidireta.

A mediação, como instância de resolução de conflitos no procedimento das audiências públicas, representa uma nova engenharia institucional, superando as formas tradicionais de debate conflitual, de combate por meio do discurso, de violência linguística ou de embuste retórico, para trilhar um caminho de reconhecimento do outro e de respeito às diferenças, sem o pressuposto a priori do certo ou errado, da autoridade e da subjugação. A mediação emancipatória, tal qual preconizado nesta tese, atua num plano no qual o conflito ainda se encontra em seu estágio latente, gerando a possibilidade de sua redefinição simbólica.

Constitui-se, pois, num componente imprescindível para a legitimidade das decisões que envolvem o bem comum, contribuindo decididamente para um salto qualitativo no exercício da democracia participativa, na medida em que valoriza a participação do cidadão e afere a veracidade das informações apresentadas.

Finalmente, uma terceira linha de justificativa reside na própria importância da Engenharia e Gestão do Conhecimento para a Administração Pública e para o processo participativo, aspecto totalmente negligenciado no caso estudado e que a tese procurou destacar e enaltecer.

Efetivamente, a pesquisa de campo descortinou que órgão encarregado de coordenar os trabalhos de elaboração do Plano

Diretor de Florianópolis, o IPUF, não faz uso de sistemas de informação capazes de armazenar, transmitir, recuperar e processar as informações geradas nas audiências públicas e no processo participativo como um todo. Essa constatação possibilita o desenvolvimento da interface entre a Engenharia e Gestão do Conhecimento e a democracia participativa, cujos benefícios a tese trata de evidenciar.

As limitações do sistema podem ser constatadas da própria análise do endereço eletrônico da Prefeitura de Florianópolis²⁰ e seu link para o Plano Diretor²¹, que se propõe a disponibilizar arquivos em PDF para *down loads*, contendo alguns textos e mapas relativos aos trabalhos que são desenvolvidos pela administração pública a partir do processo participativo, mas que na verdade reproduzem informações apenas parciais, ensejando um controle social meramente formal.

Nesse sentido, são inexistentes os espaços de interação ou de participação pública *on line*, não estando disponível qualquer software de pesquisa de opinião, de análise de discursos, de respostas, de acesso, integração e disseminação das informações, blogs, etc., inclusive para fins de buscas e pesquisas, ferramentas que, não apenas alargam sobremodo o espectro de participação, mas permitem a sistematização e o aproveitamento de um conhecimento comunitário e um capital social muitas vezes mais eficiente que as rotinas tecnocráticas.

A pesquisa ilustra, também, o atual estágio de aprendizagem organizacional da administração pública municipal de Florianópolis²², apontando caminhos de aprimoramento que contribuam para a democracia participativa. A EGC se insere e ganha expressão precisamente neste contexto, podendo provocar uma revolução no processo de apoio e tomada de decisão, com repercussões favoráveis à transparência e à qualidade das informações disponibilizadas ao público.

Em suma, juntar mediação e conflitos ambientais com democracia participativa nas audiências públicas, é um modo de pensar o lugar do Direito na cultura emergente do Terceiro Milênio. Essa conjunção e esse entrelaçamento, ao limite,

²⁰ www.pmf.sc.gov.br, acessado em julho de 2013.

²¹ <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/>, acessado em julho de 2013.

²² No que concerne às audiências públicas do plano diretor.

animam o surgimento do paradigma ecológico no sistema social, caracterizado pela alteridade, dialogismo, assunção de responsabilidades comuns, compartilhamento de interioridades e pacto entre iguais.

Já as inovações tecnológicas das audiências públicas, advindas da EGC, apresentam-se como fator de ampliação e qualificação da participação pública, aspectos que a presente pesquisa procurou descrever, caracterizando outro contributo que a justifica.

1.5.1 Envolvimento do pesquisador com o tema

A coerência com esta pesquisa qualitativa – na qual o pesquisador foi o principal vetor na coleta de dados – implica na assunção de seu envolvimento com o tema e a sua experiência na área²³, porquanto hodiernamente a subjetividade não é mais vista como comprometedora da exatidão científica (MATURANA, 2009; VASCONCELLOS, 2002), nem a linguagem coloquial se confunde com falta de erudição, mormente num trabalho que se pretende acessível ao cidadão comum.

Na condição de advogado estabelecido em Garopaba desde 1988²⁴, atuando também como mediador independente a partir de 1994²⁵, o pesquisador pode constatar empiricamente não apenas a gênese e a intensificação dos conflitos ambientais na região²⁶, como a falta de efetividade dos meios tradicionais de resolução dessas controvérsias.

A experiência gerou a dissertação de mestrado intitulada “A Ação Civil Pública e a Resolução de Conflitos Ambientais em

²³ Autores como DEMO (2007), LAKATOS (1991) e SILVA (2001) ressaltam, inclusive, a importância do uso de uma metodologia de primeira pessoa, de forma sistematizada, para que os dados fenomenológicos capturados através de relatos subjetivos sejam consistentes e válidos para troca intersubjetiva e objetiva.

²⁴ Município costeiro situado a 80 km ao sul de Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina.

²⁵ Fundador do Instituto de Mediação e Arbitragem de Garopaba – IMAG.

²⁶ Principalmente em decorrência do incremento da atividade turística e da ocupação não planejada do território.

Zona Costeira de Santa Catarina”²⁷, em cujo âmbito foi investigado com rigor a atuação do Ministério Público e da sociedade civil organizada na provocação do Poder Judiciário para a composição das então crescentes contendas envolvendo o meio ambiente²⁸, que ao lado de uma pesquisa qualitativa, com amostra significativa da população envolvida, evidenciou a insuficiência e a inoperância dos meios estatais colocados à disposição da sociedade.

Desde então, a pergunta por que, no Brasil, não são utilizados métodos alternativos de prevenção e resolução de conflitos ambientais, como a mediação, tornou-se uma inquietação permanente.

Este envolvimento direto e prolongado do pesquisador com o tema gerou um projeto de pesquisa que, acolhido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) em 2007, objetivava originariamente investigar os licenciamentos ambientais e os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TCAC), junto à Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA) e ao Ministério Público Estadual, respectivamente, a fim de verificar qual o encaminhamento dado aos conflitos ambientais e a viabilidade do emprego da mediação.

Contudo, em agosto de 2009, quando o pesquisador foi contratado pela Fundação CEPA - Centro de Estudos e Planificação Ambiental²⁹, vencedora da licitação “para conclusão da nova etapa do Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis”³⁰, para desempenhar a função de “coordenador de aspectos legais e institucionais”³¹ da legislação que se achava em processo de construção conjuntamente com a sociedade

²⁷ Apresentada e aprovada em 2003 na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, orientada pelo Prof. Dr. Eduardo Juan Soriano-Sierra.

²⁸ No âmbito dos Municípios de Garopaba e Imbituba, Estado de Santa Catarina e no período compreendido entre 1985 (data da entrada em vigor da Lei da Ação Civil Pública) e 2002 (encerramento da pesquisa).

²⁹ Organização multinacional, com sede em La Plata, Argentina.

³⁰ “[...] baseado no processo participativo realizado nos anos de 2007 e 2008, e nos avanços técnicos produzidos pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF” conforme termos do Contrato Administrativo celebrado pelo Município de Florianópolis.

³¹ De acordo com o Contrato de Prestação de Serviços entabulado na ocasião.

civil, emergiu o caráter emancipatório que poderia ser conferido à mediação.

As experiências advindas do acompanhamento do processo participativo agregaram à proposta originária um almejado balanceamento, visto que as discussões sobre o novo Plano Diretor vinham marcadas por conflitos socioambientais que eclodiam principalmente nas audiências públicas, tonando o processo participativo um palco por excelência para o estudo da problemática subjacente à tese em gestação, notadamente porque os antagonismos aí explicitados não haviam sido ainda *judicializados*, com o predicado adicional de encontrarem-se tais conflitos impregnados de uma essência política.

Já a Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC) tratou-se de um campo de estudo novo para o pesquisador, mas que se mostrou pertinente e até complementar, visto que as audiências públicas carecem de inovações tendentes a qualificar a participação pública, assim como a própria resolução de conflitos não prescinde de ferramentas de manejo contemporâneas³².

A partir daí a pesquisa ganhou sua formatação definitiva, dando margem ao surgimento de uma matriz interpretativa dos conflitos que denota a importância da construção de consensos no palco da democracia participativa. O pesquisador, na condição de observador participante, com acesso amplo a documentos públicos e privados, convivendo cotidianamente com os principais protagonistas do processo, passou a ter em mãos farto material não só para viabilizar uma moldura consistente para as respostas que vinha buscando, mas que, sobretudo, clamava por um olhar crítico e pela divulgação responsável de suas peculiaridades internas à sociedade como um todo.

Extinto, em março de 2010, o contrato administrativo firmado com a Prefeitura Municipal de Florianópolis, o pesquisador – transformado por sua própria pesquisa – permaneceu acompanhando o processo participativo do Plano Diretor na condição de membro efetivo da Comissão Especial Temporária para Acompanhamento do Plano Diretor de Florianópolis³³, criada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Seccional de Santa Catarina, continuando, a partir dessa

³² Como modelagem computacional multiagente e jogos de papéis, que auxiliam na abordagem e resignificação dos conflitos.

³³ Nomeado pela Portaria n°. 255/2010.

constante ligação com o tema, a aportar subsídios complementares à pesquisa, a fim de conferir-lhe verossimilhança em perspectiva e autoridade ao argumento central.

1.5.2 Responsabilidade social

Gestada em uma instituição pública de ensino superior, mantida com recursos dos contribuintes brasileiros, é de rigor ético que a pesquisa ofereça alguma contribuição à sociedade como um todo. Se a tese, ainda que reflexivamente, promover algum influxo para que a mediação venha a ser adotada nos procedimentos das audiências públicas, já terá alcançado em parte o seu objetivo social, tamanho os benefícios difusos que esta nova maneira de participação democrática pode proporcionar.

O estudo procurou evidenciar, de um lado, que a solução pacífica das controvérsias é um direito do cidadão, constante do preâmbulo da Constituição Federal e, por outro, que o tratamento dos conflitos emergentes nas audiências públicas, por intermédio de mediação, não exige leis específicas, mudanças constitucionais, orçamentárias, etc., ou seja, tal possibilidade depende apenas de boa vontade política e, por certo, alguma dose de pressão popular³⁴.

Fica, assim, evidenciado, que qualquer cidadão, numa audiência pública, frente a uma dada controvérsia, pode reivindicar que aquele conflito, pela importância que apresente, deva ser tratado em separado (e não conduzido de roldão juntamente com outros assuntos da pauta), com o auxílio de terceiros imparciais – mediadores –, cuja indicação, enquanto não se estruturam os quadros profissionais, pode recair sobre membros do Ministério Público ou outras personalidades de destacada credibilidade local.

Não é improvável supor que os próprios agentes públicos, diante de impasses imobilizantes ou de iminente *judicialização* da questão, recorram a intervenção de mediadores, inclusive como

³⁴ O direito de petição está estabelecido na alínea 'a', do inciso XXXIV, do art. 5º., da Constituição Federal, nos seguintes termos: "*o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder*".

instrumento de gerenciamento de crises. Se assim é, basta uma divulgação apropriada da informação para que um precedente ocorra e se torne uma ideia replicante, apta a disseminar uma nova cultura e operar um salto qualitativo no funcionamento do sistema social, haja vista que a prática traz um aprimoramento às instituições e desperta no povo a consciência de seus direitos políticos.

Com esse pensamento – e sabendo-se que as contribuições de uma pesquisa científica à sociedade são geralmente intermediadas por processos políticos, culturais e sociais mais amplos – é que parcela do compromisso social do pesquisador reside em editar uma cartilha e proferir palestras objetivando difundir os resultados da pesquisa diretamente à sociedade civil, notadamente as associações comunitárias, de bairros, de proteção ao meio ambiente e outras, com vistas propagar a ideia de que é possível lançar mão da mediação, sem precisar-se a priori recorrer ao Poder Judiciário – que, via de regra, se mostra de difícil acesso, oneroso e demorado – ou conformar-se com determinada situação desfavorável ou arbitrária.

Com isso, assegura-se, também, aos próprios sujeitos da pesquisa – e por via reflexa às comunidades em que os mesmos estão inseridos – os benefícios resultantes do trabalho, seja em termos de qualificação para o exercício da cidadania, seja como acesso ao conhecimento gerado.

Enfim, espera-se que esta tese não sirva apenas para os fins imediatos a que foi concebida (avanço do conhecimento no campo estudado), mas preste um serviço à cidadania. Que não seja julgada apenas pelo mérito acadêmico que porventura contenha, mas também pela relevância social que possa apresentar, consubstanciada na promoção e difusão da consciência de direitos, de inclusão política e de uma cultura fraterna de pacificação social. Em outras palavras, a presente tese é, em si, um documento para a sociedade.

1.6 ESCOPO E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa debruçou-se sobre a primeira fase do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis, iniciada com a 2ª. Conferência da Cidade ocorrida em 30 e 31 de julho de 2005, e

desdobrada em trinta e nove Audiências Públicas, transcorridas no período de 12 de junho de 2006 até 18 de março de 2010³⁵.

Não faz parte de seu escopo as audiências públicas realizadas a partir de 24 de agosto de 2011, quando se iniciou uma segunda fase do processo participativo para a conclusão do Plano Diretor, conquanto estejam as mesmas declinadas no estudo³⁶. Tampouco abrange a retomada do processo pelo novo governo municipal eleito para o mandato de 2013/2016³⁷, muito embora suas diretrizes e encaminhamentos tenham sido considerados para uma perspectiva sistêmica do processo participativo³⁸.

Seu intuito foi buscar respostas para a pergunta originária de como são tratados os conflitos ambientais nas audiências públicas, com o objetivo de avaliar o papel que a mediação e a gestão do conhecimento poderiam desempenhar nesta seara. Assim, não obstante transite pelas teorias sociológicas dos conflitos, das ciências políticas, do direito urbanístico e da gestão do conhecimento, o escopo da tese não é desenvolver essas disciplinas, mas avançar no conhecimento da mediação, em sua conexão com a democracia direta das audiências públicas, que se constitui num campo em desenvolvimento das ciências sociais, de caráter interdisciplinar.

³⁵ Nesta data realizou-se a Audiência Pública para aprovação do anteprojeto de lei que, incontinenti, deveria ser encaminhado à Câmara de Vereadores, ou seja, era o último ato do processo participativo na esfera do Executivo. Contudo, a população presente ao evento rejeitou o documento apresentado, razão pela qual a Prefeitura Municipal de Florianópolis, após um tempo de realinhamento, retomou os trabalhos em 24 de agosto de 2011, no que passou a ser considerado uma “segunda fase” do processo originário.

³⁶ E que igualmente não logrou êxito em concluir o Plano Diretor, cujo processo participativo sofreu solução de continuidade com as eleições municipais de outubro de 2012.

³⁷ O que ocorreu com a organização do I Seminário da Cidade de Florianópolis, transcorrido em 25 e 26 de março de 2013, nas dependências da UFSC.

³⁸ E ao que as mesmas indicam, os trabalhos devem perdurar, no mínimo, ao longo do ano de 2013, permanecendo até lá a Cidade sem um Plano Diretor ajustado aos princípios e às diretrizes do Estatuto da Cidade.

A própria EGC é abordada como coadjuvante no processo de tratamento dos conflitos, e não como objeto central da tese, que igualmente não abarca o conteúdo do plano diretor até então revelado (princípios, políticas, instrumentos, normas específicas), nem todo o processo, que se encontra ainda inacabado, ou seja, não trata do plano diretor em si, mas dos conflitos que emergem do processo participativo para sua elaboração e das possíveis formas de gestão que os mesmos podem experimentar.

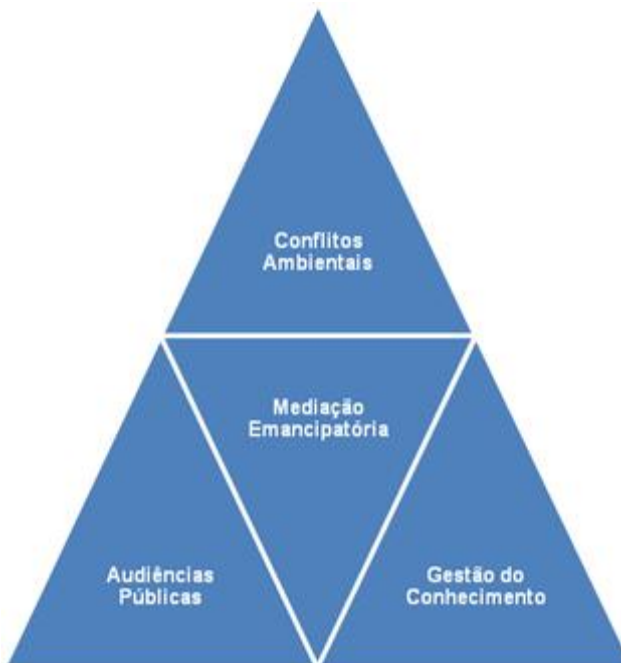
A limitação experimentada pela pesquisa foi a falta de acesso às gravações das audiências públicas que, segundo o IPUF, foram extraviadas, o que restringiu uma ampla análise dos discursos, inclusive inviabilizando o uso de softwares como o CAQDAS (*Computer Aided Qualitative Data Analysis Software*). Mas há que se registrar que além do alegado extravio, muitas solenidades sequer contaram com esse recurso de gravação, malgrado sua obrigatoriedade.

Por último, ainda que a contribuição teórica seja mais substantiva do que formal, e a delimitação espacial circunscreva-se ao território do Município de Florianópolis (nas dimensões físicas, econômica, política e simbólico-cultural), as conclusões alcançadas são de caráter abrangente, podendo ser aplicadas – ressalvadas as condicionantes de tempo e contexto – a quaisquer audiências públicas, como, por exemplo, dos licenciamentos ambientais, das leis orçamentárias, elaboração de planos de manejos de unidades de conservação, bem assim outras matérias que impliquem no enfrentamento de conflitos ambientais, como a celebração dos Termos de Compromissos de Ajustamento de Conduta.

1.7 ORIGINALIDADE DA PESQUISA

A originalidade da pesquisa advém do conhecimento novo que apresenta marcadamente interdisciplinar. A Figura 1 ilustra a correlação dos temas da presente tese, tendo em vista a centralidade da mediação emancipatória e sua pertinência às audiências públicas, aos conflitos ambientais e à gestão do conhecimento.

Figura 1 – A interdisciplinaridade da tese



Fonte: o autor (2013)

As referências analisadas e a revisão das bases de dados de periódicos científicos – adiante detalhada – indicaram que são poucos ainda os trabalhos sobre mediação aplicada aos conflitos ambientais³⁹. A maioria dos autores estudados identifica o Poder Judiciário como a instituição por excelência para a resolução dos conflitos ambientais, contribuindo para reforçar o mito de que a mediação implica em concessões de bens indisponíveis, amplificando a ideia de um monopólio sagrado estatal.

Um pequeno grupo chega a sustentar que a mediação ambiental estaria a serviço de interesses dos países industrializados, que pretendiam, com a disseminação de

³⁹ Situação que tende a se modificar com a iminente aprovação do marco regulatório da mediação, cujo projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional prevê expressamente, no art. 34, inciso III, a utilização do instituto também em conflitos que envolvam direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

projetos para a capacitação em técnicas de manejo de conflitos ambientais, manter fora do campo político as discussões sobre o modelo de desenvolvimento na América Latina. Outros, em contrapartida, promovem a apologia da resolução negociada como alternativa de superação dos altos custos, da morosidade e da falta de especialização da Justiça estatal nesta área.

Mas a presente tese escolheu as audiências públicas como objeto de estudo empírico justamente para conferir o caráter político à mediação, destacando a sua ambivalência, já que pode propiciar a que grupos sociais mais fracos tenham a sua percepção ambiental respeitada, promovendo o empoderamento da sociedade civil, no que pode ser considerada inovadora.

No que tange à mediação para resolução de conflitos no âmbito das audiências públicas, até onde se investigou inexistente qualquer proposta que a contemple. Os trabalhos encontrados mencionam a existência de inúmeros conflitos nas audiências públicas e a importância dos mesmos serem mediados, mas nenhum chega referir a mediação enquanto instância a ser inserida no procedimento da audiência pública. Ao tratar da matéria, a pesquisa preenche um vazio existente, já que as audiências públicas, embora previstas em diversos diplomas legais, não possuem ainda um marco regulatório próprio, circunstância que confere ineditismo ao estudo.

No aspecto atinente às contribuições da EGC, em particular das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), para o tratamento dos conflitos nas audiências públicas, a tese se mostra ainda mais incomum, tendo em vista a escassez de produções científicas com esta abordagem, não tendo sido resgatado qualquer parâmetro com as especificidades trabalhadas nesta pesquisa.

O atraso procedimental em que se encontram as audiências públicas no Brasil, via de regra, realizadas de modo cansativo e enfadonho, enfraquecem a participação. Num esforço para superar essas limitações, a pesquisa aponta cenários para inovação, modernização e dinamização dessas solenidades, que se constituem em estímulo a uma maior participação e à própria qualificação dessa participação, porquanto vive-se mergulhado na cultura digital e essa linguagem, fazendo parte do cotidiano, deve também fazer parte do processo participativo, inclusive no sentido de orientar um

futuro marco regulatório das audiências públicas, ainda inexistente.

Trata-se, por assim dizer, de estudo original que não se limita a apresentar – ou se baseia exclusivamente em – publicações anteriores, oferecendo uma nova interpretação dos fenômenos estudados, mas também criando condições para a sua efetividade, sintonizadas com as acentuadas e velozes mudanças em curso na sociedade brasileira, inclusive aptas a subsidiar a política pública em desenvolvimento para a área.

1.8 ADERÊNCIA E CONTRIBUIÇÃO AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO (PPEGC) DA UFSC

A pesquisa elaborada insere-se nos estudos interdisciplinares, envolvendo as ciências políticas, jurídicas e sociais, além da própria gestão do conhecimento, área de concentração a que está subsumida. A abordagem acerca dos meios autocompositivos para diluir conflitos no âmbito do processo participativo para a elaboração do Plano Diretor – diploma legal voltado para a proteção da qualidade de vida e do meio ambiente em todas as suas dimensões –, lhe confere identidade com a linha de pesquisa eleita: gestão do conhecimento da sustentabilidade.

As conclusões alcançadas, que fundamentam a validade da mediação para o tratamento de conflitos ambientais nas audiências públicas, promovem a conexão e o entrelaçamento entre mediação, conflitos ambientais e democracia participativa, aportando uma contribuição teórica-epistemológica de nítida feição interdisciplinar, característica diferenciadora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento - PPEGC, em cuja área se acha vinculado junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Ao identificar no campo pesquisado (audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis) a ausência de instrumentos de EGC⁴⁰, bem como ao propor a sua

⁴⁰ E os prejuízos por esta ausência causados, como a perda do conhecimento comunitário e da cultura oral manifestados nas audiências públicas; a documentação do ponto de vista dos

adoção, descrevendo os benefícios e vantagens daí advindos⁴¹, a tese induz ao fortalecimento da área, em geral, e do PPGECC, em particular.

A própria práxis da mediação ressent-se da ausência de suporte do instrumental oferecido pela EGC, já que nela preponderam os conhecimentos tácitos de bons ofícios empregados para resolução de litígios, geralmente emanados de líderes comunitários, espirituais, de anciões, e outros, que muitas vezes, por não se converterem em conhecimento explícito, se perdem.

Nesse sentido, pode-se destacar também a importância de um banco de dados – viabilizado a partir das contribuições da área – que reúna os acordos alcançados por intermédio da mediação, acabando com a desconexão entre elas e atuando como um repositório de precedentes, permitindo ao mesmo tempo a recuperação de informações e uma maior uniformidade das deliberações, que reflita uma vontade geral.

Ademais, mediação emancipatória nas audiências públicas em si, é uma inovação tecnológica no campo de resolução de conflitos difusos, que gera novas experiências, novos perfis profissionais e novas áreas de atuação, que se constitui num dos objetivos do PPGECC.

A par disso, no âmbito da administração pública, os conhecimentos existentes relativos à realização de audiências públicas, mostram-se fragmentados e de cunho personalíssimo, a indicarem a necessidade de aprendizagem organizacional, que ao fim e ao cabo possa produzir resultados em benefício do cidadão, do governo e da democracia. Tal fato coloca o conhecimento específico daí advindo como elemento gerador de valor intangível para o processo participativo e para toda sociedade.

É possível divisar, também, que a gestão do conhecimento associada à gestão de conflitos, possa porventura abrir uma nova senda investigativa no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (MUSSE *et al*, 2008), quiçá estimulando novas pesquisas e gerando

participantes que permite a aferição da veracidade e ao controle da legitimidade e legalidade da ação do Poder Público, entre outros;

⁴¹ Qualificação da participação pública; disseminação da informação; etc.

modelos de “melhores práticas”, com resultados benéficos à coletividade.

Espera-se, a final, que o trabalho possa – mesmo que modestamente – contribuir para um ainda maior reconhecimento do PPEGC perante a UFSC e a comunidade acadêmica em geral, e reforce a sua qualificada produção científica no sentido de consolidar o conceito 5 junto a CAPES, bem como estimule a conquista do conceito 6⁴², na esteira dos desdobramentos que a pesquisa poderá eventualmente ensejar.

1.9 ESTRUTURA DA TESE

Apresenta-se a seguir os capítulos que compõem a presente tese, estruturada em cinco partes (Quadro 1):

Quadro 1: Estrutura de tese

Elementos pré-textuais
Parte 1: Introdução
Parte 2: Metodologia e dados coletados
Parte 3: Contextualização teórica
Parte 4: Análise e discussão dos dados
Parte 5: Considerações conclusivas e sugestões de novos estudos
Elementos pós-textuais

Fonte: o autor (2013)

A parte um (capítulo 1) introduz a pesquisa, discorrendo sobre requisitos teóricos do tema escolhido; a parte 2 (capítulo 2) expõe a trajetória metodológica percorrida pela pesquisa; a três (capítulo 3) apresenta a contextualização teórica da temática estruturadora, fundamentando epistemologicamente suas conclusões; a parte 4 (capítulo 4) analisa e discute os dados coletados; a parte 5 (capítulo 5) apresenta as conclusões gerais e sugestões para novas pesquisas.

⁴² Conforme intenção declarada em <<http://www.egc.ufsc.br>>, acessado em ago. 2012.

2 METODOLOGIA E DADOS COLETADOS

2.1 INTRODUÇÃO

A história da investigação social encontra-se repleta de esforços para combinar, numa única pesquisa, diferentes métodos de recolha e análise de informações (DUARTE, 2009), pela necessidade muitas vezes sentida de usar procedimentos oriundos de diferentes tradições, combinados entre si, para superar os limites intrínsecos de cada abordagem e tentar abarcar a complexidade do objeto em estudo.

A metodologia tradicional, fundada apenas na qualidade formal não pode ser exclusiva (DEMO, 2007), visto que subjuga o pensar às leis imutáveis da forma, deixando escapar, por vezes, a riqueza e o dinamismo das relações, seu histórico e contexto, que não se subsumem no racionalismo puro.

Assim, com o objetivo geral de avaliar “a função que a mediação e a gestão do conhecimento desempenham na resolução dos conflitos socioambientais emergentes nas audiências públicas”, e partindo de pressupostos teóricos de base sistêmica e novo-paradigmática, ou seja, que consideram o sujeito e objeto inseparáveis, a “realidade” múltipla e complexa e a subjetividade como fundante da ordem simbólica, a pesquisa, para dar conta deste objeto, assumiu a feição predominante de pesquisa qualitativa básica, procurando, além de descrever, interpretar e entender o fenômeno estudado (TAYLOR E BOGDAN, 1997).

Para mais ampla fidedignidade dos resultados, a investigação, além de revisão bibliográfica tradicional e revisão sistemática da literatura, recorreu a outras fontes de coleta de evidências, como a observação direta e a observação participante, levantamento e análise de documentos oficiais e exame de artefatos físicos, entrevistas e posterior análise, exigindo do pesquisador habilidades metodológicas distintas e resultando numa combinação de métodos e procedimentos.

A análise qualitativa de dados se caracteriza por seu um processo indutivo, nos termos da *Grounded Theory*, ou Teoria Fundamentada em Dados, concebida por Glaser e Strauss a partir do final da década de 1960 e adotada, em especial, na área da Engenharia de Software, de acordo com Conte, Cabral e Travassos (2009). Segundo Bandeira de Melo e Cunha (2003), o

método utiliza um conjunto de procedimentos sistemáticos de coleta e análise de dados para gerar, elaborar, validar teorias substantivas (específicas para determinado grupo ou situação) sobre fenômenos sociais ou processos sociais abrangentes.

O processo dedutivo foi igualmente utilizado, por exemplo, como auxiliar, nas hipóteses em que se fazia necessário equalizar a questão da intuição versus racionalidade, formulando premissas como: o direito de todos à solução pacífica das controvérsias é assegurado constitucionalmente (premissa maior); a mediação é uma forma de resolver pacificamente as controvérsias (premissa menor); logo, a mediação é constitucionalmente assegurada (conclusão).

Desta forma, a pesquisa foi desenhada, de um vértice, para coletar dados e sistematizá-los (descrição), e, de outro, teorizar a respeito do tema estudado (explicação), unindo a prática e a teoria, porque compreender a realidade e nela intervir forma uma só totalidade. Para tanto, procurou socorrer-se da triangulação de dados (DUARTE, 2009) e de procedimentos metodológicos.

2.2 A PESQUISA QUALITATIVA E SUA VALIDAÇÃO CIENTÍFICA

Numa acepção ampla, método de pesquisa pode ser entendido como a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos em estudo. Em linhas gerais, existem dois grandes métodos: o qualitativo e o quantitativo, que se diferenciam, sobretudo, pela abordagem do problema (RICHARDSON, 1989).

A abordagem qualitativa, conforme Triviños (1994), contempla atividades de investigação específicas, nas quais o pesquisador participa, compreende e interpreta os dados coletados na pesquisa, ou seja, esta abordagem investiga as realidades sociais através da compreensão e interpretação dos significados humanos e seus processos de construção social. O pesquisador vai a campo a fim de captar o fenômeno estudado em seu contexto, para que se entenda a sua dinâmica.

Além disso, a pesquisa qualitativa se propõe a responder questões particulares que não podem ser quantificadas, lidando com um universo de significados, motivos, aspirações, valores e atitudes, adentrando em um espaço mais profundo das relações,

dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (PACHECO, 2010).

Desta forma, neste tipo de abordagem, as hipóteses surgidas inicialmente podem ser deixadas de lado ao aparecerem outras a partir de novas informações, existindo, conforme Triviños (1994), pouca relevância em definir operacionalmente as variáveis. As principais características da pesquisa qualitativa, segundo este autor, é que (i) tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; (ii) é um tipo de pesquisa descritiva; (iii) os pesquisadores estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados; (iv) a análise dos dados é indutiva; e, (v) o significado é essencial para sua validação.

O uso de várias fontes de evidências, por sua vez, permite que a pesquisa desenvolva e percorra linhas convergentes de investigação, tornando as conclusões mais consistentes. Nesse sentido, a análise documental mostrou relevante contribuição. Finalmente, com vistas à consolidação do trabalho de campo, assumiu especial importância uma contextualização teórica adequada, que relacionasse os dados coletados com as referências existentes sobre a matéria. A credibilidade da pesquisa em grande parte decorre da escolha dos procedimentos metodológicos, da combinação ponderada entre eles e da observância dos princípios éticos.

2.3 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

2.3.1 Revisão da literatura

A tese adotou, para a confiabilidade das respostas, diversos procedimentos metodológicos combinados entre si, começando por revisões de literatura, observação direta e observação participante, levantamento e análise de documentos oficiais, entrevistas e exame de artefatos físicos. Todos os dados da pesquisa foram coletados pelo próprio pesquisador.

Como ponto de partida metodológico, procedeu-se inicialmente uma revisão da literatura nacional e estrangeira pertinente ao assunto. Em complementação às fontes pesquisadas, o estudo buscou consolidar seu referencial teórico numa revisão em bases de dados marcadamente interdisciplinares, o que culminou por corroborar a originalidade

da tese e sua aderência ao PPGEGC. As bases de dados a seguir foram selecionadas tendo em vista seu caráter de origem (interdisciplinar) e abrangência:

- SCOPUS
- WEB OF KNOWLEDGE
- PERIÓDICOS CAPES

O acesso aos bancos de dados deu-se através do sistema VPN-UFSC, a partir da habilitação do serviço junto IdUFSC (identidade UFSC), no endereço eletrônico <http://www.idufsc.ufsc.br>. O ponto de partida para esta revisão sistemática foi a definição da estratégia de busca. O tema gerador da tese é a mediação aplicada à resolução de conflitos socioambientais nas audiências públicas, apoiada na gestão do conhecimento. Logo, a problematização é ampla e diversificada, abrangendo vários campos do conhecimento.

Para dar suporte a novas proposições, foi necessário reunir um feixe de teorias convergentes e, muitas vezes, estabelecer um confronto entre elas, criando um verdadeiro diálogo intertextual com vistas a resgatar os conhecimentos prévios e as informações já existentes, gerando, desta forma, um contexto que confere um significado e uma fundamentação ao tema estudado (BENTO, 2012).

Desta forma, a tese transita pelos principais conceitos necessários ao desenvolvimento de sua proposta, responsáveis, em última análise, pelo suporte teórico para as conclusões alcançadas. Sua fundamentação não é um "resumo" das obras selecionadas, mas a apresentação das ideias pertinentes e relevantes presentes nos autores estudados, que mostra a relação que possuem com o tema pesquisado, sobretudo nas áreas pouco investigadas (CARDOSO, 2010).

2.3.1.1 Revisão Sistemática de Literatura (RSL)

A metodologia de Revisão Sistemática de Literatura (RSL) é adotada no âmbito acadêmico como balizadora de evidências por meio da análise de pesquisas relevantes e voltadas a uma questão particular de pesquisa ou fenômeno. Embora sua origem deva-se à síntese numérica verificada no campo da astronomia, estendendo-se nas décadas de 1950 e 1960 para a agricultura,

pedagogia e psicologia, as bases de sua aplicação estruturaram-se a partir de 1970 com estudos na área médica.

Um marco em seu desenvolvimento ocorreu em 1990, quando, a partir do estudo sistemático de diferentes pesquisas, Thomas Chalmers e Joseph Lau identificaram a eficácia de um antitrombolítico (droga que dissolve coágulos), a estreptoquinase, no tratamento de pacientes com infarto agudo (PARENTE et al., 2008). O rigor científico de sua utilização oferece credibilidade às revisões tradicionais da literatura, uma vez que estas são consideradas mais amplas e subjetivas, sujeitas a opiniões pessoais.

A revisão sistemática adquiriu visibilidade com o surgimento da Cochrane Collaboration, em Oxford, Inglaterra, em 1992. A Cochrane é uma organização internacional que coloca como missão “ajudar as pessoas a tomar decisões baseadas em informações de boa qualidade na área da saúde” e informa, em seu endereço eletrônico (<http://www.cochrane.org>), ser “uma organização sem fins lucrativos e sem fontes de financiamento internacionais”.

Ao promover o uso e a divulgação do método de revisão sistemática na busca de evidências, a organização orienta na localização e apresentação das publicações mais relevantes no campo que se pretenda investigar, com ou sem a utilização de dados estatísticos. Embora com algumas evidências numéricas de busca, como se verá aqui apresentadas, a ênfase das revisões sistemáticas para esta tese recaiu sobre a análise qualitativa.

2.3.1.2 Metodologia das revisões

De acordo com o referencial teórico proposto pela Cochrane Collaboration (2012) à orientação de pesquisas de revisão sistemática, o pesquisador buscou apurar, selecionar, analisar e sintetizar estudos empíricos, teóricos e de revisão pertinentes ao tema desta tese. Para compor uma base conceitual abrangente, fez-se necessária a realização da RSL junto a bases de dados de natureza reconhecidamente interdisciplinar, um dos fatores de aderência ao PPEGC.

Nesse âmbito, foram escolhidos três bancos de dados: Scopus, o maior banco de artigos do mundo; Web of Knowledge, que impõe rigidez à validação de artigos disponibilizados e o

banco de Periódicos Capes, a principal base brasileira de consulta. A composição metodológica também incluiu pesquisa manual, resultando na revisão tradicional de literatura (CASTRO, 1999).

A pesquisa manual buscou contemplar artigos publicados em periódicos impressos e virtuais, arquivos e documentos do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). Concomitante às revisões sistemática e tradicional da literatura, acrescentou-se à metodologia a realização de entrevistas em profundidade (DUARTE, 2010) junto a especialistas.

2.3.1.3 Objetivos de pesquisa e descrição de metodologia da Revisão Sistemática

Para atender o objetivo principal desta tese – avaliar a função que a mediação e a gestão do conhecimento desempenham na resolução de conflitos socioambientais emergentes em audiências públicas – fez-se inicialmente necessário identificar conceitos relevantes aqui considerados para a formulação da pergunta de pesquisa.

Buscou-se descrever as palavras que “identificam” ou “ativam” o conceito no âmbito da pesquisa, o que para Wives (2004) é tarefa com grau de dificuldade, pois só se pode supor quais palavras utilizadas nos textos serão analisadas. Para tanto, Wives (1999, p.75) destaca o papel do especialista:

(...) identificou-se que o usuário (se for um especialista na área de aplicação) deve utilizar palavras que ele acredita serem relacionadas com o conceito que está modelando. Se o usuário não for um especialista, deve ser feito contato com um que seja capaz de indicar as palavras mais relevantes para a identificação do conceito na área de aplicação.

Assim, procedeu-se, inicialmente, por recomendação de especialista da área, contatado junto à Biblioteca Universitária da UFSC, a ordenação de três palavras chaves, escolhidas por apresentarem maior pertinência e relevância ao estudo, bem como abarcarem um maior número de eventos, quais sejam, em seu correspondente em língua inglesa: “environmental conflict”

and “mediation” and “public hearing”, sendo esta considerada a combinação de número 1.

As combinações que se seguiram entre as palavras chaves, formando pares entre si, permitiu a elaboração de novas expressões de busca, consideradas de números 2, 3 e 4 (Quadro 2). Ressalte-se que para a busca no Portal da CAPES os descritores foram acionados em língua portuguesa.

Quadro 2 – Combinações de descritores para RSL

Descritores
1. "environmental conflict" and "mediation" and "public hearing"
2. "environmental conflict" and "public hearing"
3. "environmental conflict" and "mediation"
4. "public hearing" and "mediation"

Fonte: o autor (2012)

No total, 130 artigos foram localizados, de 28 diferentes autores, nenhum citado mais de uma vez, em publicação diferente. Os totais encontrados aparecem nos Quadros 3 e 4, de acordo com as combinações de palavras chaves e por banco de artigos, respectivamente:

Quadro 3 – Resultado da revisão por combinações dos descritores

Combinações	Registros Encontrados
1 - “environmental conflict” and “mediation” and “public hearing”	1
2 - “environmental conflict” and “public hearing”	15
3 - “environmental conflict” and “mediation”	96
4 - “mediation” and “public hearing”	18

Fonte: o autor (2012)

Quadro 4 – Resultado da revisão por banco de dados de natureza interdisciplinar

Por Banco de Artigos	Quantidade
Scopus	40
Web of Knowledge	85
Periódicos Capes	5

Fonte: o autor (2012)

A seguir buscou-se definir critérios de inclusão para dar início à construção dos resultados. Foram consideradas as publicações existentes até 2012, sendo selecionados os cinco primeiros artigos disponibilizados na íntegra e por relevância,

após busca com cada combinação de palavras (números 1, 2,3 e 4) nos três bancos de dados consultados. Os Quadros 5, 6 e 7 apresentam os 18 artigos resultantes da primeira construção.

Quadro 5 – Artigos extraídos da base de dados Scopus

Scopus	
1 0	EXTRAÍDOS
2 Total 1	Role of the public inquiry in the resolution of environmental conflict Gilpin, Alan 1990 CHEMECA '90, Australasian Chemical Engineering Conference , pp. 152-160
3 Total 34	Conflicts over coastal protection in a National Park: Mediation and negotiated law making Striegnitz, M. 2006 Land Use Policy 23 (1) , pp. 26-33 11 Computer assistance in environmental mediation Dagnino, A., Hipel, K.W., Fraser, N.M. 1989 Systems Practice 2 (2) , pp. 181-197 Limits of co-operation: A German case of environmental mediation Holzinger, K. 2000 European Environment 10 (6) , pp. 293-305 Insights and applications: Exploring the feasibility of mediated final offer arbitration as a technique for managing "Gridlocked" environmental conflict Daniels, S.E. 2009 Society and Natural Resources 22 (3) , pp. 261-277 Consensus building in the resolution of complex environmental issues: A case study of the Hantan River Dam Koh, J., Kim, K., Lee, M. 2009 International Review of Public Administration 13 (3) , pp. 89-105
4 Total 5	Nenhum Disponível Capes

Fonte: o autor (2012)

Quadro 6 – Artigos extraídos da base de dados Web of Knowledge

WOK	
1 Total 1	Nenhum Disponível Capes
2. Total 14	Título: An assessment of people's satisfaction with the public hearing on the Yadana Natural Gas Pipeline project Autor(es): Ogunlana, S; Yotsinsak, T; Yisa, S Fonte: ENVIRONMENTAL MONITORING AND ASSESSMENT Volume: 72 Edição: 2 Páginas: 207-

	<p>225 DOI: 10.1023/A:1012043818678 Publicado: 2001 Número de citações: 0</p> <p>Título: Local democracy implications for coastal zone management-A case study in southern Norway Autor(es): Soma, Katrine; Vatn, Arild Fonte: LAND USE POLICY Volume: 26 Edição: 3 Páginas: 755-762 DOI: 10.1016/j.landusepol.2008.10.002 Publicado: JUL 2009 Número de citações: 8</p>
<p>3 Total 61</p>	<p>Título: Negotiating river ecosystems: Impact assessment and conflict mediation in the cases of hydro-power construction Autor(es): Karjalainen, Timo P.; Jarvikoski, Timo Fonte: ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT REVIEW Volume: 30 Edição: 5 Edição especial: SI Páginas: 319-327 DOI: 10.1016/j.eiar.2010.04.004 Publicado: SEP 2010</p> <p>Título: The Relationship between Parent-Child Conflict and Adolescent Antisocial Behavior: Confirming Shared Environmental Mediation</p> <p>Autor(es): Klahr, Ashlea M.; Rueter, Martha A.; McGue, Matt; et al. Fonte: JOURNAL OF ABNORMAL CHILD PSYCHOLOGY Volume: 39 Edição: 5 Páginas: 683-694 DOI: 10.1007/s10802-011-9505-7 Publicado: JUL 2011 Número de citações: 6</p> <p>Título: Intractability in environmental disputes: Exploring a complex construct</p> <p>Autor(es): Campbell, MC</p> <p>Fonte: JOURNAL OF PLANNING LITERATURE Volume: 17 Edição: 3 Páginas: 360-371 DOI: 10.1177/0885412202239138 Publicado: FEB 2003 Número de citações: 5</p> <p>Título: Conflicts over coastal protection in a National Park: Mediation and negotiated law making Autor(es): Striegnitz, M Fonte: LAND USE POLICY Volume: 23 Edição: 1 Edição especial: SI Páginas: 26-33 DOI: 10.1016/j.landusepol.2004.08.006 Publicado: JAN 2006 Número de citações: 11</p> <p>Título: Examining the claims of environmental ADR - Evidence from waste management conflicts in Ontario and Massachusetts Autor(es): Andrew, JS Fonte: JOURNAL OF PLANNING EDUCATION AND RESEARCH Volume: 21 Edição: 2 Páginas: 166-183 DOI: 10.1177/073945601128993148 Publicado: WIN</p>

	2001 Número de citações: 10
4 Total 9	Nenhum Disponível Capes

Fonte: o autor (2012)

Quadro 7 – Artigos extraídos da base de dados CAPES

	http://www-periodicos-capes-gov-9.br.ez46.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_om_home
1 Total 0	
2 Total 0	
3 Total 1	Conflito ambiental na costa de São Paulo: o Plano Diretor de São Sebastião Environmental conflict on the coast of São Paulo: São Sebastiao's Directive Plan Cunha, Icaro A. da
4 Total 4	<p>Análise de Risco aplicada aos alimentos no Brasil: perspectivas e desafios.(TEMAS LIVRES)(Texto em Portuguese) De Almeida Figueiredo, Ana Virginia ; Spinola Miranda, Maria Ciencia & Saude Coletiva, April, 2011, Vol.16(4), p.2251(12)</p> <p>No Caminho da Areia. Política, coexistência e conflito em Salvador (1945-1949).(Tempo) Luigi Negro, Antonio</p> <p>Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social Hevia, Felipe J. Revista de Estudios Sociales, April, 2011, Issue 39, p.95(14) [Periódico revisado por pares]</p> <p>A recepção da publicidade na TV entre crianças de cinco anos.(texto em português) Laurindo, Rosemeri ; Leal, Andressa Comunicacao, Midia E Consumo, July, 2008, Vol.5(13), p.139(19)</p>

Fonte: o autor (2012)

Sendo um deles (Striegwitz) disponibilizado em duas bases (Scopus e Web of Knowledge), chegou-se a um total de 17 artigos, para passar-se à nova etapa, uma segunda construção realizada com base em critérios de exclusão, a saber, localização

das palavras chaves no título e aderência ao tema pesquisado, o que reduziu os artigos a um universo de 14 publicações de relevância à pesquisa.

2.3.2 Observador participante

Na sequência, a condição de coordenador de aspectos legais e institucionais da Fundação CEPA, empresa vencedora da licitação para a confecção do anteprojeto de lei do novo Plano Diretor da capital catarinense, conferiu ao pesquisador uma posição privilegiada de observador participante (SPRADLEY, 1979), e se prolongou por sete meses e meio.

Dois foram os campos de observação nesta vertente metodológica: o primeiro foi o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPIUF); e o segundo os palcos das audiências públicas. O IPIUF é o órgão encarregado de coordenar o processo participativo, em cuja sede trabalham os funcionários responsáveis pelo trabalho técnico e na qual se acham arquivados todos os documentos existentes.

Além disso, ali se realizam inúmeras reuniões com a sociedade civil organizada. No IPIUF, o pesquisador teve acesso a informações às quais dificilmente poderia acessar de outro modo, sendo que sua presença não ocasionou qualquer perturbação ou anormalidade à rotina da organização. Ao revés, em razão da existência de um vínculo formal, constituiu-se uma interação social colaborativa (RICHARDSON, 1999).

Esse campo favoreceu amplamente a aproximação da problemática majoritária com a EGC, na medida em que possibilitou a verificação da existência de instrumentos e ferramentas de gerenciamento de informações e de conhecimento.

Tão logo os dados eram coletados durante a observação participante, iam sendo organizados em anotações escritas. Como se tratava de assunto extenso e complexo, um maior volume de registros foi necessário, subdivididos em anotações, diários, pró-memórias, atas de reuniões, etc., organizados por tópicos e em ordem cronológica.

A observação participante é uma técnica de investigação social em que o observador partilha, na medida em que as circunstâncias o permitam, as atividades, as circunstâncias, os interesses, as preocupações e os afetos de um grupo de

pessoas ou de uma comunidade em determinado contexto (ANGUERA,1985).

É, no fundo, uma técnica composta, na medida em que o observador não só observa como também tem de se socorrer de técnicas de entrevistas com graus de formalidades diferentes. O objetivo fundamental que subjaz à utilização desta técnica é a captação das significações e das experiências subjetivas dos próprios intervenientes no processo de interação social.

Como o observador tem de se integrar num grupo ou comunidade que, em princípio, lhe é estranho, ele sofrerá um processo de "ressocialização", tendo, frequentemente, de representar novos papéis. Por outras palavras, o investigador encontra-se numa tensão permanente entre a exigida adequação às características do grupo e a necessidade de manter o indispensável espírito crítico e isenção científica.

A técnica possibilita graus diversos de integração no grupo observado e de sistematização dos procedimentos de recolha de informação, de acordo com os objetivos que o investigador estabelece para a investigação.

A literatura especializada define a observação participante como "observação procedida quando o pesquisador está desempenhando um papel participante estabelecido na cena estudada" (ATKINSON E HAMMERSLEY, 1994) e que "representa um processo de interação entre a teoria e métodos dirigidos pelo pesquisador na sua busca de conhecimento, não só da 'perspectiva humana' como da própria sociedade" (HAGUETTE, 1987).

A antropologia é tida como a área na qual surgiu a pesquisa de campo, com destaque para Bronislaw Malinowski (1884 -1942), que introduziu a utilização da observação participante através da participação cotidiana por longos períodos na vida de seus pesquisados, criando, assim, um novo método de pesquisa que se revelou muito útil no campo social.

Para os fins desta pesquisa, a observação participante é considerada como um processo no qual a presença do observador numa situação social é mantida para fins de investigação científica. O observador está em relação face a face com os observados, e, em participando com eles em seu ambiente natural de vida, coleta dados. Logo, o observador é parte do contexto observado, o qual ele ao mesmo tempo modifica e é modificado.

O papel do observador participante pode ser tanto formal como informal, encoberto ou revelado, o observador pode dispensar muito ou pouco tempo na situação da pesquisa; o papel do observador participante pode ser uma parte integral da estrutura social ou ser simplesmente periférica com relação a ela (BECKER, 1994).

Portanto, observação participante é um método em que o pesquisador toma parte do cotidiano do grupo ou organização pesquisada, até desempenha tarefas regularmente, tudo com o intuito de entender em profundidade aquele ambiente, algo que a metodologia quantitativa não pode fazer.

A observação, segundo Serva e Júnior (1995), refere-se a uma situação de pesquisa na qual observador e observado encontram-se numa relação face a face e onde o processo de coleta de dados se dá no próprio ambiente natural de vida do observado, que passa a ver isso não mais como um objeto de pesquisa, mas como sujeito que interage em um dado projeto de estudo. A vivência dessas situações pode proporcionar maiores angústias no pesquisador, comparativamente às outras metodologias de pesquisa, pois traz dificuldades emocionais e obstáculos comportamentais a serem transpostos.

Como se pode constatar, “a escolha para utilizar a observação participante dá primazia à experiência pessoal vivida no campo, evitando o aprisionamento do pesquisador em apriorismos. Por outro lado, isso não significa, em absoluto, que não se disponha de quadros referenciais teóricos sólidos. Estes se constituem, inclusive, numa das condições básicas para a boa implementação da metodologia” (SERVA E JÚNIOR, 1995).

O pesquisador de campo depende inteiramente da inspiração que lhe oferecem os estudos teóricos. Conhecer bem a teoria e estar a par de suas últimas descobertas não significa estar sobrecarregado de ideias preconcebidas, as quais são superadas pela capacidade de identificar problemas, que se constitui numa das maiores virtudes a ser perseguida pelo cientista.

Saber entender e respeitar o ritmo de ação e de interação do grupo pesquisado foi um passo decisivo para se viver a vida de uma instituição pública, e também para ser aceito e legitimado pelo grupo, o que é algo eminentemente fruto de um processo relacional. A postura exigiu flexibilidade, empatia, discrição e humildade, mas, sobretudo, saber escutar.

2.3.3 Levantamento de dados oficiais

Devidamente autorizado e com amplo acesso às instalações do IPUF, o pesquisador deu início ao levantamento de dados oficiais relativos a todas as trinta e nove audiências públicas realizadas entre julho de 2006 e março de 2010, consubstanciadas nas respectivas Atas, que são os documentos destinados ao registro de todas as circunstâncias das solenidades, tratando-se, pois, de fonte direta de informação, cujos conteúdos foram exaustivamente analisados com vistas a mapear e tabular os conflitos encontrados (MERRIAM, 1998), bem como a forma de tratamento dado aos mesmos.

2.3.4 Entrevistas

Como as Atas – apesar de consignarem algumas intervenções dos participantes, incidentes, pretensões, resistências, interesses, etc. – ainda apresentavam respostas superficiais e, muitas delas contraditórias com o que fora observado no IPUF – esses dados foram então confrontados com entrevistas semiestruturadas de roteiro amplo, com diversos atores sociais de destacada participação no processo participativo, divididos em três segmentos: (a) setor público, responsável pela medida impactante na sociedade; (b) sociedade civil organizada, impactada pela ação pública; e (c) equipe multidisciplinar contratada para articular as leituras comunitárias e a leitura técnica e implementar a metodologia participativa final.

O setor público foi separado em duas vertentes: (a) agentes políticos com poder de mando; (b) servidores técnicos, sendo entrevistadas duas pessoas do primeiro segmento e três do segundo. O campo da pesquisa continuava sendo as instalações do IPUF, em Florianópolis, e os resultados não reproduziam uma visão monolítica do processo, mas ao revés, estavam impregnados de valores e ideologias divergentes.

No que tange à sociedade civil organizada, procurou-se dar prioridade àqueles que tiveram participação ativa nas audiências públicas, distribuindo-se dentro de um equilíbrio possível entre os distintos grupos e interesses, com vistas à fiel representatividade da amostra, tendo sido ouvidas dez pessoas.

Mostrou-se ainda relevante entrevistar os técnicos e consultores da Fundação CEPA, haja vista sua condição de

especialistas na matéria, pretensamente imparciais, sendo ouvidos cinco integrantes da organização. O campo da pesquisa deslocou-se mais uma vez, tendo as entrevistas sido realizadas em La Plata, Argentina, onde está sediada a matriz da empresa, nos dias 15, 16 e 17 de fevereiro de 2010.

Por último, como a pesquisa foi idealizada a partir da intenção de compreender como ocorre a gestão do conhecimento no processo participativo em geral e nas audiências públicas em particular, recorreu-se a um exame técnico dos sistemas de informação utilizados no IPUF, descrevendo-se o que existe, bem como nas instalações físicas dos locais das audiências.

2.4 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A abordagem metodológica é sistêmica, pressupondo a complexidade da “realidade” estudada e objetivando compreendê-la a partir dos significados dos próprios agentes sociais envolvidos no processo. Através da técnica de análise do discurso foi possível retratar bem o pensamento não apenas dos indivíduos, mas dos grupos aos quais pertencem. Nesse sentido, a pesquisa apresenta similaridade com um estudo de caso, de cujas técnicas foram extraídos subsídios, bem como se aproxima em parte da *grounded theory*, virtude de procurar manter o fenômeno estudado inteiramente fiel à realidade dos sujeitos envolvidos (MOREIRA, 2002), mas com eles não se confunde.

As informações foram trabalhadas através de técnica de análise do discurso (SILVA *et al*, 2005), tendo em vista que todos os dados foram coletados direta e individualmente pelo pesquisador, e seu tratamento pessoal mostrou-se mais adequado e fidedigno que o processamento automatizado⁴³, convertendo o pesquisador no principal instrumento da pesquisa (DEMO, 2007).

A técnica final foi a da triangulação (DUARTE, 2010), resultando numa combinação e entrelaçamento de métodos, que logrou dar tratamento meticuloso e abrangente ao objeto estudado. Essa orientação resultou numa pesquisa:

⁴³ Como no software “Atlas Ti”, que chegou a ser utilizado, porém, mostrando-se sem a sintonia recomendada.

- quanto à natureza: básica;
- quanto aos objetivos: exploratória e explicativa;
- quanto à abordagem do problema: qualitativa;
- quanto às fontes de informação: bibliografia / campo;
- quanto aos procedimentos técnicos da investigação: revisão literatura / documental / entrevistas.

2.5 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

2.5.1 Período da pesquisa

A pesquisa de campo estendeu-se pelo período de um ano, compreendido entre os meses de agosto de 2009 e agosto de 2010, relativa ao período abrangido entre 2005 (2ª. Conferência da Cidade) e 2013 (1º. Seminário da Cidade), ou seja, oito anos.

2.5.2 O campo

O campo preponderante foi o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), com sede à Praça Getúlio Vargas, nº 194, Centro, Florianópolis, Santa Catarina. Criado pela Lei nº. 1.494/77, o IPUF é órgão responsável pela coordenação do processo participativo para elaboração do Plano Diretor, em cujas instalações estão arquivados os documentos oficiais e trabalha parte significativa da amostra populacional selecionada para as entrevistas, além de abrigar os sistemas de informação.

Num segundo momento, o campo foi deslocado para o cenário das audiências públicas realizadas em 18 de novembro de 2009 e 18 de março de 2010, nas dependências do Cine Ritz e do Teatro Álvaro de Carvalho, respectivamente, bem como para as Oficinas Participativas que tiveram lugar em 01, 02 e 03 de dezembro de 2009 e 02, 03 e 04 de fevereiro de 2010, ocorridas no Hotel Castelmar, em Florianópolis, nas quais foram entrevistados os representantes da sociedade civil.

Finalmente, com o intuito de entrevistar os técnicos da Fundação CEPA, empresa contratada para a confecção do anteprojeto de lei do novo Plano Diretor da capital catarinense, o campo da pesquisa deslocou-se mais uma vez para a matriz da

organização, sediada em La Plata, Argentina, com as entrevistas ocorrendo nos dias 15, 16 e 17 de fevereiro de 2010.

2.5.2.1 Entrada, permanência e saída do campo IPUF

No mês de junho de 2009, o Município de Florianópolis, por intermédio do IPUF, deflagrou licitação, na modalidade de concorrência pública, do tipo menor preço, sob o regime de execução indireta por empreitada integral, nos termos do Edital nº. 001/GLC/IPUF/2009, para:

[...] a contratação de empresa especializada em serviços técnicos temporários para elaboração de projetos, estudos e pesquisas, envolvendo horas técnicas, despesas com transporte e diárias de pessoal técnico/auxiliar e mobilização, e divulgação à sociedade civil para conclusão da nova etapa do Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis, baseado no processo participativo realizado nos anos de 2007 e 2008, e nos avanços técnicos produzidos pelo IPUF, no sentido de garantir a efetividade de sua implementação conforme especificações constantes em anexo.

Em 22 de julho de 2009, na sessão de julgamento das propostas, sagrou-se vencedora a Fundação CEPA – Centro de Estudos e Planificação do Ambiente, pessoa jurídica de direito privado, com sede principal em La Plata, República Argentina, e legalmente estabelecida no Brasil na Rua Chaves Barcelos, nº. 27, conj. 405, Centro, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. A referida Fundação já havia participado do Projeto Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano, em Florianópolis. Em 05 agosto de 2009 foi assinado o Contrato Administrativo entre a Prefeitura de Florianópolis e a Fundação CEPA com o seguinte objeto:

O presente contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços técnicos temporários para elaboração de projetos, estudos e pesquisas, envolvendo horas técnicas, despesas com transporte e diárias de pessoal técnico/auxiliar e mobilização, e divulgação à

sociedade civil para conclusão da nova etapa do Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis, baseado no processo participativo realizado nos anos de 2007 e 2008, e nos avanços técnicos produzidos pelo IPUF, no sentido de garantir a efetividade de sua implementação, conforme especificações constantes no Termo de Referência do Edital de Licitação.

Em solenidade transcorrida no dia 07 de agosto de 2009, o Prefeito de Florianópolis, Dario Berger, e a Fundação CEPA, representada pela arquiteta Lorena Babot, assinaram a Ordem de Serviço que autorizava o início dos trabalhos.

Nessa mesma data (07/08/2009), este pesquisador foi contratado pela Fundação CEPA para desenvolver a função de “Coordenador de Aspectos Legais e Institucionais no Desenvolvimento do Plano Diretor do Município de Florianópolis”, encarregado, consoante Cláusula Segunda do respectivo instrumento, de:

Primeira: Participar na discussão sobre a estruturação administrativa do território;
Segunda: Participar na definição do processo participativo;
Terceira: Orientar sobre os requisitos do Estatuto da Cidade;
Quarta: Debater com o grupo de seguimento político as ferramentas do Estatuto da Cidade que se aplicarão ao novo Plano Diretor;
Quinta: Articular com os funcionários do IPUF sobre aspectos institucionais;
Sexta: Participar das discussões distritais;
Sétima: Participar na concepção da lei;
Oitava: Participar da redação final do texto do projeto de lei.

Para tal desiderato, o pesquisador, juntamente com uma equipe multidisciplinar da Fundação CEPA, passou a ter amplo acesso às instalações do IPUF e a dialogar com seus dirigentes⁴⁴

⁴⁴ Notadamente com o Diretor-Presidente, Sr. Átila Rocha Santos, a Diretora de Planejamento Sra. Cristina Cardoso Nunes; o Coordenador

e técnicos⁴⁵. Quando o pesquisador ingressou no que veio a se transformar no principal campo da pesquisa, em 07 de agosto de 2009, ainda não havia concebido o design definitivo da pesquisa, valendo dizer que foram os dados encontrados que geraram a formatação da investigação.

O edital da licitação previa que o contrato administrativo teria uma vigência de sete meses a partir da sua assinatura, ou seja, se extinguiria naturalmente em 07 de março de 2010, porém aquela que deveria ser a última audiência pública para apresentação do anteprojeto de lei no novo Plano Diretor só veio a ocorrer em 18 de março de 2010, mas a permanência em campo se estendeu até agosto de 2010, quando foram encerrados os últimos levantamentos.

2.5.2.2 Entrada, permanência e saída do campo audiências públicas

Durante o tempo da pesquisa/permanência em campo, ocorreram duas audiências públicas e duas oficinas participativas. A primeira audiência pública foi realizada em 18 de novembro de 2009 nas dependências do Cine Ritz, no Centro de Florianópolis, e tinha por objeto apresentar as diretrizes sínteses, ou seja, a conciliação da leitura comunitária com a leitura técnica.

Em 01, 02 e 03 de dezembro de 2009 teve lugar, nas dependências do Hotel Castelmara, em Florianópolis, a primeira das Oficinas Participativas, que objetivava discutir o modelo urbano-ambiental, as políticas prioritárias e ao sistema de gestão do Plano Diretor.

Já nos dias 02, 03 e 04 de fevereiro de 2010, também no Hotel Castelmara, em Florianópolis, ocorreu a segunda rodada das Oficinas Participativas, enfocando as regiões de planejamento no território.

Finalmente, em 18 de março de 2010, o Teatro Álvaro de Carvalho, também em Florianópolis, foi o palco para a realização da audiência pública final do processo participativo. Foram nesses locais e datas que se deram as entrevistas com a

do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, Sr. Marison Luiz Soares e o assessor jurídico, Dr. Michel Cury.

⁴⁵ Em especial com Geog^a. Cleide Gonçalves Cabral Locks e Geo. Candido Bordeaux Rego.

população em estudo, representantes da sociedade civil organizada.

2.5.2.3 Entrada, permanência e saída do campo Fundação CEPA

Como consultor contratado da Fundação CEPA, o pesquisador compareceu à matriz da organização, em La Plata, Argentina, a fim de participar de reuniões com todos os integrantes da equipe que, numa imersão e esforço concentrado, buscavam concluir os trabalhos técnicos relativos ao novo Plano Diretor, de maneira distanciada e isentos de qualquer tipo de pressão do Poder Público ou dos interesses subjacentes à nova política urbana que vinha sendo desenhada. Foi neste ambiente de aparente neutralidade que o pesquisador entrevistou os integrantes da organização, ali permanecendo nos dias 15, 16 e 17 de fevereiro de 2010.

2.5.2.4 Retorno ao campo

Após o mês de agosto de 2010, quando se encerrou a fase de coleta de dados, o pesquisador voltou ainda diversas vezes ao campo do IPUF a fim de transmitir *feedback* aos entrevistados acerca do andamento/conclusões da pesquisa, adotando o mesmo procedimento com os demais atores consultados, nos vários encontros não programados que se sucederam nos desdobramentos do processo participativo ainda inconcluso, em decorrência do impasse surgido com a sociedade civil na audiência pública de 18 de março de 2010, relativo à divergência entre o anteprojeto de lei e a leitura comunitária.

Os sujeitos do estudo foram informados ainda da data prevista para a pesquisa ser submetida à banca examinadora, bem como o fato de sua existência ter gerado um artigo apresentado no Congresso Comemorativo aos 10 Anos do Estatuto da Cidade e no II Congresso de Direito Urbano Ambiental, ocorrido em outubro de 2011 na Cidade de Porto Alegre, devidamente publicado em seus anais.

2.6 FASES DA INVESTIGAÇÃO

Pode-se dizer que o primeiro passo foi entrar em contato com o Diretor-Presidente do IPUF, fornecendo-lhe uma carta de apresentação que continha:

- título da pesquisa;
- orientador;
- objetivos;
- métodos e aspectos éticos do estudo.

A proposta foi bem recebida, na medida em que poderia, ao sentir da autoridade política, trazer contribuições e maior notoriedade ao processo. Em seguida, foi formalizado junto à Diretora de Planejamento IPUF – e então nova Coordenadora do Plano Diretor Participativo de Florianópolis –, pedido de autorização para a coleta de dados.

Concedida a permissão, a análise iniciou-se pelas Atas das Audiências Públicas realizadas no período de 2006 a 2008 relativas ao processo participativo do novo Plano Diretor de Florianópolis, e demais documentos pertinentes, como minutas de anteprojetos de lei; arquivos fotográficos, apresentações *Power Point*, planilhas de indicadores, mapas, levantamentos e muitos outros, detalhados na Parte 4 desta tese.

É preciso ressaltar que não foram encontradas as gravações das audiências públicas, item considerado obrigatório pela Resolução n°. 25 do Conselho das Cidades, fato preocupante na medida em que sua ausência não apenas contraria a legislação, mas macula a transparência do processo.

Em paralelo, ocorria a identificação dos atores do setor público e os contatos iniciais com a população do estudo, os primeiros em seu próprio local de trabalho e os segundos em encontros das audiências públicas que se seguiram, os quais eram informados dos motivos da pesquisa e os aspectos éticos do estudo, além de outros dados, na forma de um Termo de Consentimento Informado.

Ato contínuo procedeu-se o reconhecimento dos sistemas de informação e comunicação utilizados pelo IPUF para a análise e tratamento dos dados gerados no processo participativo, bem como para a produção dos documentos técnicos necessários à elaboração do Plano Diretor.

Nas audiências públicas e encontros participativos subsequentes foram selecionados e entrevistados os agentes da sociedade civil organizada. Por último, após mais de seis meses de contato com a realidade estudada, ocorreram as entrevistas com os técnicos da Fundação CEPA.

2.7 OS SUJEITOS DA PESQUISA

Os atores sociais de destacada participação no processo participativo foram divididos em três segmentos: (a) Setor Público, responsável pela medida impactante na sociedade (Quadro 8); (b) Sociedade Civil Organizada, impactada pela ação pública (Quadro 9); e (c) Equipe Multidisciplinar contratada para articular as leituras comunitárias, a leitura técnica e implementar a metodologia participativa final (Quadro 8). O Setor Público foi dividido em duas vertentes: (a) agentes políticos com poder de mando; (b) servidores técnicos, sendo entrevistadas cinco pessoas:

Quadro 8 – Representantes do Setor Público

Nome	Cargo / Função no IPUF
Á. R. S.	Direção
C. M. S. P.	Direção
C. G. C. L.	Técnico Concursado
C. B. R.	Técnico Concursado
A. P.	Cargo Administrativo em Comissão

Fonte: o autor (2012)

No que tange à sociedade civil organizada, procurou-se dar prioridade àqueles que tiveram participação destacada nas audiências públicas, distribuindo-se dentro de um equilíbrio possível entre os distintos grupos e interesses, com vistas à fiel representatividade da amostra, tendo sido ouvidas dez pessoas (Quadro 9):

Quadro 9 – Representantes da Sociedade Civil Organizada

Nome	Entidade / Local
H. B.	Sindicato da Construção Civil (Sinduscon)
M. F.	Lagoa da Conceição
P. S.	Inglese
L. G. S.	Cachoeira do Bom Jesus
C. M. N.	Lagoa da Conceição
C. F.	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)
J. T.	Campeche
F. M.	Ratones
R. O.	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
J. R. S.	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)

Fonte: o autor (2012)

Os consultores da Fundação CEPA, haja vista sua condição de especialistas na matéria e prerrogativa de imparcialidade, sendo ouvidos cinco integrantes da organização (Quadro 10):

Quadro 10 – Representantes de Equipe Multidisciplinar

Nome	Cargo / Função na CEPA
Arq. R. P.	Direção
Arq. J. P.	Direção
Arq. P. P.	Técnico
Arq. L. B.	Técnico
Prof. Geog. I. S.	Consultor Local

Fonte: o autor (2012)

2.8 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

De acordo com a Resolução n°. 196/96, do Conselho Nacional de Saúde, as pesquisas envolvendo pessoas devem atender às exigências éticas e científicas fundamentais. Isso implica em:

1. Contar com o consentimento livre e esclarecido do sujeito da pesquisa. Exige-se que o esclarecimento dos

sujeitos se faça em linguagem acessível e que se incluam necessariamente os seguintes aspectos:

- a) a justificativa, os objetivos e os procedimentos que serão utilizados na pesquisa;
 - b) os desconfortos e riscos possíveis e os benefícios esperados;
 - c) os métodos alternativos existentes;
 - d) a forma de acompanhamento e assistência assim como seus responsáveis.
2. Prever procedimentos que assegurem a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem, a não estigmatização, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou comunidade, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico-financeiro.
 3. Assegurar aos sujeitos da pesquisa os benefícios resultantes do projeto, seja em termos de retorno social, acesso aos procedimentos, produtos ou agentes da pesquisa.
 4. Dar liberdade ao sujeito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido obedeceu ainda aos seguintes requisitos:

- a) foi elaborado pelo pesquisador responsável expressando o cumprimento de cada uma das exigências do Conselho Nacional de Saúde, Resolução n°. 196 de 10 de outubro de 1996;
- b) foi subsumido às normas do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC;
- c) foi assinado por todos e cada um dos sujeitos da pesquisa;
- d) foi elaborado em duas vias, sendo uma oferecida ao sujeito da pesquisa e a outra arquivada pelo pesquisador.

2.9 DADOS COLETADOS

Examinando o acervo de documentos oficiais existentes no IPUF sobre o processo de elaboração do novo Plano Diretor de Florianópolis, foi possível constatar, de início, que o então vigente Plano Diretor (Distrito sede) data de 1997, quando foi instituído pela Lei Complementar nº 001/97. Já as normas sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos Balneários da Ilha de Santa Catarina (Plano Diretor dos Balneários) são ainda mais antigas, editadas por intermédio da Lei nº 2.199/85, de 03 de janeiro de 1985.

Até 2005, quando se iniciou o processo para elaboração do novo Plano, as referidas leis já tinham sofrido mais de 480 alterações, segundo o IPUF⁴⁶. A análise das mesmas demonstrou que se tratam de modificações pontuais e casuísticas, muitas delas restritas a locais específicos, quando não a empreendimentos definidos.

É dizer, o Plano Diretor à época vigente⁴⁷ apresentava-se não apenas incompatível com os princípios da gestão democrática das cidades, mas como uma verdadeira “colcha de retalhos”, tendo-se convertido num instrumento de difícil manuseio por parte dos profissionais liberais, empreendedores e dos próprios técnicos municipais.

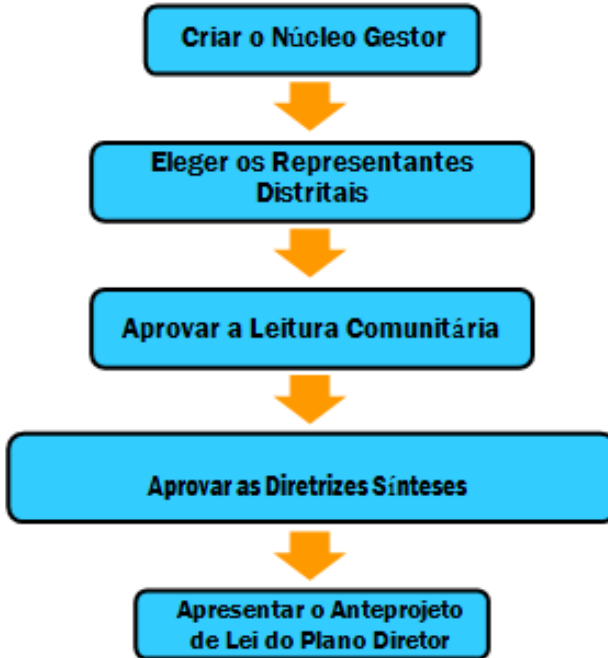
2.9.1 O processo participativo para o novo Plano Diretor de Florianópolis

Objetivando enquadrar-se nas novas diretrizes gerais da Política Urbana introduzidas pela Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, o Município de Florianópolis realizou em 30 e 31 de julho 2005 a 2ª Conferência da Cidade. Em 12 de junho de 2006 editou o Decreto nº 4.215, criando o “Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”. A metodologia consistiria em:

⁴⁶ Disponível em <http://floripamanha.org/2006/12/plano-diretor-ja-recebeu-480-emendas/> acessado em 30/08/2011.

⁴⁷ E que ainda permaneceu vigorando até o encerramento desta pesquisa em setembro de 2013.

Figura 2: Dados obtidos no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)



Fonte: o autor (2009)

2.9.2 As primeiras Audiências Públicas Municipais

Em 06 de julho de 2006 o Poder Executivo Municipal realiza a **Primeira Audiência Pública**, destinada à “formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo”, o qual foi constituído da seguinte forma (Quadro 11):

Quadro 11 – Formação do Núcleo Gestor na primeira Audiência Pública

Poder Público Organizações da Sociedade Civil
Movimentos Sociais e ONG's Entidades Empresariais Entidades de Classe e Sindicatos Entidades Acadêmicas e Conselhos Municipais Entidades Ambientalistas Movimento Cultural Movimento de Mobilidade e Acessibilidade Núcleos Distritais

Fonte: o autor (2009)

Em 01 de agosto de 2006 tem lugar a **Segunda Audiência Pública**, objetivando dar continuidade à primeira, na qual extraiu-se uma proposta vencedora para a composição do Núcleo Gestor, que ficou com 26 assentos, assim distribuídos (Quadro 12):

Quadro 12 – Formação do Núcleo Gestor na segunda Audiência Pública

Poder Público > 10 representantes Movimentos Sociais, ONG's > 5 representantes Entidades Empresariais > 2 representantes Entidades de Classe e Sindicatos > 2 representantes Entidades Acadêmicas e Conselhos Municipais > 3 representantes Entidades Ambientalistas > 2 representantes Movimento Cultural > 1 representante Movimento de Mobilidade e Acessibilidade > 1 representante
--

Fonte: o autor (2009)

2.9.3 A instituição do Núcleo Gestor

Em 26 de março de 2007, o Poder Executivo municipal edita do Decreto nº 4.770, de 26/03/2007, instituindo o “Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis” designando seus respectivos integrantes (Quadros 13 e 14):

Quadro 13 – Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (Setor Público)

Poder Público
Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF Secretaria de Habitação e Saneamento Secretaria Municipal de Educação Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos – SUSP Companhia de Melhoramentos da Capital – COMCAP Secretaria Municipal de Saúde Procuradoria Geral do Município Fundação Municipal de Meio Ambiente – FLORAM Ministério Público Federal Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA

Fonte: o autor (2009)

Quadro 14 – Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (Sociedade Civil)

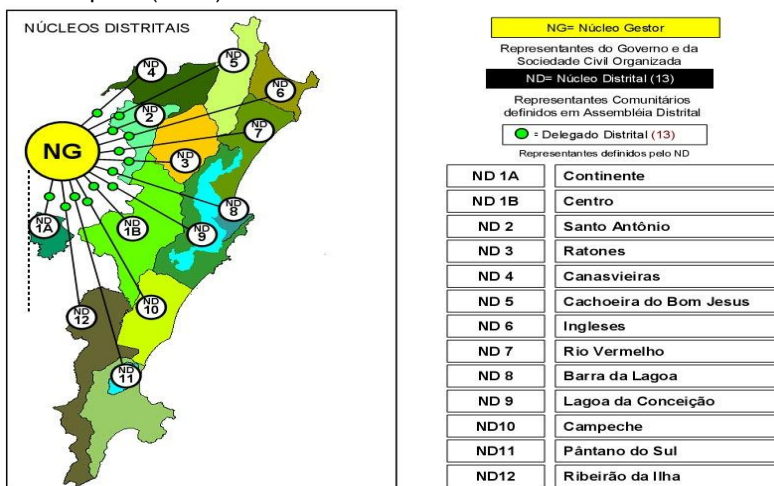
Organizações da Sociedade Civil	
Movimentos Sociais	Fórum do Maciço do Morro da Cruz Fórum da Bacia do Rio Ratoões Fórum da Cidade Associação dos Amigos do Estreito União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO) Associação Amigos do Estreito
Movimentos Culturais	Comissão de Artes Públicas de Florianópolis Associação Cultural Brasil
Movimentos Ambientais	Federação das Entidades Ecologistas Catarinense (FEEC) Instituto Sócio-Ambiental Grupo Pau-Campeche Instituto Carijó
Acessibilidade e Mobilidade Urbana	Floripa Acessível
Entidades de Classes e Sindicatos	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) Sindicato dos Trabalhadores nos Transportes Urbanos
Entidades Empresariais	Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL)
Entidades	Universidade do Estado de Santa

Acadêmicas	Catarina (UDESC) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Conselhos Municipais de Segurança	CONSEG

Fonte: o autor (2009)

Este mesmo decreto subdivide o território municipal em doze distritos, sendo que o Distrito Sede (área central de Florianópolis) foi subdividido em Centro e Continente, resultando em treze representantes distritais, conforme a Figura 3.

Figura 3: Dados obtidos no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)



Fonte: o autor (2009)

Os Distritos foram agrupados em cinco regiões, conforme o Quadro 15 :

Quadro 15 – Dados obtidos no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)

Região Sul	Distrito do Pântano do Sul Distrito do Campeche Distrito do Ribeirão da Ilha
Região Norte	Distrito de Canasvieiras Distrito de Santo Antônio de Lisboa Distrito de Ingleses Distrito de Ratoes Distrito de Cachoeira do Bom Jesus
Região Leste	Distrito de Rio Vermelho Distrito de Barra da Lagoa Distrito de Lagoa da Conceição
Região Sede Ilha	Distrito Sede Ilha Sub-Núcleo Centro Sub-Núcleo Maciço Morro da Cruz Sub-Núcleo Bacia do Itacorubi Sub-Núcleo Maciço Costeira Sub-Núcleo Saco Grande
Região Sede Continente	Distrito Sede Continente Sub-Núcleo Coqueiros

Fonte: o autor (2009)

Posteriormente por meio do Decreto nº 4.771, de 26 de março de 2007, foram nomeados “os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”, estabelecendo mandato “até 31 de dezembro de 2007, podendo tal prazo ser prorrogado em decorrência da durabilidade dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor pelo Grupo Executivo” (art. 2º).

2.9.4 As Audiências Públicas Distritais

Após a composição do Núcleo Gestor seguiu-se a realização de Audiências Públicas Distritais, que se desdobraram em duas etapas.

A primeira delas, transcorrida em 2006, objetivou deflagrar o processo participativo e, conforme a “Ordem do Dia” das respectivas Atas:

- a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis;
- b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital;
- c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.

Na segunda fase, ocorrida ao longo de 2007 e 2008, pretendeu-se a:

- a apresentação, consolidação e aprovação das leituras comunitárias;
- a aprovação das diretrizes para elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

As Audiências Públicas Distritais foram em um número total de trinta e quatro, de acordo com os Quadros 16, 17, 18, 19 e 20, que demonstram o número de audiências por região, com identificação do nome do distrito, data e ordem do dia. :

Quadro 16 – Audiências Públicas Distritais da Região Sul

Região Sul (07 Audiências)		
Distrito	Data	Ordem do Dia
Pântano do Sul	27/11/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes)para compor o Núcleo Gestor.”
Pântano do Sul	12/12/2007	“1) abertura e instalação da mesa: 2) relatório das atividades gerais no Núcleo Distrital até o momento; 3) relatório da Leitura Comunitária; 4) planilhas finais de ‘cenário desejado comum’ e ‘demandas distritais’; 5) discussão e aprovação das planilhas finais; 6) propostas das etapas para 2008 e calendário de reinício; 7) encerramento.”
Pântano do Sul	10/04/2008	“Aprovação da leitura comunitária.”
Campeche	23/11/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes)para compor o Núcleo Gestor.”
Campeche	13/12/2007	“[...] consolidação da leitura comunitária e aprovação das diretrizes para elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.”
Ribeirão da Ilha	14/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes)para compor o Núcleo Gestor.”
Ribeirão da Ilha	15/05/2008	“apresentação da leitura comunitária”

Fonte: o autor (2009)

Quadro 17 – Audiências Públicas Distritais da Região Norte

Região Norte (11 Audiências)		
Distrito	Data	Ordem do Dia
Canasvieiras	28/11/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Canasvieiras	24/04/2008	“aprovação da leitura comunitária”
Santo Antônio de Lisboa	29/11/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Santo Antônio de Lisboa	14/05/2008	“aprovação da leitura comunitária”
Santo Antônio de Lisboa	11/03/2008	“Ordem do Dia: aprovação das leituras comunitárias e apresentação da leitura da cidade”
Ingleseles	05/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Ingleseles	10/03/2008	“aprovação da leitura comunitária”
Ratones	30/11/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes

		distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Ratones	15/04/2008	“[...] consolidação da leitura comunitária e aprovação das diretrizes para elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.”
Cachoeira do Bom Jesus	12/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Cachoeira do Bom Jesus	25/03/2008	“aprovação da leitura comunitária.”

Fonte: o autor (2009)

Quadro 18 – Audiências Públicas Distritais da Região Leste

Região Leste (07 Audiências)		
Distrito	Data	Ordem do Dia
Rio Vermelho	06/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Rio Vermelho	12/12/2007	“consolidação da discussão de leitura comunitária distrital”
Barra da Lagoa	07/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”

Barra da Lagoa		25/04/2008	“aprovação da leitura comunitária”
Lagoa Conceição	da	11/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Lagoa Conceição	da	12/05/2008	“apresentação e aprovação da leitura comunitária.”
Lagoa Conceição	da	20/05/2008	“continuação da Audiência Pública para apresentação e aprovação da leitura comunitária.”

Fonte: o autor (2009)

Quadro 19 – Audiências Públicas Distritais da Região Sede/Ilha

Região Sede Ilha (06 Audiências)		
Distrito	Data	Ordem do Dia
Sede Ilha	13/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Sede Ilha Sub-Núcleo Centro	11/06/2008	“aprovação das leituras comunitárias.”
Sede Ilha Sub-Núcleo Maciço Morro da Cruz	06/05/2008	“aprovação das leituras comunitárias.”
Sede Ilha Sub-Núcleo Bacia do	29/04/2008	“aprovação das leituras comunitárias.”

Itacorubi		
Sede Ilha Sub-Núcleo Maciço Costeira	13/05/2008	“aprovação das leituras comunitárias e apresentação da leitura da cidade.”
Sede Ilha Sub-Núcleo Saco Grande	28/04/2008	“aprovação da leitura comunitária.”

Fonte: o autor (2009)

Quadro 20 – Audiências Públicas Municipais da Região Sede/Continente

Região Sede Continente (03 audiências)		
Distrito	Data	Ordem do Dia
Sede Continente	04/12/2006	“a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.”
Sede Continente Sub-Núcleo Coqueiros	01/04/2008	“aprovação leitura comunitária.”
Sede Continente	22/04/2008	“aprovação leitura comunitária.”

Fonte: o autor (2009)

2.9.5 A Audiência Pública Municipal para apresentação das diretrizes distritais

Se nas duas primeiras audiências públicas pretendeu-se (1^a.) a “formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo” e (2^a.) concluir a “formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo” e “submeter à apreciação da plenária o cronograma para elaboração da leitura comunitária nos diferentes Distritos”, a **Terceira Audiência Pública Municipal**, realizada 03 de julho de 2008, tinha como Ordem do Dia a “apresentação das diretrizes distritais e segmentos sociais e diretrizes sínteses”.

2.9.6 A dissolução do Núcleo Gestor

Em março de 2009, o Prefeito de Florianópolis, Dario Berger, após ter sido reeleito, houve por bem dissolver o Núcleo Gestor. A iniciativa consistiu no fechamento das instalações físicas e no resgate dos móveis e equipamentos até então disponibilizado para o trabalho dos integrantes do Núcleo. Segundo a Prefeitura, a construção do Plano Diretor entrara numa fase técnica, na qual os estudos e as propostas seriam analisados por uma consultoria especializada.

O ato foi considerado pela maioria dos entrevistados como um rompimento abrupto e intempestivo com o processo participativo que vinha se desenrolando, cujas consequências se fizeram notar mais adiante, gerando inclusive a expedição de Recomendação por parte do Ministério Público Federal ao Município de Florianópolis no sentido de garantir maior participação popular⁴⁸.

Para os integrantes do Núcleo Gestor o rompimento do processo participativo foi marcado pelo afastamento do coordenador do núcleo e presidente do IPUF pelo prefeito, combinado com o fechamento das bases distritais em março de 2009. A prefeitura justifica esse encerramento pelo alto custo de manutenção desses espaços e também pela necessidade de

⁴⁸<http://www2.prsc.mpf.gov.br/conteudo/servicos/noticias-ascom/ultimas-noticias-antiores/2009/ago/recomendacao-quer-garantir-participacao-popular-em-plano-diretor-de-florianopolis?searchterm=plano+diretor>, acessado em março de 2013.

desenvolver um processo técnico para a elaboração da lei, tendo como bases as diretrizes estabelecidas pela comunidade e os estudos técnicos da prefeitura.

2.9.7 A contratação de consultoria especializada

Em 22 de maio de 2009 o Município de Florianópolis lança o Edital de Concorrência Pública nº 001/Glc/lpuf/2009 para a contratação de empresa especializada “para conclusão da nova etapa do Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis, baseado no processo participativo realizado nos anos de 2007 e 2008, e nos avanços técnicos produzidos pelo IPUF”. Em 04 de agosto de 2009 é assinado o Contrato Administrativo com a Fundação CEPA.

2.9.8 A Audiência Pública municipal para aprovação das diretrizes sínteses

Em 19 de novembro de 2009 é realizada a **Quarta Audiência Pública Municipal** com vistas à “Apresentação das Macrodiretrizes do Plano Diretor Participativo” e “Apresentação do Processo de Encontro Participativos” que teriam lugar na sequência do processo. Em outros termos, destinava-se essa quarta audiência a concluir “as discussões da etapa referente às diretrizes das leituras comunitárias e técnicas e dar conhecimento das demais etapas do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”.

Embora a audiência tenha transcorrido sem incidentes, a União Florianopolitana das Entidades Comunitárias – UFECO, integrante do Núcleo Gestor, às vésperas ajuizou a ação civil pública nº. 023.09.072721-8, com vista a sustar “quaisquer atos que venham a impedir, desacreditar ou frustrar o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”⁴⁹. O pedido de liminar que objetivava suspender a audiência pública não foi deferido, assim

⁴⁹<http://esaj.tjsc.jus.br/cpo/pg/search.do?paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=23&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=SAJ&numeroDigitoAnoUnificado=&foroNumeroUnificado=&dePesquisaNuUnificado=&dePesquisa=023.09.072721-8>, acessado em março de 2013.

como o recurso interposto (Agravo de Instrumento n°. 2009.068705-0) não foi provido⁵⁰, resultando válido o ato.

2.9.9 Os encontros participativos

O primeiro dos “Encontros Participativos”, também denominados de “Oficinas”, teve lugar em dezembro de 2009 e foi destinado a debater os seguintes temas:

- . Ordenamento territorial, moradia social e mobilidade.
- . Saneamento, Biosfera urbana, e projetos norteadores de desenvolvimento como atratores de desenvolvimento sustentável.
- . Sistema de gestão da produção da cidade que consiste na definição de mecanismos de articulação institucional e com a comunidade para a tomada eficiente e transparente de decisões sobre o planejamento

Já o segundo Encontro ocorreu em fevereiro de 2010 e destinava-se a:

- . Verificar o modelo geral aplicado detalhadamente ao território para fazer eventuais ajustes de interesse local, incluindo macrozoneamento, sistema viário, mobilidade e grandes equipamentos e atratores.
- . Incorporar as necessidades de equipamentos e demandas sociais e a conformação de centralidades a partir das diretrizes do PDP no marco do modelo proposto.
- . Debater os padrões de uso e ocupação para cada zona e as tipologias edilícias mais recomendáveis.

2.9.1.1 A audiência pública municipal para apresentação do anteprojeto de lei do novo Plano Diretor de Florianópolis

⁵⁰<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&dePesquisa=20090687050&Pesquisar=Pesquisar>, acessado em março de 2013.

Em 18 de março de 2010 foi realizada a **Quinta Audiência Pública Municipal** para “Apresentação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”.

2.9.1.2 Os sistemas de informação e gestão do conhecimento do IPUF

Foi possível constatar que o IPUF não dispõe de softwares apropriados para a realização de seus trabalhos, recorrendo à terceirização a empresas da área para a confecção de inúmeros trabalhos técnicos. No aspecto atinente à gestão do conhecimento e à aprendizagem organizacional, o IPUF é absolutamente desprovido de tais instrumentos, inclusive tendo sido detectado perda irreparável de conhecimento devido à sucessiva aposentadoria e/ou desligamento de seus técnicos. Finalmente, no que tange às audiências públicas, malgrado a experiência com a realização de dezenas delas, o órgão público não logrou sistematizá-las, a ponto de serem as Atas os únicos registros das mesmas.

2.10 OBSERVAÇÃO E ENTREVISTAS

As informações obtidas através da observação direta/participante eram registradas em cadernetas de campo e posteriormente transcritas em arquivos digitais. As entrevistas foram semiestruturadas, com questões amplas, inspiradas na "História do Cotidiano: Instrumento para Compreensão da Realidade" (PATRÍCIO, 1990), buscando inicialmente conhecer o cotidiano dos sujeitos, seus valores e crenças, que de resto foram amplamente desvelados pelo convívio intenso e prolongado.

Os depoimentos eram anotados no próprio roteiro dos questionamentos e objeto também de transferências a arquivos digitais. Os dados foram metodologicamente tratados por intermédio da técnica de análise do discurso e ganharam um capítulo exclusivo no relatório final de pesquisa, intitulado “Análise dos Dados e Discussão”.

2.11 DESDOBRAMENTOS APÓS O ENCERRAMENTO DA COLETA DE DADOS

2.11.1 Interrupção do processo

A audiência pública destinada à apresentação do anteprojeto de lei do novo Plano Diretor Participativo de Florianópolis não chegou a se concretizar, pelos motivos constantes em sua respectiva Ata, adiante transcritos:

Em seguida, o Superintendente do IPUF iniciou os trabalhos saudando a mesa, as autoridades e a todos os presentes, bem como, devido aos mais variados tipos de manifestações advindas de parte da plateia, solicitou civilidade para que a Audiência Pública possa ser realizada, e ainda, se não houver condição do início dos trabalhos, a audiência será suspensa.

Ato contínuo, incitando o público, o Vereador licenciado Ricardo Vieira, adentrou ao recinto, munido de megafone, e proferindo palavras de ordem, de maneira que a referida audiência não pudesse prosseguir. Com essas manifestações contrárias e conduzidas pelo Vereador citado acima, populares invadiram o palco do Teatro Álvaro de Carvalho – TAC , onde estavam as autoridades e os telões de projeção, faixas de protestos e caixas de som impossibilitando a continuidade dos trabalhos.

[...]

Neste momento, a mesa recolheu-se ao fundo do palco a fim de aguardar o final da manifestação para dar continuidade a Audiência Pública, contudo, diante da animosidade dos manifestantes, e do risco a segurança dos presentes os mesmos aguardaram até às 20h30min, dando assim por encerrada a Audiência Pública pelo Superintendente do IPUF, Sr. Átila Rocha dos Santos.

2.11.2 A retomada do processo

No dia 24 de agosto de 2011 a prefeitura de Florianópolis realizou uma reunião com o núcleo gestor do processo participativo do plano diretor e o Ministério Público nas esferas estadual e federal. Esta reunião estabeleceu um marco na história do processo participativo, após três anos de discussões sobre a legitimidade do projeto de lei, tendo em vista o rompimento do processo participativo estabelecido quando da formação deste núcleo gestor para outros métodos de participação.

Como demonstrado até o item anterior em junho de 2006 a prefeitura de Florianópolis criou o *Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo*, em março de 2007 instituiu por decreto o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, diplomando 13 delegados distritais como membros deste núcleo.

Em audiência pública realizada em julho de 2008 a prefeitura apresenta os resultados do processo de “leitura comunitária” sistematizados em 3.244 diretrizes. Enquanto a equipe técnica do município realizara estudos sobre os diversos aspectos do território.

Em 2008, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis apoia outros estudos de iniciativa privada, como o da Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, realizado pela ONG Floripamanhã, e o Projeto Reserva de Biosfera em Ambiente Urbano realizado em parceria entre a Fundação CERTI e a Fundação CEPA. Ambos contaram com a participação e apoio de diversas entidades e foram iniciativas que contribuíram para a elaboração do macrozoneamento do projeto de lei do Plano Diretor.

Em agosto de 2009, a prefeitura contrata novamente a Fundação CEPA para dar continuidade aos estudos técnicos e realizar oficinas participativas ao debate desses estudos com a comunidade, porém sem a coordenação do Núcleo Gestor. Ainda que realizado um processo técnico sobre o conteúdo do projeto de lei, permaneceu o conflito da gestão municipal com o grupo denominado “núcleo gestor autoconvocado”, que seguiu realizando encontros com a comunidade, entidades e universidades para discutir os rumos do processo e do projeto. Em abril de 2010, por meio do Decreto nº 8056, constitui-se uma

comissão especial para apresentação e revisão do anteprojeto do Plano Diretor:

Art. 1º Fica constituída Comissão Especial, integrada pelos Senhores Prof. Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Secretário Municipal da Educação e Superintendente da Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, que será o seu PRESIDENTE; Eng. José Carlos Ferreira Rauem, Secretário Municipal da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Arq. Cristina Maria da Silveira Piazza, servidora efetiva do IPUF; Estes como Membros, auxiliados pelos técnicos da Fundação Cepa, entidade esta que elaborou a parte técnica da proposta do novo Plano Diretor, para coordenar e realizar os seminários para apresentação, discussão e recebimento de novas sugestões sobre o Anteprojeto do novo Plano Diretor da cidade de Florianópolis, recentemente concebido, a fim de que possamos remetê-lo à apreciação da Câmara Municipal de Vereadores.

§ 1º As novas sugestões de que trata o caput deste artigo poderão ser apresentadas por pessoa individual ou coletivamente; por associações ou pessoas jurídicas de qualquer natureza; e ou por órgãos públicos, desde que formal e com os fundamentos que as sustentam.

§ 2º O documento previsto no parágrafo anterior deverá ser dirigido ao Presidente da Comissão Especial, entregue a este ou a qualquer de seus Membros, até trinta (30) dias da data da apresentação do Anteprojeto.

Este decreto é o registro de uma nova estratégia para convocar os representantes das regiões. Porém, ainda que vários deles demonstrassem interesse em participar, a articulação política do núcleo autoconvocado não permitiu um processo amplo diante da contrariedade dos seus integrantes em serem afastados da gestão do processo participativo, que já havia culminado na manifestação popular, impedindo a realização da audiência pública em março de 2010 e o encaminhamento do projeto de lei à Câmara de Vereadores.

Após esses fatos, a comissão especial inicia um processo de avaliação do projeto de lei e em 31 de maio de 2011, através do Decreto nº. 9.052, sofre um ajuste para inclusão de novos integrantes com vistas à coordenação, acompanhamento e encaminhamento do anteprojeto do plano diretor participativo sustentável de Florianópolis, acenando para a reconstituição do Núcleo Gestor:

Art. 1º Fica constituída Comissão Especial, integrada pelos Senhores Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, Secretário Municipal da Educação e Superintendente da Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes; José Carlos Ferreira Rauen, Secretário Municipal da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; Senhora Vera Lúcia Gonçalves da Silva, Diretora de Planejamento do IPUF, Cibele Assmann Lorenzi, representante da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, Rodolfo Siegfried Matte Filho, Albertino Ronchi, representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Betina Maria Adams, Cândido Bordeaux Rego Filho, Carlos Eduardo Medeiros, Cleide Gonçalves Cabral Locks e Tânia Nadir da Luz, representantes do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, Eliton Gil Boeira, representante da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis - FLORAM, Elton Rosa Martinowsky, representante da Procuradoria Geral do Município, Vanessa Cardoso dos Santos Moreira Lima, representante da Secretaria Municipal de Saúde, para sob a presidência do primeiro, coordenar, acompanhar e encaminhar o anteprojeto do novo Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis, a fim de remetê-lo à apreciação da Câmara Municipal de Vereadores.

Art. 2º Fica sistematizado o trabalho, conforme o que segue:

- I - Reconstituição do Núcleo Gestor;
- II - Realização de Audiências Públicas;

III - Execução da Conferência da Cidade ou similar.

Com um prazo de 60 dias para conclusão dos trabalhos, a partir da data de publicação do Decreto, e após um ano e quatro meses da última audiência pública, na qual a sociedade civil rejeçara a proposta que vinha sendo trabalhada desde 2006, a comissão especial convoca os antigos membros do núcleo gestor e o Ministério Público para uma reunião, que aconteceu no dia 24 de agosto de 2011, com o objetivo de reintegrar o núcleo gestor a atual fase do processo⁵¹.

As revisões e os ajustes que vinham sendo procedidos pela Comissão Técnica da Prefeitura de Florianópolis se prolongaram ao longo do ano de 2011 e só em 10 de novembro de 2011, por intermédio do Decreto n°. 9.413, o Núcleo Gestor é definitivamente reconstituído. Em 27 de março de 2012, no Clube 12, em Florianópolis, ocorreu uma nova audiência pública para a apresentação do produto final desta nova fase, iniciada em abril de 2010. Em 18 de abril de 2012 o Prefeito Dario Berger expõe o anteprojeto à imprensa, em solenidade transcorrida na Casa do Jornalista.

Em 24 de abril de 2012, também no Clube 12, em Florianópolis, sobrevém uma nova audiência pública, destinada a tratar especificamente da mobilidade urbana. A partir de 24 de maio de 2012 são disponibilizados na página eletrônica da Prefeitura de Florianópolis⁵² os mapas das condicionantes ambientais, o que veio a completar as informações relativas ao Plano Diretor (texto do anteprojeto, anexos, mapas dos microzoneamentos) anteriormente publicadas.

Também em 24 de maio de 2012, o agora reconstituído Grupo Gestor, através de seus integrantes, apresenta ao então Presidente Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, uma Carta Aberta

⁵¹ Essa reintegração significou um segundo marco na democracia para a construção do planejamento urbano. O primeiro foi a iniciativa do governo de desenhar um processo amplo, estruturado, aberto a comunidade e tutelado tecnicamente, quando criou o núcleo gestor e as bases distritais. O segundo, a reintegração do núcleo gestor, como o reconhecimento da existência do capital social da cidade que manteve o compromisso de incluir-se no planejamento da cidade e conquistou o direito de dar continuidade ao processo participativo.

⁵² <http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/>

contendo inúmeras críticas e reivindicações. Em 12 de julho de 2012, o Núcleo Gestor reuniu-se com a coordenação do Plano Diretor da Prefeitura de Florianópolis para fazer avaliações nos documentos e mapas existentes, ocasião em que foram apresentados os materiais relativos à comunicação destinada a informar o público em geral (Plano de Comunicação).

A expectativa gerada foi no sentido de que no segundo semestre de 2012 fosse realizada uma nova Conferência da Cidade, nos termos da Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades, com vistas à aprovação do anteprojeto de lei (devidamente revisado e com o aval do Núcleo Gestor), para enfim o mesmo ser encaminhado à Câmara de Vereadores e ter início o processo legislativo. Todavia, a superveniência do processo eleitoral esvaziou as discussões e o plano mais uma vez foi relegado ao esquecimento.

2.12 A FASE ATUAL (2013)

Enquanto operava-se a transição do governo municipal, o movimento Floripa Amanhã desenvolveu um trabalho paralelo de estudos sobre o material que havia sido elaborado. Em 21 de março de 2013, nas dependências da Câmara de Vereadores de Florianópolis, é lançado o livro “Estudos sobre o Plano Diretor: contribuições técnicas para a revisão do projeto de lei do PDP de Florianópolis”, que reúne contribuições para a revisão do projeto de lei do PDP — e o “Estudo Complementar para a Implantação do Plano de Ordenamento Náutico do Município de Florianópolis”, duas publicações com propostas técnicas para o planejamento sustentável da cidade⁵³.

O novo prefeito de Florianópolis – Cesar Souza Júnior – como primeiro ato de retomada dos trabalhos do Plano Diretor realizou o I Seminário da Cidade de Florianópolis, em data de 25 e 26 de março de 2013, nas dependências da UFSC. O Seminário teve o propósito de transmitir à sociedade a situação

⁵³ Disponível em <http://floripamanha.org/wp-content/uploads/2012/11/estudos-plano-diretor-v2-jan2013-fv1.pdf>, acessado em 20/03/13.

em que o novo governo assumiu o IPUF⁵⁴ e o estágio em que se encontrava o Plano Diretor⁵⁵.

O prefeito Cesar Souza Júnior assumiu publicamente o compromisso de concluir o Plano Diretor até o final de 2013⁵⁶, bem como de prestigiar a atuação do Núcleo Gestor, designando novas audiências públicas, até culminar em uma Conferência da Cidade para aprovação da versão final do plano.

No evento foi oportunizada a manifestação da população e de entidades previamente inscritas. Diversas pessoas fizeram uso da palavra, a maioria integrante do próprio Núcleo Gestor. Argumentou-se sobre a conveniência de se suprimir o projeto existente, a Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano, por se tratar de uma concepção alienígena supostamente incompatível com a vontade popular, destacando-se que o modelo da cidade desejada, atualmente, converge para uma Rota de Tecnologias Criativas.

Enfatizou-se também que o atual projeto não contempla as propostas apresentadas pelas comunidades e reivindicou-se uma nova moratória para a concessão de alvarás construtivos, tal qual ocorrera no início do governo. De igual modo foi instada a retomada dos trabalhos junto aos Núcleos Distritais, a partir das leituras comunitárias, que mesmo após a dissolução do Núcleo, continuaram a ser atualizadas, por intermédio de autoconvocação.

Em síntese, as posições extraídas do Seminário apontam para um recomeço dos trabalhos do Plano Diretor praticamente da estaca zero. Mas apontam, igualmente, para a firme determinação da população de Florianópolis, que se mantém mobilizada, junto aos diversos órgãos de classe e organizações da sociedade civil, como o Instituto de Arquitetos do Brasil e a Ordem dos Advogados do Brasil, de fazer valer a vontade

⁵⁴ Segundo palavras do próprio Prefeito, em situação de sucateamento e sem pessoal, o que exigiu a designação de uma força tarefa emergencial para colocá-lo em funcionamento.

⁵⁵ Após rechaçado pela comunidade na Audiência Pública de março de 2010, o antigo governo promoveu duas revisões do anteprojeto de lei e este resultado deve ainda ser revisado novamente pelo atual governo.

⁵⁶ Informou que foi nomeada uma comissão interna para revisar o anteprojeto existente, a qual teria o prazo até final de maio para apresentar parecer.

popular e implementar as leituras comunitárias. Ao que tudo indica, foi concedida uma moção de confiança ao atual governo.

Para surpresa generalizada o Prefeito Cesar Souza Júnior, em 18 de outubro de 2013, sem realizar qualquer audiência pública, notadamente aquela prevista no art. 10 da Resolução n°. 25/2005 do CONCIDADES⁵⁷, destinada à “aprovação da proposta do plano diretor a ser encaminhada à Câmara Municipal”, entrega o projeto de lei do Plano Diretor à Câmara dos Vereadores, dando início ao processo legislativo.

O Ministério Público Federal, atenta à permanente mobilização da sociedade civil, em 14 de novembro de 2013 ingressa com a Ação Civil Pública n°. 5021653-98.2013.404.7200, perante a 6ª. Vara Federal de Florianópolis, na qual é deferida liminar nos seguintes termos⁵⁸:

Ante o exposto, defiro o pedido liminar para determinar o imediato trancamento da tramitação, apreciação e votação do Projeto do Plano Diretor pela Câmara de Vereadores desta capital, bem como sua sanção pelo Prefeito. Determino, outrossim, à Câmara de Vereadores a imediata devolução do Projeto de Lei de Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal, bem como seja determinado à Prefeitura que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após a

⁵⁷ Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I - realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II - divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV - publicação e divulgação dos anais da conferência.

⁵⁸

Disponível

em

https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721384782985128490250000000003&evento=721384782985128490250000000002&key=b8d4523ba40d3e5552f8b8bc5c44e2bc5d59fc2f7f14ed98885ee03c5905280a, acesso em 20/11/2013.

identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor Municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Fixo multa de R\$ 1.000.000,00 para a hipótese de descumprimento da medida liminar, que deverá ser comprovada nos autos no prazo de 48 horas (retorno do Projeto ao Poder Executivo), bem como a realização das 13 audiências distritais e audiência geral no prazo de 60 dias.

Contudo, o Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, acatando recurso de Agravo de Instrumento n°. 5027471-97.2013.404.0000 interposto pelo Município de Florianópolis, houve por bem, 21 de novembro de 2013, cassar a liminar e permitir o prosseguimento do processo legislativo, nos seguintes termos⁵⁹:

Neste quadro constitucional e normativo, sem enfrentar as demais questões envolvidas na ação civil pública em epígrafe e considerando que caso inobservada a Constituição Federal e a legislação federal pertinente a lei instituidora do Plano Diretor de Florianópolis poderá ser fulminada em ação específica, considerando ainda que alega-se na inicial a violação do princípio da participação popular pois as audiências públicas teriam sido realizadas de forma apenas formal, a liminar, coberta de bons propósitos, investe contra a tramitação e

⁵⁹

votação do Plano Diretor, impedindo o normal exercício do devido processo legislativo pelo poder competente (art. 2º, CF), investindo de igual modo sobre o poder sancionatório do executivo municipal.

Assim, verifico presente a verossimilhança da alegação de invasão à competência municipal, além do dano de difícil reparação ao devido processo legislativo, que se vê impedido de operar, retardando-se ainda mais a difícil tarefa de construir um plano diretor atualizado e necessário a regrar aspecto vital para a existência da comunidade. Neste momento, impõe-se assegurar o normal exercício dos poderes municipais.

Ante o exposto, defiro o pedido de efeito suspensivo à decisão agravada.

Em 26 de novembro de 2013 a Câmara de Vereadores, “autorizada” pelo Poder Judiciário, dá início à Primeira Sessão para discussão e votação do novo Plano Diretor de Florianópolis e, no dia seguinte, 27 de novembro de 2013, em segunda Sessão, aprova o respectivo projeto de lei com 18 votos a favor, uma abstinência e dois votos contrários.

A proposta do executivo sofreu 305 emendas modificativas, a maioria dela alterando zoneamentos para possibilitar índices construtivos maiores e ocupações de áreas antes consideradas protegidas.

Por força do Regimento Interno do Legislativo Municipal, deverá ocorrer uma Segunda Votação no prazo de 30 dias.

Nesse ínterim, na referida Ação Civil Pública nº. 5021653-98.2013.404.7200, foi designada audiência judicial de conciliação, realizada em 05 de dezembro de 2013 na 6ª. Vara Federal de Florianópolis, na qual o Município de Florianópolis recusou-se a aceitar a proposta da realização de mais 13 audiências públicas, conforme deliberação adotada pelo Núcleo Gestor em 05 de setembro de 2013.

Cumpra referir ainda que, apesar do Plano Diretor já ter sido aprovado pela Câmara de Vereadores em primeira de duas votações, a comunidade permanece mobilizada, tendo o Núcleo Distrital do Campeche realizado Audiência Pública (autoconvocada) no dia 09 de dezembro de 2013, com vistas a

avaliar e discutir as alterações constantes no projeto aprovado discrepantes da vontade popular manifestada no processo participativo.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Ao longo da antiguidade e da idade média, as fontes do conhecimento eram buscadas na filosofia clássica e na própria Bíblia. A partir do Século XVII desenvolveu-se outra forma de compreender o mundo: o empirismo, ou seja, o conhecimento passava a ser obtido através da experiência e da observação da natureza.

Nesse período o matemático e filósofo francês René Descartes (1596 – 1650) criou o método do pensamento analítico, que consiste em quebrar os fenômenos complexos em pedaços, a fim de compreender o comportamento do todo a partir das propriedades das suas partes. Sustentou também que o Universo, assim como o próprio homem, funcionava como uma máquina, governada por leis exatas, originando a visão mecanicista do mundo.

Tempos depois o físico inglês Isaac Newton (1643 – 1727), com sua mecânica dos corpos, difundiu ainda mais essa teoria, que passou a ser conhecida como modelo Newtoniano-Cartesiano, proporcionando um avanço sem precedentes da ciência.

O método era lógico, racional, dedutivo e linear, consistindo em reduzir o complexo ao simples, dividindo e classificando os fenômenos, gerando as áreas especializadas e compartimentadas do saber⁶⁰. A certeza advinha da comprovação através de experimentos com resultados estáveis e constantes, cujos fatos eram regidos por leis de causa e efeito, e que podiam ser medidos e quantificados⁶¹.

⁶⁰ Quebra-se aquela unidade originária ciência-filosofia, instalando-se modelos de cientificidade que podem se bastar sem o método especulativo-reflexivo da filosofia. Essa cisão tem a ver com a matematização da experiência. O espírito científico moderno é entendido como matematismo e não apenas como logicismo.

⁶¹ Aplicado esse novo padrão de racionalidade, a natureza passou a ser atomizada, reduzida a seus elementos mensuráveis, buscando-se as leis naturais que a governam, através dos números e da medição.

Seus pressupostos eram a simplicidade, a estabilidade e a objetividade. As ciências empírico-positivas⁶², não só dominaram a cultura ocidental por séculos a fio, como ajudaram a construir a visão da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência, e a crença no progresso material ilimitado a ser obtido pelo avanço tecnológico.

Foi só no início do Século XX, que as ideias oriundas da física quântica, com Werner Heisenberg e Albert Einstein, somadas à Teoria Geral dos Sistemas concebida por Ludwig Von Bertalanffy⁶³ (1901 – 1972) ajudaram a dar à luz a um outro paradigma, representado pelo pensamento sistêmico. De acordo com esse novo modo de pensar, a natureza e o Universo não constituem simplesmente o conjunto ou a soma dos objetos existentes, mas uma complexa teia de relações, em constante interação. As propriedades essenciais de um sistema são as propriedades de seu todo - que nenhuma das partes isoladamente possui -, surgidas da relação e interação entre essas partes, que tendem a desaparecer quando separadas do conjunto.

Logo, os fenômenos não podem ser plenamente entendidos ou explicados pela análise, mas só quando colocados num contexto mais amplo, migrando-se do pressuposto da simplicidade para o pressuposto da complexidade; do pressuposto da estabilidade para o pressuposto da instabilidade e do pressuposto da objetividade para o pressuposto da intersubjetividade.

A importância dessa visão integradora está estampada no próprio mundo pós-moderno, que testemunhou o surgimento de eventos que não mais podiam ser explicados pela velha concepção cartesiana. Atualmente, convivem lado a lado com a suposta verdade absoluta da ciência tradicional, a incerteza, o acaso e a probabilidade.

Com as ciências sociais ocorreu um fenômeno semelhante. Outrora submetidas à influência religiosa, que orientava todos os aspectos da vida social, com a Independência dos Estados

⁶² Debruçando-se primeiramente sobre o mundo das coisas, notadamente a astronomia e a física, posteriormente foram aplicadas ao mundo dos homens, na sociologia, na política e no direito.

⁶³ Além de cientistas como Gregory Bateson, Niklas Luhmann, Humberto Maturana Romesin, Francisco Varela, Edgar Morin e outros.

Unidos da América do Norte (1776) e a Revolução Francesa (1789), identificadas como a origem da sociedade moderna, surge uma nova visão de mundo, animada pela lógica emancipatória da racionalidade, dando origem ao Estado Liberal. Com a modernidade, o direito natural deu lugar ao direito positivo (escrito), emanado dos representantes do povo.

O poder do Soberano, antes de origem divina, passou a encontrar fundamento e limites na Constituição. Vivia-se sob o domínio do pensamento liberal, que conceberia o Estado de Direito sob três pilares: separação dos poderes; igualdade de todos perante a lei e proteção aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo perante o Estado⁶⁴. Exigia-se, assim, uma abstenção, um não-agir do Estado, a fim de salvaguardar a liberdade e os interesses econômicos dos cidadãos. Nascia a *primeira geração de direitos* (BOBBIO, 1992), na expressão cunhada por Norberto Bobbio (1909- 2004).

O Estado Liberal foi o substrato para o desenvolvimento do capitalismo que, por sua vez, deu origem ao proletariado urbano-industrial e a progressiva concentração do capital e dos meios de produção. Como reação aos excessos e explorações do capitalismo, de um lado surge a organização dos movimentos operários na Europa e nos Estados Unidos, e, de outro, eclode a ideologia socialista, difundida na obra de Karl Max (1818 - 1883), que agitando os quadrantes da sociedade, produziu as erupções do vulcão político da Revolução Russa de 1917.

Evidente estava a distância entre as aspirações de igualdade de todos e a realidade da vida dos trabalhadores, exigindo uma atuação estatal nas questões sociais, dando origem a criação do Estado Social – que começa a se concretizar a partir da Segunda Grande Guerra, mas tem seu embrião ainda no Século XIX – no qual os direitos sociais, tidos como de *segunda geração*, passavam a ser consagrados, exigindo-se não mais uma abstenção, mas uma atuação positiva do Estado, um fazer, que assegurasse um mínimo de igualdade material, notadamente através de intervenções na economia.

Na segunda metade do Século XX, uma sociedade já fortemente impactada pelas relações globalizadas, necessitava que outros direitos fossem garantidos, uma vez que essas novas relações diziam respeito à coletividade. Nesta *terceira geração*

⁶⁴ Conforme Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

de *direitos* fundamentais estão incluídos o direito ao desenvolvimento, à democracia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à comunicação, os direitos dos consumidores e vários outros direitos difusos, especialmente aqueles relacionados a grupos de pessoas mais vulneráveis (a criança, o idoso, o deficiente físico, etc.).

Se a primeira geração de direitos correspondia ao princípio da liberdade e, a segunda, ao princípio da igualdade, esta terceira geração de direitos está identificada com o último valor da tríade da Revolução Francesa: a fraternidade. Com a evolução dos direitos fundamentais e a promulgação de constituições de caráter social e democrático, marcadas pela positivação de princípios jurídicos, nasce um movimento que procura reconstruir as bases do Direito Constitucional, abaladas com os horrores da Segunda Guerra Mundial (HÄBERLE, 1998).

Surge o *neoconstitucionalismo*, preconizando maior força normativa às Constituições, que passaram inclusive a limitar o exercício do Poder Legislativo e a invalidar leis que com elas conflitassem (HESSE, 1991). Uma interpretação cada vez mais extensiva e abrangente das normas constitucionais pelo Poder Judiciário deu causa ao fenômeno da constitucionalização da ordem jurídica⁶⁵. A necessidade de resolver tensões entre princípios constitucionais colidentes criou espaço para o desenvolvimento da técnica da ponderação e tornou usual o recurso ao princípio da proporcionalidade na esfera judicial.

Nesse contexto, cresceu muito a importância política do Poder Judiciário, chamado a decidir cada vez mais questões polêmicas e relevantes para a sociedade, inclusive em ações propostas pelos grupos perdedores na arena política. Estas mudanças resultam no surgimento de vários fenômenos diferentes, mas reciprocamente implicados, que podem ser assim sintetizados (GAVRONSKY, 2010):

- a) reconhecimento da força normativa dos princípios jurídicos;

⁶⁵ Como boa parcela das normas mais relevantes das Constituições caracteriza-se pela abertura e indeterminação semânticas - são, em grande parte, princípios e não regras - a sua aplicação direta pelo Poder Judiciário importou na adoção de novas técnicas e estilos hermenêuticos, ao lado da tradicional subsunção do fato à norma.

- b) rejeição ao formalismo e recepção de métodos ou "estilos" mais abertos de raciocínio jurídico: ponderação, interpretação tópica (prático), teorias da argumentação jurídica, etc.;
- c) constitucionalização do Direito, com a irradiação das normas e valores constitucionais, sobretudo os relacionados aos direitos fundamentais, para todos os ramos do ordenamento jurídico;
- d) reaproximação entre o Direito e a Moral, com a penetração cada vez maior da Filosofia nos debates jurídicos;
- e) judicialização da política e das relações sociais, com um significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.

As teorias neoconstitucionalistas buscam construir novas grades teóricas que se compatibilizem com os fenômenos da vida contemporânea, em substituição àquelas do positivismo tradicional, consideradas incompatíveis com a nova realidade. Para o neoconstitucionalismo, não é racional apenas aquilo que possa ser comprovado de forma experimental, ou deduzido matematicamente de premissas gerais, como postulavam algumas correntes do positivismo.

Também pode ser racional a argumentação empregada na resolução das questões práticas que o Direito tem de equacionar. A ideia de racionalidade jurídica aproxima-se da ideia do razoável, e deixa de se identificar com a lógica formal das ciências exatas⁶⁶. O neoconstitucionalismo proclama,

⁶⁶ É importante ter presente que o Direito – à luz da acepção contemporânea que a sociedade consagrou – é, hoje, entendido como autêntica ciência, com todas as consequências que essa caracterização normalmente impõe. Importa dizer que o Direito – a exemplo de todos os demais ramos científicos – não possui a verdade (que, em essência, somente pode ser encontrada, em sua vertente tradução, no âmbito das crenças), na medida em que a todo o momento (de forma contínua e permanente) visa obter.

O Direito – e de forma especial as ciências que o informam – nutre-se de suas próprias dúvidas e contradições, num genuíno exercício espiral e infinito – dentro de um contexto determinado, necessariamente dinâmico e com dialética própria – sem que tenha como fim último a busca de sua origem, de seu destino, de seu fundamento e,

sobremodo, a primazia do princípio da dignidade da pessoa humana, a qual deve ser protegida e promovida pelos Poderes Públicos e pela sociedade e, em síntese, caracteriza-se pelos seguintes aspectos: a) mais Constituição do que leis; b) mais juízes do que legisladores; c) mais princípios do que regras; d) mais ponderação do que subsunção; e) mais concretização do que interpretação (GAVRONSKI, 2010).

No entanto, as grandes transformações sociais e econômicas e o descomunal avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação⁶⁷ (TIC) ocorridas no final do Século XX, fizeram com que a sociedade se tornasse crescentemente mais complexa e radicalmente especializada em suas funções. Dessa nova realidade brotaram novos anseios e novas demandas da sociedade, e o Estado viu-se incumbido a regular cada vez mais aspectos da vida social, adentrando em áreas nunca antes disciplinadas, resultando numa proliferação legislativa, que culminou na positivação de novos direitos.

A globalização econômica, por sua vez, provocou novos conflitos e contradições do modelo socioeconômico vigente e a transnacionalização das empresas – que se dirigiam para países menos desenvolvidos, nos quais a mão de obra era barata, os recursos naturais abundantes e maior a liberdade para poluir⁶⁸ –,

principalmente, de sua certeza ainda que sabidamente seja impossível chegar a estes utópicos desideratos. O cerne do Direito, portanto, não se encontra propriamente em sua precisão que, em substância, inexistente; mas, ao contrário, na riqueza de suas inúmeras controvérsias (e, por extensão, de suas amplas dúvidas) que, embora aparentam conduzir a uma determinada solução que seja reputada como a “solução correta”, em essência apenas traduzem a realidade limitada e imprecisa do Direito, a exemplo do que ocorre em todas as demais ciências. (FRIEDE, 2003, p. 164)

⁶⁷ A ponto de se constituir esta área em uma quarta geração de direitos.

⁶⁸ Em 1991, um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial, de autoria de seu então economista chefe, Lawrence Summers, trazia a seguinte proposição: *“Cá entre nós, não deveria O Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?”* (ACSERLALD, Henri. Mediação e negociação de conflitos ambientais. Disponível em <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/encontros/tematicos-da-4a-ccr/ix-encontro->

gerou um ciclo monopolizante e expansionista do capitalismo internacional, que propagou uma cultura de consumo desenfreada e relações massificadas. Como acentua José Eduardo Faria (2004, p. 7- 8):

[...] integrando mercados em velocidade avassaladora e propiciando uma intensificação da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações em escala planetária [...] a globalização provocou a desconcentração, a descentralização e a fragmentação do poder. Debilitou a capacidade de taxação e regulamentação dos governos [...]. Mudou o perfil e a escala dos conflitos. Tornou crescentemente ineficazes do dia para a noite as normas e os mecanismos processuais tradicionalmente utilizados pelo direito positivo para dirimi-los.

No Brasil, entre outras consequências, verificou-se uma explosão dos conflitos socioambientais, na exata medida em que se aprofundavam as intervenções nos territórios e esgotavam-se os recursos naturais. Diante disso, assevera Alexandre Amaral Gavronski (2010, p. 45):

A magnitude das responsabilidades decorrentes de tantas transformações desvela crescentemente a incapacidade de resposta do direito, ao menos sob a perspectiva dogmática, a todas as questões que se lhe põem. As suas limitações para a regulação e integração de uma sociedade complexa e para redução de suas crescentes desigualdades vêm-se evidenciando no que se convencionou chamar crise da lei ou crise da efetividade.

Nesse cenário, transforma-se e fragiliza-se o desempenho das atribuições do Poder Judiciário, determinando um quadro de crises profundas. Fabiana Marion Spengler destaca (2007, p. 9):

A sociedade contemporânea requer um novo modelo frente à ineficiência das tradicionais formas de tratamento de conflitos existentes. A função jurisdicional, atualmente ainda monopolizada pelo Estado, já não oferece respostas à conflituosidade produzida pela complexa sociedade pós-capitalista, passando por uma crise de efetividade (quantitativa, mas principalmente qualitativa), que demanda a busca de alternativas. Da mesma forma, os métodos e os conteúdos utilizados pelo direito para responder aos litígios não encontram adequação entre a complexidade das demandas, os sujeitos envolvidos e o instrumental jurídico a ser utilizado. Por fim, as questões atinentes ao caráter técnico-formal da linguagem utilizada em rituais e procedimentos judiciais permeados por aspectos burocráticos determinam a lentidão e o acúmulo de demandas. Essas constatações propiciam a perda de confiança na jurisdição.

Este breve esboço histórico autoriza a concluir que o sistema político-jurídico até então posto (Estado Liberal-Estado Social), não consegue atender aos desafios e aos anseios da sociedade pós-moderna⁶⁹, notadamente por faltar-lhe a dimensão do Estado Fraterno. Sugere, também, no âmbito da resolução de conflitos, que novas formas mais identificadas com a democracia e a subjetividade, como a mediação, vêm paulatinamente galgando espaço e vencendo resistências, inclusive no âmbito da tutela coletiva, reduto até então inexpugnável do monopólio da jurisdição estatal.

Assim contextualizados os fatos, cumpre desenvolver, a seguir, as premissas teóricas que buscam relacionar os objetivos do trabalho com a bibliografia existente sobre a matéria, buscando (i) construir um cenário propício ao desenvolvimento do tema, (ii) equilibrar o empirismo com a teoria e (iii) consolidar

⁶⁹ Como a constatação de que os direitos sociais ainda não estão assegurados em sua plenitude, havendo mesmo autores que sustentam que nem sequer a primeira geração de direitos se consolidou no Brasil diante das agressões aos direitos humanos, como trabalho escravo, discriminações, violência policial, etc.

as conclusões da pesquisa – organizadas em seis tópicos: o primeiro aborda a sociologia do conflito; o segundo focaliza os conflitos ambientais; o terceiro os meios oficiais de resolução; o quarto versa sobre os meios alternativos; o quinto trata da nova ordem urbanística e da gestão democrática das cidades; e, o sexto cuida da engenharia e gestão do conhecimento.

3.1 CONFLITO

3.1.1 Origens do conflito

O humano, ser de natureza multidimensional e que se vai construindo em relação, é uma confluência de intrincados fatores em movimento, entre eles o cultural, o psicológico e o social; protagonista de pensamentos racionais e simbólicos, que se mesclam e convivem mutuamente, é produtor e produto de suas circunstâncias, que o distinguem e revelam sua singularidade (MULLER, 2007).

Essa singularidade, por sua vez, propicia que os acontecimentos sejam vivenciados ou percebidos de forma única. A isso se denomina idiossincrasia. Se por um lado os torna de uma complexidade infinita e de um fascinante mistério, por outro, acaba ensejando diferentes visões de mundo e formas de conduta, o que em muitos casos gera incompatibilidade, ou ainda, o conflito.

O conflito é, portanto, um fenômeno onipresente na interação humana, e pode ser entendido como uma colisão de interesses decorrente do conjunto de condições psico-socio-culturais únicos que integram cada ser. Acrescenta-se a essas dimensões o componente biológico, porquanto o ser humano, de acordo com Maturana e Yáñez (2009, p. 291), é um sistema dinâmico fechado:

Como o sistema nervoso não se encontra com o meio em seu operar como rede fechada de mudanças de relações de atividades, não faz nem pode fazer uma representação do meio, nem nada que pudesse ser tratado como uma relação biológica cognitiva de um mundo externo.

Disso resulta que não existe uma só realidade comum para todos, imutável, indiscutível. Ao revés:

Nós seres humanos, como seres que existimos no contínuo conversar como entrelaçamento do linguajar e do emocionar, vivemos numa multidimensionalidade de sensorialidades, de emoções e de fazeres, gerando mundos culturais ao mesmo tempo reflexivos, práticos ou teóricos, sistemas filosóficos, científicos, artísticos ou religiosos, que constituem nosso nichos como os âmbitos invisíveis de possibilidades de viver que são gerados, realizados ou conservados no suceder da matriz-biológico-cultural da existência humana em todas as dimensões de sua diversidade. (ob. cit., p. 212)

Se assim é, opera-se a passagem de um universo, de uma realidade objetiva inequívoca, que seria igual para todos, para um multiverso, em que cada mundo é construído pelo observador, único e igualmente válido em comparação com outros. Em outros termos, os seres humanos, por serem entidades autopoieticas, que se produzem a si próprios, não se limitam a receber passivamente informações e comandos vindos de fora. Não “funcionam” unicamente segundo instruções externas, isto é, não fazem representações de uma realidade externa.

De conseguinte, essa característica biológica acentua as diferenças de percepções quanto ao mundo exterior, percebido por cada sujeito de um modo distinto. A estabilização da sociedade, nesse caso, se produzirá “mediante os mecanismos tornados possíveis pelo funcionamento linguístico e sua ampliação na linguagem.”, no domínio do “acoplamento social” (MATURANA E VARELLA, 2001, p. 255). Falhando a coordenação de coordenação de ações, surge o conflito⁷⁰.

⁷⁰ “Nós, seres humanos, existimos no linguajar, e o linguajar ocorre no fluir do conviver que é a realização do próprio viver entrelaçado com

Os conflitos são, ainda, resultados da vida de relação, ou seja, quando o homem se contrapõe a seus semelhantes em função da necessidade inata de realização da vontade/necessidade de cada um, estando esta em oposição à vontade/necessidade do outro. O conflito pode também ser compreendido como qualquer forma de oposição de forças antagônicas. Significa diferenças de valores, “escassez de poder, recursos ou posições, divergências de percepções ou ideias, dizendo respeito, então, à tensão e à luta entre as partes” (BREITMAN E PORTO, 2001, p. 93).

Pode-se dizer que os conflitos surgem, nas relações, quando ao menos duas pessoas independentes percebem seus interesses como incompatíveis. (FONKERT, 1999). Na perspectiva psicanalítica, o conflito pode ser ilustrado quando no indivíduo se opõem exigências internas contrárias. A psicanálise considera o conflito como constitutivo do ser humano (PEREIRA, 1995; PEREIRA, 1999; PEREIRA 2000; ALCHIERI, 2006), que resulta, grosso modo, do conflito entre as pulsões e do conflito entre os desejos e as interdições.

Para Warat (1999) são justamente os desejos, as intenções e os querereres que são evocados quando se desvela o material subjacente dos conflitos. Especula-se que as situações conflitivas tenham como berço a “luta pela vida” e a necessidade de perpetuar a espécie, atribuindo uma natureza competitiva ao ser humano.

No entanto, Maturana (2009) questiona essas explicações correntes, seja nas suas formas *hard* (do tipo das hipóteses urdidas pelos sociobiólogos e pelos socialdarwinistas), seja nas suas formas mais *soft* (do tipo das hipóteses celebradas por economistas, sociólogos, antropólogos e biólogos da evolução que trabalham, baseados na teoria dos jogos, com o *nonzero*, com a *rational choice*, enfim, com a combinação otimizada entre competição e colaboração).

A refutação é simples: se o que torna os indivíduos humanos é a linguagem, e se a linguagem é uma coisa que, definitivamente, não pode surgir na competição, então a competição não pode ser constitutiva do ser humano, nem individual nem socialmente falando. O primata bípede que

o viver de outros em coordenações de coordenações de fazeres.” (ob. cit., p. 83)

antecedeu ao homem não se teria humanizado se tivesse vivido num ambiente predominantemente competitivo (FRANCO, 2008).

Maturana (2009) sustenta ainda que o fenômeno da competição, que se dá no âmbito cultural humano e que implica contradição e negação do outro, não ocorre no âmbito biológico. Os seres vivos não humanos não competem, deslizam uns sobre os outros e com os outros em congruência recíproca ao conservar sua *autopoiesis* e sua correspondência com um meio que inclui a presença de outros e não os nega.

3.1.2 Definições e taxonomia dos conflitos

3.1.2.1 Definições

Definir a palavra conflito é uma tarefa árdua, composto de diversas variantes, um conflito pode ser social, político, psicanalítico, familiar, interno, externo, entre pessoas, entre instituições ou entre nações, pode ser um conflito étnico, religioso ou ainda um conflito de valores.

De fato, a noção de conflito não é unânime. Nascido do antigo latim, a palavra conflito tem como raiz etimológica a ideia de choque ou a ação de chocar, de contrapor ideias, ideologias, valores, interesses ou armas. Por isso, para que haja conflito é preciso, em primeiro lugar, que as forças confrontantes sejam dinâmicas, contendo em si próprias o sentido da ação, reagindo umas sobre as outras.

Na tentativa de uma explicação mais esmiuçada para o fenômeno conflito, percebe-se que consiste num enfrentamento entre dois seres ou grupos da mesma espécie que manifestam, uns a respeito dos outros, uma intenção hostil, geralmente com relação a um direito. Para manter esse direito, afirmá-lo ou restabelecê-lo, muitas vezes lançam mão da violência, o que pode trazer como resultado o aniquilamento de um dos conflitantes.

Essa definição de conflito pode ser desmembrada em alguns aspectos importantes. Primeiramente, se avista que o enfrentamento é voluntário, de modo que um homem, ao tropeçar em uma pedra, colide com a mesma e não conflita com ela, justamente porque não há a intenção de conflitar. A “vontade conflitiva” pode se direcionar a uma única pessoa ou a um grupo. Num segundo momento, avista-se a necessidade de que os

antagonistas sejam da mesma espécie, pois não se denomina conflito o enfrentamento entre um homem e um animal.

A intencionalidade conflitiva implica na vontade hostil de prejudicar o outro, porque é considerado um inimigo ou porque assim se quer que seja. A hostilidade pode ser uma simples malevolência ou tomar aspectos mais graves como uma briga ou uma guerra.

O conflito trata de romper a resistência do outro, pois implica no confronto de duas vontades quando uma busca dominar a outra com a expectativa de lhe impor a sua solução. Essa tentativa de dominação pode se concretizar através da força direta ou indireta, através da ameaça física ou psicológica. No final, o desenlace pode ocorrer da vitória de um e da derrota do outro. Assim, o conflito é uma maneira de ter razão independentemente dos argumentos racionais (ou razoáveis). Então, percebe-se que não se reduz a uma simples confrontação de vontades, ideias ou interesses. É um procedimento contencioso no qual os antagonistas se tratam como adversários ou inimigos (SPENGLER, 2009).

No que tange ao objeto do conflito, geralmente refere-se a um direito entendido não apenas como uma disposição formal, mas também como uma reivindicação de justiça.

O conflito pode ser definido como um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis.

No meio de cada conflito existe uma tensão. A tensão é entendida como um estado de inquietação ou distúrbio, desassossego interior, desequilíbrio: um sentimento de stress psicológico seguidamente manifestado por aumento do tônus muscular e por outros indicadores psicológicos de emoção, um estado de hostilidade latente ou oposição entre indivíduos ou grupos, como classes, raças ou nações (SERPA, 1999).

O desejo é seguidamente o motor dessa máquina tenso/conflitiva (WARAT, 2001). Quando dois desejos se chocam, nasce o conflito. Dessa desarmonia nascida do choque de desejos resulta, muitas vezes, a submissão de um aos desejos do outro, de modo que se pode individualizar um ganhador (aquele que se sobrepõe) e um perdedor (aquele cujos desejos são sublimados pelo outro). Desse modo, o conflito pode ser definido também como um processo dinâmico de interação

humana e confronto de poder no qual uma parte influencia e qualifica o movimento da outra (LORENZ, 2001).

O conflito pode ser considerado tanto uma potencialidade como uma situação, uma estrutura, uma manifestação, um evento ou um processo. Em cada uma dessas formas existe um confronto dialético entre a realidade e a perspectiva do homem, em entrelaçadas potencialidades, disposições e poderes. O que é perceptível é o movimento de forças, o “toma/larga”, o “puxa/empurra”, o “dá/tira” (SPENGLER, 2010-a). Um movimento para frente e para trás. Por isso, Rudolph Rummel (1976) define o conflito como o equilíbrio dos vetores de poder. Nenhuma das partes tem poder suficiente para sobrepor-se à outra e eliminar o conflito.

3.1.2.2 Taxonomia

O conflito pode ser manifesto ou latente, sendo o primeiro conhecido e trabalhado de forma explícita, enquanto o segundo ocorre quando as pessoas não o percebem ou o evitam. Pode ser intrapsíquico ou interpessoal, ou seja, do sujeito com ele mesmo ou entre os indivíduos. O conflito pode ser ainda funcional e disfuncional: funcional quando é aberto e pode proporcionar uma oportunidade para resolver o problema; disfuncional quando é reprimido, não expressado diretamente, prolongando-se por tempo geralmente longo (TING-TOMEY E OETZEI, 2001).

Os vários tipos de conflitos podem ser distinguidos com base em algumas características objetivas: dimensões, intensidade, objetivos. Quanto à dimensão, o indicador utilizado será constituído pelo número de participantes potenciais (por exemplo, uma greve na qual participam todos os trabalhadores das empresas envolvidas). A intensidade poderá ser avaliada com base no grau de envolvimento dos participantes, na sua disponibilidade de resistir até o fim (perseguindo os chamados fins não negociáveis) ou a entrar em tratativas apenas negociáveis.

Moore (1998) assinala outra espécie de conflito, os emergentes, isto é, quando ambas as partes reconhecem que existe uma disputa surgindo, ensejando uma troca de tons severos entre elas, mas não sabem como resolver a questão. O

autor faz ainda uma breve classificação para os conflitos (MOORE, 1998):

- a) de relacionamento: causados por emoções fortes, problemas de comunicação, preconceitos, percepções distorcidas, etc.
- b) relacionados a dados: causados por falta ou erro de informação, por interpretações diferentes sobre os dados ou procedimento de avaliação;
- c) de interesse: causados por competição, quando há interesses percebidos ou realmente excludentes, que podem estar relacionados com o objeto da disputa, com o procedimento ou mesmo interesses psicológicos;
- d) estruturais: causados por comportamento destrutivo, desigualdade no controle ou acesso aos recursos, fatores físicos ou ambientais, que impedem a cooperação;
- e) de valores: causados por ideias e crenças diferentes utilizadas para valorar ou avaliar fatos ou atos, está relacionado com o modo de vida, religião e ideologia.

Ao retratar os tipos de conflitos, suas variáveis e características mais importantes, SOARES (2010, p. 70-71) apresenta a seguinte exposição, conforme o Quadro 21:

Quadro 21 – Tipos de Conflito

Tipo de conflito	Variável mais importante	Características
Conflito de recursos escassos	Competição	A percepção de escassez e necessidade desencadeia o conflito que é fortemente marcado pela competição (há disputa porque não há o suficiente para todos). Se o conflito envolve a desigualdade na distribuição, já não é mais considerado conflito de recurso escasso.
Conflito de poder	Controle, influência e cooptação	Relacionado à motivação de obter sucesso, ganhos. Disputam-se porque uns querem mandar, controlar ou influenciar os outros.
Conflitos de autoestima	Autopercepção	Disputa-se porque o orgulho foi ferido, como pessoa em relação interpessoal ou o valor ideia do grupo, se entre grupos.
Conflitos de valores	Valores/crenças mais fortes	A disputa existe porque os valores ou crenças fundamentais estão em jogo. As vezes os valores são a causa ou simplesmente servem de argumento para atingir outros interesses. Alguns deles podem ser inegociáveis.
Conflito estrutural	Tempo	Conflitos que superam a esfera interpessoal ou grupal para atingir toda a sociedade. São conflitos incrustados à estrutura social. A disputa nesse caso envolve um problema cuja solução requer longo prazo, esforço importante de muitas pessoas ou meios, além das possibilidades pessoais.
Conflito de identidade	Identidade	Relacionado ao processo de identificação. A disputa envolve a maneira íntima de ser de uma pessoa ou de um grupo.

Conflito normativo	Norma	Um conflito normativo também é cultural na medida em que a norma faz parte da cultura. Disputa-se porque não se cumpre uma norma legal ou social.
Conflito de expectativa	Expectativas	A disputa é causada porque não se cumpriu o que um esperava do outro.
Conflito de inaptidão	Mudança	A disputa é causada pela mudança que causa tensões.
Conflito de informação	Informações (verbais, escritas, gestuais, etc.)	Disputa causada por algo dito ou não dito, ou que se compreendeu de forma diferente.
Conflito de interesses	Interesses	Disputa é sobre os interesses (algo que as pessoas desejam ou necessitam) contrapostos.
Conflito atributivo	Responsabilidade	A disputa ocorre porque alguém não assume a responsabilidade ou culpa de uma situação ocorrida.
Conflito de relações pessoais	Confiança	A disputa ocorre porque não se dão como pessoas – choque de personalidades.
Conflito de inibição	Inibição	Conflito que envolve um bloqueio a uma ação. A inibição pode se dar por medo, por querer evitar problemas. A disputa existe porque corresponde ao outro a solução.
Conflito de legitimação	Reconhecimento / dar valor ao outro	Aqui a disputa envolve a maneira como o outro age, agiu ou agirá, sem autorização para fazê-lo.

Fonte: Soares (2010)

3.1.3 O estigma negativo do conflito

De acordo com Moré (2003), na sociedade ocidental o conflito se associa à rivalidade, a oposição e à diferença, sendo estas mal vistas no sistema de crenças social. Muitas vezes se vive as diferenças como uma agressão. Em regra, na cultura capitalista, se aborda o conflito como um fenômeno negativo nas relações sociais, que proporciona perdas para, ao menos, uma das partes envolvidas. Conforme o Quadro 22, um estudo demonstrou (AZEVEDO, 2013) que a primeira ideia que vem a mente ao ouvir-se a palavra conflito é:

Quadro 22 – Representações que a palavra conflito evoca

Guerra
Briga
Disputa
Agressão
Tristeza
Violência
Raiva
Perda
Processo

Fonte: Azevedo (2013)

Em geral, como demonstra o Quadro 23, as pessoas envolvidas em conflitos apresentam as seguintes reações fisiológicas, emocionais e comportamentais (AZEVEDO, 2013):

Quadro 23 – Reações de pessoas envolvidas em conflito

<p style="text-align: center;"> Transpiração Taquicardia Ruborização Elevação do tom de voz Irritação Raiva Hostilidade Descuido verbal </p>

Fonte: Azevedo (2013)

Nos conflitos (Quadro 24), nota-se atuação abundante do hormônio chamado adrenalina que provoca reações humanas durante os conflitos, além de procedimentos e condutas como (AZEVEDO, 2013):

Quadro 24 – Condutas humanas durante conflitos

<p style="text-align: center;"> Reprimir comportamentos Analisar fatos Julgar Atribuir culpa Responsabilizar Polarizar Relação Analisar personalidades Caricaturar comportamentos </p>

Fonte: Azevedo (2013)

Diante de tais aspectos, o senso comum se construiu no sentido de que o conflito consiste em um fenômeno negativo nas relações humanas (SPENGLER, 2007).

3.1.4 O conflito como parte da natureza humana

Mas o estado conflitivo não é destrutivo em si, nem bom em si, podendo ser entendido como um elemento da evolução, e

mais, um dos elementos da própria vida. Portanto, as disputas são parte integral do meio onde nascem, se criam e morrem os seres humanos; de forma que não podem ser extirpados da vida social, já que fazem parte dos sistemas de interação (SPENGLER, 2012).

Assim, os conflitos são ínsitos à natureza humana e pertencem à fisiologia da vida social, não sendo em si mesmos bons ou ruins, importando mais a forma como os indivíduos lidam com eles; tanto podem conduzir à degradação dos relacionamentos como a transformações positivas e ao crescimento.

Ponieman (2005) destaca que o conflito é inerente à vida gregária; não é positivo nem negativo; não é um desafio nem concorrência, apenas uma advertência de ruptura e a necessidade de reestruturar a situação ou a relação; não é indicador de quem tem razão ou quem não tem, mas a existência de diferenças intersubjetivas ou mudanças que alteram o equilíbrio alcançado; é um processo energético em curso, potencialmente favorável ou desfavorável e, cujo curso depende quase que exclusivamente de seu manejo.

Warat (2001) corrobora ao afirmar que o conflito, sendo parte da existência humana, remete a questão essencial sobre a forma como manejá-lo, de tal maneira que ambas as partes possam sair transformadas para melhor.

3.1.5 Sociologia do conflito

Heráclito de Éfeso, filósofo pré-socrático, foi o primeiro filósofo a contemplar o movimento e relacioná-lo com a mudança e a contradição, características fundamentais presentes no homem e na própria natureza, bem como na relação homem-natureza. Fragmentos dos escritos de Heráclito, conforme Melo Neto (1996), demonstram seu entendimento de que a lei fundamental que governa o universo é a luta entre os contrários, luta que, em última análise, constitui uma unidade profunda e que se expressa nas correlações mais variadas como as que existem entre *completo e incompleto, concorde e discorde, harmonia e desarmonia e de todas as coisas um, e de um, todas as coisas* (MELO NETO, 1996).

Desde então, a luta entre os contrários passou a objeto de estudos permanentes, que desaguaram na Teoria do Conflito, de

Karl Marx (DEMO, 1989). A dialética hegeliana, retomada por Marx para a compreensão da realidade social, que opera com a unidade de contrários, enxerga a realidade social a partir do pressuposto do conflito social, percebendo que “toda formação social é suficientemente contraditória, para ser historicamente superável” (Demo, 1989, p. 88).

A perspectiva marxista (que credita a existência dos conflitos ao embate entre relações socioeconômicas), apoiada no método do materialismo histórico dialético, consiste no primeiro modelo realmente próprio das ciências sociais, ainda que tenha sido construído em uma aproximação com a filosofia, já que o funcionalismo que a secundou (que atribui a existência dos conflitos à natureza humana) tem seus conceitos e métodos tomados de empréstimo à física e à biologia (DEMO, 1989, p. 89-90).

Marx não chegou a escrever especificamente sobre direito, mas com sua teoria do conflito, contribuiu grandiosamente para o surgimento da sociologia jurídica, estabelecendo relações entre estado, direito, economia e sociedade. No modo de produção capitalista, a classe dominante (detentora dos meios de produção) impõe seus interesses econômicos à classe proletária.

Diante dessa infraestrutura social conflituosa, ergue-se uma superestrutura jurídica e estatal a fim de manter a dominação de classes. Como variáveis dependentes da estrutura econômica e da relação de dominação, o Direito e o Estado aparecem como instrumento de coerção da classe dominante, servindo à imposição de sua ideologia (ARNAUD, 2000). Nesse sentido Marilena de Sousa Chauí (CHAUÍ, 1984, p. 78), explica:

Através do Estado, a classe dominante monta um aparelho de coerção e de repressão social que lhe permite exercer o poder sobre toda a sociedade, fazendo-a submeter-se às regras políticas. O grande instrumento do Estado é o direito, isto é, o estabelecimento das leis que regulam as relações sociais em proveito dos dominantes. Através do direito, o Estado aparece como legal, ou seja, como ‘Estado de direito’. O papel do direito ou das leis é o de fazer com que a dominação não seja tida como uma violência, mas como legal, e por ser legal e

não violenta, deve ser aceita. A lei é direito para o dominante e dever para o dominado. Ora, se o Estado e o direito fossem percebidos nessa sua realidade real, isto é, como instrumento para o exercício consentido da violência, evidentemente ambos não seriam respeitados e os dominados se revoltariam. A função da ideologia consiste em impedir essa revolta fazendo com que o legal apareça para os homens como legítimo, isto é, como justo e bom.

Nessa linha de raciocínio, para compreender a importância sociológica do conflito e dos meios de seu tratamento, além de adotar como ponto de partida a obra clássica de Karx Marx⁷¹, pela relevância histórica que apresenta, este estudo recorreu a alguns sociólogos consagrados. Assim, Max Weber assume destaque especialmente por sua influência em grandes nomes da sociologia moderna, como Ralf Dahrendorf, cuja releitura do trabalho de Marx, apoia a discussão dos temas propostos nesta tese (WEBER, 2000; WEBER, 2004). As ideias de Georg Simmel (1858 – 1918) e Julien Freund (1921 – 1993) complementam a base teórica e contribuem para o aprofundamento da discussão do presente tópico.

Na sociologia, a teoria é o instrumento de entendimento da realidade, dentro da qual se enunciam as leis gerais⁷². Difere, por isso, do direito, de cunho normativo e ideológico. A Teoria do Conflito culminou por ser a segunda grande construção da sociologia⁷³. A partir de seus pressupostos, o problema das

⁷¹ Os textos de Marx são abordados pela sua abrangência e importância histórica, mas não constituem o objeto central deste estudo.

⁷² Antes mesmo de ser adotada pela sociologia, a teoria do conflito já havia obtido resultados de grande importância em outras áreas que não as especificamente sociológicas. É o caso, por exemplo, da história; da economia clássica, em especial sob a influência de Adam Smith e Robert Malthus; e da biologia nascida das ideias de Darwin sobre a origem das espécies.

⁷³ A primeira foi o organicismo, construção teórica que nasceu da hábil síntese que Comte fez do organicismo e do positivismo, duas tradições intelectuais contraditórias. O organicismo representa uma tendência do pensamento que constrói sua visão do mundo sobre um modelo

origens e do equilíbrio das sociedades perdeu importância diante dos significados atribuídos aos mecanismos de conflito e de defesa dos grupos e da função de ambos na organização de formas mais complexas de vida social. O grupo social passou a ser concebido como um equilíbrio de forças e não mais como uma relação harmônica entre órgãos estabilizados.

Para os fins desta pesquisa é suficiente focalizar os três pressupostos fundamentais e interconexos da Teoria do Conflito, que podem ser resumidos, amiúde, nos interesses que os indivíduos procuram realizar e que são peculiares a cada sociedade; no poder como núcleo das estruturas e relações sociais e na luta para obtê-lo; e, por fim, nas ideias e valores utilizados pelos mais diversos grupos sociais como instrumentos para definir sua identidade e os seus objetivos.

A teoria social dos conflitos moderna tem como alvo um nível de análise voltado para a pesquisa das leis gerais da sociedade, no sentido de compreendê-la mais como um sistema de interesses em conflito e menos como uma classe econômica particular a promover um também particular tipo de revolução (SPENGLER, 2012). Segundo Ruth A. Wallace e Alison Wolf

orgânico e tem origem na filosofia idealista. O positivismo, que fundamenta a interpretação do mundo exclusivamente na experiência, adota como ponto de partida a ciência natural e tenta aplicar seus métodos no exame dos fenômenos sociais. Assim, os primeiros conceitos da nova disciplina foram elaborados de acordo com analogias orgânicas, três das quais são fundamentais para a compreensão dessa corrente sociológica: (1) o conceito teleológico da natureza, que implica uma postura fatalista, já que as metas a serem alcançadas estão predeterminadas, o que impede qualquer tentativa de alterá-las; (2) a ideia segundo a qual a natureza, a sociedade e todos os demais conjuntos existentes perdem vida ao serem analisados e por isso não se deve intervir em tais conjuntos. Essa noção leva, em consequência, à adoção de uma atitude de *laissez-faire*; e (3) a crença de que a relação existente entre as diversas partes que compõem a sociedade é semelhante à relação que guardam entre si os órgãos de um organismo vivo. Além do organicismo e da Teoria do Conflito, segue-se outras contribuições da sociologia, como o formalismo, o behaviorismo social e o funcionalismo. (Portal do Estudante de Filosofia, disponível em <<http://www.estudantedefilosofia.com.br/conceitos/principaiscorrentessociologicas.php>>, acessado em 01/08/2012.

(2001, p. 83), a teoria do conflito pode ser dividida em duas possibilidades distintas:

Um primeiro grupo de teóricos acredita que o cientista social tem a obrigação moral de se envolver em uma crítica da sociedade. Recusa-se a separar - ou admitir que se possa realmente separar - uma análise de seus juízos de valor. Os teóricos deste grupo geralmente acreditam que pode existir, em princípio, uma sociedade na qual não há lugar para o conflito social. Por esta razão, eles são freqüentemente considerados utópicos. O segundo grupo de teóricos consideram, pelo contrário, o conflito como inevitável e permanente na vida social e rejeita a ideia de que as conclusões da ciência social são necessariamente juízos de valor. Os proponentes desta corrente estão realmente empenhados em fundamentar uma ciência social do que cumprir com os altos padrões de objetividade que formam as ciências naturais. Pertencentes ao primeiro grupo, que inclui o marxismo moderno, estão teóricos da Escola de Frankfurt e referem-se extensivamente ao trabalho de Karl Marx. No segundo grupo, que reúne contribuições de Ralph Dahrendorf, Lewis Coser e Randall Collins, a influência de Marx ainda é evidente, mas a importância recai sobre os escritos de Max Weber.

Fica desde logo evidente que esta tese segue o caminho dos teóricos que consideram o conflito como inevitável. Nesse sentido, desponta em importância o sociólogo alemão Ralf Dahrendorf (1929-2009), que propôs uma remodelação dos princípios de definição das classes sociais, afastando-se do parâmetro marxista da propriedade dos meios de produção e sugerindo, em substituição, o parâmetro do poder e da autoridade. Segundo este autor, são as diferenças de poder que alimentam o conflito de classes, que nunca poderá ser eliminado (DIAS JÚNIOR, 2012).

Dahrendorf sustenta, ainda, que os direitos de cidadania e a igualdade de oportunidades contribuem para controlar este

mesmo conflito de classes. A possibilidade de organização das partes em oposição (p. ex., os assalariados poderem organizar-se em sindicatos) revela as vantagens da democracia e do exercício da cidadania, concluindo ser hodiernamente improvável a revolução preconizada por Marx, já que, com a evolução do capitalismo industrial em direção à sociedade pós-capitalista, passaram a existir modos aceites de regulação dos conflitos (DAHRENDORF, 1997).

O conflito de classes não tende mais para a produção de mudanças abruptas ou radicais. Por outro lado, adverte o sociólogo no livro “A lei e a ordem” (DAHRENDORF, 1997), que não existe liberdade sem lei, sem regras e sem instituições capazes de aplicar essas regras. Em um outro livro intitulado “Homo sociologicus”, Dahrendorf (1991) discorre sobre a existência de dois tipos novos de homens. Um é o “homo oeconomicus”, da moderna ciência econômica; o outro é o “psychological man” (DAHRENDORF, 1991. p. 37). Dahrendorf afirma, porém, que, em geral, não são questionadas a contradição entre o homem artificial e o homem real.

3.1.5.1 Os papéis sociais

Para cada posição que uma pessoa possa ocupar na sociedade, ela possui atributos e modos de comportamento com os quais o indivíduo deve se adequar. Aceitando e cumprindo as exigências que lhe são impostas, o sujeito renuncia implicitamente à sua individualidade, mas merece o reconhecimento da sociedade na qual vive. Rebelando-se contra os papéis sociais, poderá conservar uma independência subjetiva, mas expondo-se às sanções da sociedade.

Destarte, a cada posição correspondem determinadas formas de comportamento. A tudo que o homem é, correspondem coisas que ele faz ou tem, assim como cada posição social corresponde a um papel social. Ocupando posições sociais, o indivíduo torna-se uma parte do enredo escrito pela sociedade em que vive. Nasce, assim, o *homo sociologicus*, que constitui o elemento básico da análise sociológica (JOHNSON, 1997, p. 168-169).

Toda organização social possui um conjunto de papéis definidos que constitui um sistema de coerções normativas a que devem curvar-se os atores que os desempenham, e de

direitos correlativos a essas coerções. O papel social, assim, define uma zona de obrigações e de coerções recíprocas, que é também uma zona de autonomia condicionada. O problema da liberdade humana, a partir dessa concepção, se resumiria no equilíbrio entre comportamento condicionado pelos papéis sociais e autonomia.

Os papéis sociais implicam numa privação dos desejos particulares dos indivíduos, detendo a sociedade sanções capazes de coagir aquele que não desempenha o seu papel. Quem o desempenha, será recompensado, obtendo um ponto de reconhecimento que lhe fornece segurança. Este sistema cria expectativas de papéis, cujo efeito é reduzir a incerteza da interação: quando dois atores entram em interação, ambos esperam que o outro aja dentro do quadro normativo definido por seu papel (BOUDON, 1993, p. 415).

De notar-se que os papéis sociais são dinâmicos, e encontram-se em constante mudança. Da mesma forma que as leis perdem a razão de ser pela mudança do contexto social, também as expectativas dos papéis sofrem um processo de transformação.

Spengler (2010) contribui para tal discussão ao sustentar que, quando os papéis sociais não são desempenhados de forma adequada (conforme as expectativas do grupo social), nascem os conflitos. Tais conflitos são relações sociais, caracterizando-se como apenas um dos muitos meios de interação e convívio dentro de uma mesma sociedade. Ao perceber a sociedade como um tecido de relações humanas que se transforma sem cessar, o conflito deve, necessariamente, fazer parte dessa canálise como o meio através do qual muitas dessas alterações acontecem (SPENGLER, 2010). É por isso que a importância sociológica do conflito não é negada.

3.1.5.2 Sanções sociais

Os indivíduos que não observam os comportamentos determinados pela sua posição social, são alvo das sanções sociais, via de regra exercidas pelas leis. Mas a lei também contribui para a manutenção das expectativas de papéis, na medida em que auxilia na orientação dos indivíduos por meio da fixação de comportamentos aceitos, permitindo uma maior clareza dos papéis sociais.

Mas essa coerção não representa a única forma de punição e regulação social, já que algumas sanções advindas da própria sociedade podem, em muitos casos, serem piores do que as impostas pela lei. Por exemplo, quando se atribui um determinado rótulo a uma pessoa, como ocorre com o louco, o alcoólatra, o violento e muitos outros.

É importante registrar que a mudança do contexto social pode fazer com que as expectativas de papéis, antes entendidas como obrigatórias, passem por um processo de revalidação com o passar do tempo. O que se esperava de um determinado papel no século passado talvez não se espere na atualidade. Basta ver o exemplo trazido por Spengler (2007) ao referir a desconfiguração do crime de vadiagem: na década de 1940, caso alguém fosse encontrado pelas ruas sem portar uma carteira de trabalho, poderia ser preso por se enquadrar no crime de vadiagem. Hoje, aquele que venha a adotar esse tipo de postura, talvez seja invejado, pois o que mais falta na atualidade é tempo livre.

Percebe-se que, em nome da vida em sociedade e, principalmente, em nome de um mínimo de segurança, o homem abre mão da sua individualidade, da sua liberdade e, com isso, como afirma Dahrendorf (1997), deixa de ser tão completo. Fica claro, portanto, que ao lado da grande heterogeneidade presente na sociedade e da divergência de interesses, a limitação da liberdade dos indivíduos e a imposição de condutas predeterminadas por meio dos papéis sociais contribui significativamente para o aparecimento dos conflitos.

3.1.5.3 O conflito social

A importância sociológica do conflito decorre do fato de que nenhuma sociedade é totalmente homogênea. Essa heterogeneidade resulta em desacordos, discórdias, controvérsias, assim como choques e enfrentamentos. O jogo de dissensões se caracteriza pela vontade de uns de impor seus pontos de vista sobre os outros mediante a persuasão, o domínio ou ainda por outros meios. Por isso, o choque de interesses e de visões de mundo divergentes é inevitável e gera uma relação de forças. Fatores como ódio, inveja, necessidade, desejo, etc. são causas do conflito.

Mas o conflito, além de impregnar-se de antagonismos, é também um modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes conflitantes. Desse modo, o conflito é parte integrantes das relações sociais e não necessariamente representa sinais de ruptura. Cero, porém, é que o conflito estimula a criação do novo, provocando mudanças.

Nesse sentido, Simmel (1983, p. 122) aponta o conflito como um dos meios de manutenção da coesão do grupo no qual ele irrompe. As situações conflituosas evidenciam uma forma de interação intensa, unindo os integrantes do grupo com mais frequência que a ordem social.

A existência de uma interação humana extremamente complexa, que combina antipatias e simpatias, num ritmo de aparição e desaparecimento igualmente volúvel, a par de variáveis externas unificadoras e desagregadoras, como a fraternidade e a guerra, por exemplo, produzem uma forma de vida humana em sua totalidade insolúvel. E aquilo que à primeira vista pode parecer conflito, na verdade, é uma das formas de socialização. O conflito, destarte, contribui para a manutenção dos limites da identidade grupal ou social (SIMMEL, 1983, p. 154).

3.1.5.4 Cultura do conflito

Atualmente, vive-se uma cultura do conflito. Ross (1995, p. 251) menciona que a cultura do conflito é a configuração das normas, práticas e instituições de uma sociedade que tem a ver com coisas pelas quais as pessoas entram em disputa com seus adversários, assim como as disputas desenvolvem-se e, por último, com a forma provável de terminarem. É um produto da organização socioestrutural e das disposições psicoculturais.

O autor afirma, ainda, que o conceito de cultura do conflito abarca o viés de como as instituições e as práticas sociais influenciam no desenvolvimento de determinados conflitos. A extensão em que os conflitos ocorrem, assim, pode ser considerada como conduta cultural. Como refere Ross, o simples conhecimento do contexto cultural no qual um conflito se desenvolve diz muito de suas raízes, de sua provável evolução e de seus meios de manejo (ROSS, 1995, p. 253).

Mas há também a compreensão de que os próprios indivíduos, vinculados a seus papéis sociais, propagam a conflituosidade a partir da ideia que devem responder

energicamente a qualquer ameaça à sua posição, desencadeando uma espiral conflitiva, que ofusca as possibilidades de consenso e autocomposição das diferenças. Assim, quanto mais competitiva for a sociedade, mais presente estará a banalização do conflito.

3.1.5.5 Conflito, luta e combate

Um dos autores que se destaca na análise dos conflitos é o sociólogo alemão Julien Freund, que em sua obra *Sociologia del conflicto* aborda a violência e identifica duas espécies de conflitos que dela se utilizam: a luta e o combate (FREUND, 1995, p. 58). A violência não é um componente da intensidade do conflito; ela não mede o grau de envolvimento das partes, mas assinala a inexistência, a inadequação ou a ruptura de normas existentes para regulação dos conflitos.

A violência consiste em uma relação de poder que implica na renúncia a outras maneiras de interagir socialmente, para forçar a parte contrária a atuar contra a sua vontade ou executar uma vontade estranha. Pode ser considerada um instrumento utilizável num conflito social, mas não o único e nem necessariamente o mais eficaz (PASQUINO, 2004, p. 226).

Essa imposição de vontade se dá através de ameaças, de intimidação, de meios agressivos ou repressivos, capazes de atentar contra a integridade física ou moral do outro, contra os seus bens materiais ou contra as suas ideias e crenças, sugerindo a aniquilação física em caso de resistência. Em outros termos, a violência desenvolve uma relação entre poderes e não entre forças (EINSTEIN e FREUD, 2005).

É pertinente verificar a diferença entre poder e força: a força costuma estar associada à ideia de algo que se encontra próximo e presente; ela é mais coercitiva e imediata do que o poder. O poder, em seus estágios mais profundos, é antes força; o poder é mais universal e mais amplo, ele contém muito mais e não é tão dinâmico (CANETTI, 1995).

Especificamente quanto à força, o conflito pode apresentar manifestações diferentes entre si, reunidas em duas espécies principais: a luta e o combate. A luta é uma forma indeterminada de conflito, muitas vezes confusa, feroz e desmesurada, ela pode se apresentar de duas formas (CANETTI, 1995):

- a) mediante uma violência direta (os motins são exemplos típicos, uma vez que neles a violência se desencadeia brutalmente sem retroceder diante de nada, sem observar proibições sociais nem limites morais; nos motins tudo é possível, tudo está permitido, mesmo porque as consequências de uma derrota no uso da força geralmente são fatais);
- b) ou mediante procedimentos mais dissimulados, inclusive insidiosos, porque seu objetivo é a longo prazo (a luta de classes serve de exemplo, nela, a noção de luta toma um aspecto mais abstrato porque não se manifesta diretamente, já que a luta de classes possui um objetivo permanente de emancipação do ser humano de toda a exploração, dominação e discriminação).

Já o combate é o tipo de conflito regulamentado, com convenções mais ou menos precisas. O combate se caracteriza pela humanização do conflito em nome daquilo que certos autores da Teoria Geral do Estado chamam de direito da guerra ou direito de revolução. A principal função do combate é subordinar a violência a um fim necessário de modo que ela esteja regulamentada. Então, o combate se apresenta como uma forma de moderar um conflito, impondo uma disciplina aos que se enfrentam, submetendo suas vontades a uma vontade estranha ou superior.

A violência, seja na forma de luta ou de combate, pode ocorrer de diversas formas. Existe uma violência que não emerge, que fica “escondida”; trata-se da violência interiorizada, que não é expressa ao outro, que se volta contra si mesmo e que se transforma em uma espécie de autoagressão. Paralelamente, há outra forma de violência, conhecida como comportamental, que precede a violência verbal e física, a qual se manifesta mediante gestos e posturas, palavras ou silêncios. Pode ser consciente ou não.

A forma de violência interiorizada pode se exteriorizar quando se torna insuportável e, nesse momento, converte-se em comportamental e o modo mais comum de ser expressa é através do ataque verbal. No entanto, a violência verbal é pouco reconhecida, não obstante acontecer frequentemente, muitas

vezes interligada à violência física, esta sim, implicando em possibilidades de punição.

Johan Galtung (2003) aponta para duas outras formas de violência: atual e estrutural. A violência atual é manifesta e se exerce sobre indivíduos e coletividades que buscam prejudicar-se diretamente durante uma luta aberta e destrutiva. A violência estrutural está latente junto a instituições ou ao sistema político que mantém diversas injustiças ou desigualdades, oprimindo parcelas dos cidadãos.

Dessa classificação, o autor elabora outra que divide os conflitos em simétricos e assimétricos. No primeiro caso, o conflito se desenvolve entre dois grupos em condições de igualdade, uma vez que utilizam meios equivalentes em quantidade e em natureza; em princípio, a luta é equilibrada. Já no conflito assimétrico, os grupos que se opõem possuem recursos desequilibrados, de maneira que a luta é desigual, como, por exemplo, os conflitos entre patrões e empregados ou de nações industrializadas contra países de terceiro mundo.

O autor sugere que a violência atual pertence aos conflitos simétricos e a violência estrutural aos conflitos assimétricos (GALTUNG, 2003, p. 18), consignando ainda que:

Quanto mais extenso o espectro de soluções, mais alternativas para a violência. E este é o ponto primordial para impedir que o conflito deslize para uma fase de violência: use a energia do conflito para chegar a soluções criativas.

Inúmeras vezes a violência se torna uma necessidade, porquanto à violência se pode opor somente violência. Mas a violência poderá ser também uma escolha voluntária, transformando-se em um meio de ser ouvido, visto, reconhecido, de modo que desencadeá-la se transforma no único meio de existir.

3.1.5.6 Conflito e disputa

Os termos conflito e disputa não são sinônimos. Uma disputa é um conflito interpessoal que é comunicado ou formalmente manifestado. Um conflito não se transforma em disputa a não ser que seja participado a alguém na forma de

incompatibilidade ou de contestação expressa. As disputas aparecem quando as pessoas definem sua posição, reagem a infrações em seus relacionamentos. As disputas podem surgir quando, por exemplo, terceiros se envolvem num conflito, atuando como agentes de entendimentos ou exacerbação.

É importante fazer essa diferenciação frente à necessidade de identificar o mais adequado processo de tratamento. Enquanto somente conflito, a incompatibilidade de interesses pode permanecer indefinidamente não identificada por terceiros e sem efeitos aparentes. Enquanto disputa, o conflito ocasiona comportamentos referentes às pretensões resistidas, sendo possível detectá-los (SERPA, 1999, p. 20-21).

A disputa, seja ela em torno de ideias ou interesses, não é mais do que duas posturas em desacordo, porém de forma ordenada, já que cada um defende a sua posição. A disputa encobre um conflito – e pode ser a via para resolvê-lo –, mas nem todo o conflito resulta em disputa, já que pode permanecer contido (BREITMAN e PORTO, 2001, p. 100).

3.1.5.7 Conflito e competição

Da mesma forma, os termos conflito e competição são geralmente empregados como sinônimos, o que também reflete um entendimento impreciso que provoca dificuldades conceituais. Muito embora competição seja fonte e possa provocar conflito, nem todos os conflitos refletem competição. Também aqui a diferenciação das situações se mostra importante quando se vislumbra métodos de intervenção.

Formalmente falando, a competição repousa sobre o princípio do individualismo. A disputa competitiva é conduzida por meio de realizações objetivas, produzindo habitualmente um resultado para um dos competidores. Pode ocorrer de o interesse social fazer desse resultado uma meta suprema, enquanto que para os próprios concorrentes permanece somente como um produto secundário. Dessa maneira, esse interesse social não só admite como evoca e estimula a competição (SIMMEL, 1983).

O objetivo pelo qual a competição se dá em uma sociedade sempre é, presumivelmente, a favor de uma pessoa ou de terceiros. A principal característica sociológica da competição é o fato de o conflito ser, aí, indireto. Antes de tudo, a forma pura da luta competitiva não é ofensiva nem defensiva,

pela razão de que o prêmio da disputa não está em mãos de nenhum dos adversários (SERPA, 1999).

O grande diferencial entre competição e conflito, portanto, é a importância da competição para o círculo social do qual os concorrentes são membros, ao passo que os demais tipos de conflito – nos quais o prêmio, originalmente, está nas mãos de uma das partes, ou, onde uma hostilidade inicial, mais que a conquista de um prêmio, motiva a luta – induzem à aniquilação mútua dos litigantes, obtida pela subtração do poder mais fraco pelo mais forte (GHISLENI e SPENGLER, 2011).

3.1.5.8 Conflito e democracia

A heterogeneidade é a característica essencial da sociedade. É a grande responsável pela existência de divergências, desacordos, controvérsias, enfrentamentos, em particular quando uns tentam impor sua forma de pensar aos outros. Uma sociedade homogênea seria impossível. Nem mesmo os governos ditatoriais – valendo-se do uso de armas, da força, da coerção, etc. – a alcançaram (WARAT, 2010, p. 83).

Conforme Splengler (2010), o choque de interesses e de expectativas sociais acaba por desenvolver uma relação de forças na sociedade, que buscam estabilizar e organizar a ordem social ou, até mesmo, desestabilizá-la, desorganizá-la e desestruturá-la com o pretexto de instaurar uma ordem melhor. Constrói-se uma espécie de equilíbrio dinâmico entre as forças contrárias, o qual, contudo, pode ser rompido a qualquer momento.

Verifica-se, portanto, que o conflito compõe a ordem social, faz parte da sociedade, integra as relações sociais e como tal, pode, por muitas vezes trazer mudanças e até mesmo inovações. Como defende Spengler,

A dinâmica conflitiva torna-se, então, o meio de manter a vida social, de demarcar seu futuro, facilitar a mobilidade e valorizar determinadas configurações ou formas sociais em detrimento de outras. Essa dinâmica conflitiva permite verificar que o conflito pode ser tanto positivo quanto negativo e que a valoração de suas consequências se dará, justamente, pela

legitimidade das causas que pretende defender. (ob. cit., p. 264)

Consideradas essas premissas, conclui-se que o conflito só pode aparecer em sistemas democráticos. Num sistema totalitário não há espaço para conflitos. Os conflitos são eliminados sumariamente, segundo a vontade do ditador. Isso não significa que os conflitos não existam. Significa apenas que são artificialmente mantidos em estado latente e, em regra, acumulam-se até um momento em que se transformam em violência incontrolável e ilimitada. Garapon (1997, p. 238) retrata isso na seguinte passagem:

A democracia suscita o conflito, sendo essa uma das diferenças que a distingue do sistema totalitário. A sociedade democrática é uma sociedade que assenta numa renúncia secreta à unidade, numa legitimação surda do confronto entre os seus membros, num abandono tácito da esperança da unanimidade política. O sistema totalitário caracteriza-se, inversamente, pela recusa dessa divisão originária e pela afirmação da unidade social, pela supressão das classes e pela identidade entre o Estado e o povo. Se o totalitarismo se alimenta do fantasma do possível ressurgimento da divisão, já a sociedade democrática assume essa fragmentação interna até às últimas consequências.

3.1.6 Conflito como força transformadora

Não obstante o conflito ser comumente considerado uma perturbação que rompe com a harmonia e equilíbrio constituidores do *estado normal* da sociedade, ele mostra toda a sua importância como fator impeditivo da estagnação social. Por conseguinte, o conflito não pode ser visto somente como uma patologia social. Conflito é também vitalidade. Um fenômeno fisiológico de desenvolvimento, que apresenta relevância social. Spengler (2010, p. 261) indica que os conflitos não têm, necessariamente, um sentido negativo.

Ao perceber a sociedade como um tecido de relações humanas que se diferencia e transforma sem cessar, o conflito deve, obrigatoriamente, fazer parte dessa constatação como o meio pelo qual muitas dessas alterações acontecem. É por isso que, em princípio, a importância sociológica do conflito não é questionada. Admite-se apenas que ele produza ou modifique grupos de interesse e organizações.

Se não existe sociedade sem conflito, e o conflito só pode aparecer nos sistemas democráticos, a conclusão que se deve chegar é que ele opera como um elemento de interação positiva do homem dentro da ordem social. Enfim, nem todo conflito é negativo. Pelo contrário, é por meio do conflito que muitas sociedades se desenvolvem. A sociedade, assim, aparece sob nova luz quando vista pelo ângulo do caráter sociologicamente positivo do conflito.

Nos limites da observação acessível ao pesquisador, constatou-se um majoritário entendimento de que o conflito pode ser considerado uma interação positiva. Atualmente, uma percepção positiva do conflito pode ser encontrada em Warat, (1990, 2001); Fonkert (1999); Folger e Bush (1999); Vezzula, (2001, 2003), entre outros. Tanto que para Schnitman (1999) o conflito é uma oportunidade de crescimento e desenvolvimento; Bush e Folger (1999) entendem que o conflito é potencialmente transformativo, ou seja, “a argúcia oferece aos indivíduos a capacidade de desenvolver e integrar suas capacidades de força individual e empatia pelos outros”.

Também Schinitman (1999a) percebe no conflito uma oportunidade de crescimento e desenvolvimento. Folger e Bush (1999) vão além e compreendem o conflito como parte integrante da vida e capaz de gerar mudanças, conforme descrevem em seu livro “*La promesa de mediación*” (1996). Explicam esses autores que o conflito é construtivo ou transformativo quando oferece aos indivíduos a oportunidade de desenvolver e integrar suas capacidades de força individual e empatia. Quando tais capacidades são realizadas, passos significativos são dados em direção à mudança pessoal e social.

De fato, considerando que o conflito é uma das mais vívidas interações entre indivíduos, este pode ser o responsável

por trazer mudanças e estimular inovações. Tendo em vista que o conflito é inevitável e, de algum modo, até salutar (especialmente se a sociedade na qual se insere pode ser chamada de democrática), o importante são os meios de manejá-lo, fugindo da ideia de que precise ser coercitivamente combatido e eliminado, passando a encará-lo como um fato inerente e relevante ao tecido social (MONDARDO, 1999). Conforme a abordagem dada aos conflitos, eles podem ser capazes de provocar mudanças e resultados positivos, como evidencia o Quadro 25, que não aconteceriam caso não tivesse se instaurado o dissenso:

Quadro 25 – Causas e consequências no contexto do conflito

Guerra - Paz
Discórdia - Entendimento
Problema - Solução
Agressão - Acolhimento
Tristeza - Felicidade
Violência - Afeto
Raiva - Compreensão
Disputa - Crescimento
Perda - Ganho
Distância - Aproximação

Fonte: Mondardo (1999)

Em oposição à ideia ainda corrente que negativa o conflito, Warat (1999) fala numa “pedagogia do conflito”, uma pedagogia que vê o conflito como algo positivo, como algo intrínseco ao homem. Desenvolve-se o conflito positivo, traduzido em uma dimensão emancipatória. Trata-se de uma perspectiva de abordagem na qual, na superação das diferenças, não há vencedores nem vencidos, mas indivíduos autônomos, que se comunicam dialogicamente.

A sociedade para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e de competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis. Sociedades definidas, verdadeiras, não resultam apenas de forças sociais positivas ou da inexistência de fatores

negativos. A sociedade, tal como a conhecemos, é o resultado de ambas as categorias de interação (positivas e negativas), que se manifestam desse modo como inteiramente positivas (SIMMEL, 1983, p. 123-124).

Decorre daí que a maneira como são tratados os conflitos pode indicar o nível de democracia que a sociedade assimilou (GRANJA, 2012), por isso não se pode perder de vista a estreita relação entre conflito e poder e entre este último e os meios através dos quais se têm administrado as situações conflitivas, notadamente a Justiça estatal. Sendo assim, as estruturas de poder social oferecem um cenário interessante à discussão dos meios de resolução dos conflitos.

Em complemento, o conflito é uma forma de interação social possibilitadora de elaborações evolutivas no concernente a instituições e estruturas sociais, possuindo a capacidade de constituir-se num espaço em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento do outro, produzindo, simultaneamente, uma transformação nas relações daí resultantes (WARAT, 2000). Mas essas transformações passam pela conscientização de que estar em conflito é apenas uma das possíveis formas de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades. Outra possível forma de interação é a cooperação, que pode brotar como um segundo estágio avançado do conflito.

3.1.6.1 Transformando o conflito em cooperação

Mas como o conflito poderia se transformar em cooperação? De partida, o que se sabe é que ocorreu o contrário. Riane Eisler (2007), autora do livro "O cálice e a espada", advoga a existência do patriarcado, uma cultura surgida há 4.000 a. C., caracterizada por guerras constantes, relações de dominação-submissão, predomínio de uma pequena porcentagem da classe dominante política e sacerdotal em relação à massa da população, crueldades e torturas, mulheres sem direitos humanos e destruição ecológica.

Eisler (2007) contrapõe às sociedades patriarcais, uma sociedade de parceria, de colaboração, de cooperação entre os sexos, que teria existido 6.000 anos antes, segundo descobertas

arqueológicas oficiais, que ela denomina de sociedade gilânica⁷⁴. De outro lado, a Teoria Geral dos Sistemas examina questões de como os sistemas colapsam em períodos de extremo desequilíbrio e são substituídos por sistemas diferentes.

De grande interesse para o estudo de como um sistema social pode ser substituído por outro, é o trabalho de Humberto Maturana e Francisco Varela, do Chile, e de Vilmos Csányi e Gyorgy Kampis, da Hungria. Eles estudam a auto-organização dos sistemas vivos através do que Maturana chama de autopoiese (MATURANA, 1997), do grego auto, próprio, e poieses, criação, e Csánye chama de autogênese (CSÁNYE, 1985).

Csánye descreve como os sistemas se formam e se mantêm através do processo que ele chama de replicação. Basicamente, um processo de autocópia, a replicação pode ser observada no nível biológico: para replicarem-se continuamente, as células trazem consigo o que Csánye chama de informação replicacional do código genético ou DNA. Mas esse processo ocorre em todos os níveis: molecular, biológico e social, pois cada sistema tem suas próprias características de replicação, que formam, expandem e mantêm a coesão dos sistemas. Veja-se o que diz Eisler (2007, p. 137):

A replicação de ideias, como observa Csányi, é essencial, antes de tudo, para formar e depois manter os sistemas sociais. Claramente, o tipo específico de informação replicativa adequada à sociedade de parceria (por exemplo a ideia básica de igualdade) é totalmente inadequada para uma sociedade dominadora. As normas (ou aquilo considerado normal e correto) nesses dois tipos de organização social são, como vimos, diametralmente opostas.

Assim, para substituir uma organização social de parceria por uma outra baseada na dominação pela força foi necessário efetuar mudanças fundamentais nas informações replicantes vigentes.

⁷⁴ Sociedade de parceria. Também denominada por Maturana de Sociedade Matritzica.

Bertalanffy (1973, p. 28) traz a noção de retroalimentação positiva, entendida como “a parte do produto do sistema que é reintroduzida nele como informação [que] provoca ampliação ou acentuação do desvio do output do sistema em relação às normas ou tendências que o vinham caracterizando até então.” Maria José Esteves de Vasconcellos (2002, p. 223-224) complementa:

A retroalimentação positiva conduz, portanto, a uma mudança do sistema: ou produz ruptura no sistema, se os parâmetros deste não comportarem desvios tão grandes; ou produz mudanças qualitativas em seu funcionamento, se suas características comportarem uma evolução ou um salto descontínuo ou uma mudança qualitativa para novas formas de funcionamento. Nesse caso costuma-se dizer que esse tipo de feedback é um mecanismo morfogenético (morfo=forma), ou seja, um mecanismo que produz a gênese ou surgimento de formas novas de funcionamento.

Efetivamente, a possibilidade de o sistema aberto, como o social – caracterizado por se manter a si mesmo em contínua troca de energia com o ambiente, apresentando importação e exportação, construção e demolição dos materiais que o compõem –, evoluir para um grau de complexidade superior depende apenas do tipo de *input* que recebe (LUHMANN, 1983).

Se na antiguidade a substituição da sociedade de parceria pela androcracia⁷⁵ se deu à custa de guerras e de destruição espiritual, hodiernamente, a inversão desta tendência, paradoxalmente, parece atribuir não apenas ao conflito, mas, sobretudo, aos meios de seu tratamento, o atributo de ideia replicante apta a promover transformações na sociedade, abrindo um portal para uma nova cultura de paz e tolerância.

⁷⁵ É a condição social que consiste na supremacia masculina, ou seja, em que todo o poder é dado aos indivíduos masculinos.

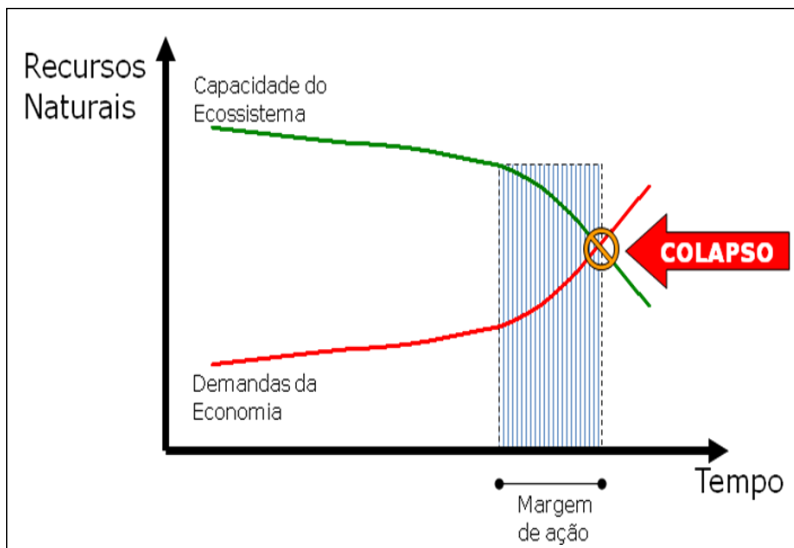
3.2 O MEIO AMBIENTE E SEUS CONFLITOS

A tradição greco-judaico-cristã, à qual pertence a cultura ocidental, é caracterizada pelo patriarcado, cujas relações de controle e dominação criaram as condições para o surgimento de um modelo que – entre outros fatores – separa o homem da natureza, legitimando a exploração irracional e predatória dos recursos naturais. Conquanto seja inerente ao ser humano a “biologia do compartilhar” (MATURANA, 1997), vive-se atualmente numa cultura que nega a fraternidade, porque imersa nos valores da competição.

Por conta disso, Soares (2010, p. 49-50) constata que “torna-se necessária a passagem da cultura de dominação da natureza para a cultura da sustentabilidade, que envolva ainda valores emocionais e afetivos...” Mas, a ordem econômica mundial é antagonista à preservação da natureza, embora tenha conhecimento que desenvolvimento econômico é um fenômeno cercado de limitações físicas – ditadas pela capacidade de regeneração e/ou finitude dos processos naturais –, que o homem não pode ilidir.

Existe, portanto, um limite suportável de recursos para realização do crescimento econômico, que deve operar dentro de uma amplitude capaz de conciliar condições econômicas e ambientais. Em outras palavras, a lógica do desenvolvimento da economia não poderia entrar em conflito com a que governa a evolução da biosfera, tal como tem ocorrido na experiência dos últimos 50 anos, o que induziu o físico Henry Kendall, do *Massachusetts Institute of Technology* - MIT (prêmio Nobel de Física em 1990), a afirmar que os seres humanos e o mundo natural estão em rota de colisão (ISEE, 1994), como mostra a Figura 4.

Figura 4 – Evolução da capacidade do ecossistema e demandas da economia



Fonte: ISEE (1994)

Com efeito, a natureza orienta-se pelo princípio da homeostase (Branco, 1989), o que garante a capacidade dinâmica dos ecossistemas de consertarem seus desvios do equilíbrio mediante processos naturais preservadores da complexa rede de ciclos biogeoquímicos que sustentam a vida no planeta. Todavia, a atividade econômica irracional pode levar o meio ambiente a um colapso. Essa circunstância levou o filósofo brasileiro Mário Sérgio Cortella (CORTELLA, 2012, p. 42) a sustentar que:

Estamos vivendo um saque antecipado do futuro! Parece alarmista ou, até, piegas, mas continuamos esboreando e furtando as condições de existência para as próximas gerações depois da nossa. Essa é uma situação inédita, pois, durante toda a trajetória evolutiva e histórica da espécie, a grande preocupação de qualquer comunidade humana vinha sendo garantir a continuidade e a melhoria das estruturas de manutenção da vida para os descendentes.

Preocupações nesse sentido remontam ao ano de 1972, quando Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores publicaram o estudo chamado Limites do Crescimento. No mesmo ano aconteceu a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente. Nem a publicação do Clube de Roma, nem a Conferência de Estocolmo tiveram gênese espontânea. Elas foram consequências de debates sobre os riscos da degradação do meio ambiente que, de forma esparsa, começaram nos anos 1960, e ganharam uma certa densidade no início dos anos 1970⁷⁶.

As teses e conclusões básicas do grupo de pesquisadores coordenado por Meadows, em síntese, alertam que, se as taxas de crescimento continuassem aumentando, o limite da capacidade de suporte do planeta seria alcançado em menos de um século. Segundo Meadows (1972, p. 11):

Diversos estudos e levantamentos foram realizados, tendo se constatado que o mundo estava crescendo de forma exponencial, e que os recursos naturais não-renováveis vinham se esgotando rapidamente. Estimou-se que algumas reservas minerais e de combustíveis, matérias-primas vitais para os grandes processos industriais de hoje, como alumínio, zinco, petróleo, gás natural e outros, poderiam estar extintos até o ano 2050.

De outro lado, os pesquisadores afirmaram que seria possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se poderia manter até um futuro remoto. Para alcançar essa estabilidade, Meadows propõe o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial. A tese do crescimento zero

⁷⁶ Um dos acontecimentos que mais despertou a opinião pública para os problemas ambientais de então, foi a publicação, em 1962, do livro Primavera Silenciosa, de Rachel Carson. A obra expôs, num estilo jornalístico, as várias alterações ambientais causadas pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países industrializados, em especial pelo abuso de substâncias químicas representadas pela constelação de praguicidas (inseticidas, fungicidas e herbicidas), que a autora chamou de “biocidas”.

significava um ataque direto à filosofia do crescimento contínuo da sociedade industrial e uma crítica indireta a todas as teorias do desenvolvimento industrial que se basearam nela ou lhe davam suporte, de cujos quadrantes surgiram contundentes redarguições.

Também intelectuais dos países pobres do hemisfério sul reagiram de forma veemente. O paquistanês Mahbub ul Haq (1976), autor do livro “A cortina da pobreza: opções para o Terceiro Mundo”, levantou a tese de que as sociedades desenvolvidas, depois de um século de crescimento industrial acelerado, fecharam este caminho de desenvolvimento para os países pobres, justificando essa pretensão com uma retórica ecologista.

De 1972 até os dias de hoje, ao contrário da estabilidade econômica e do equilíbrio ecológico preconizados, o que se verifica é a dizimação rasa dos ecossistemas, as guerras pelos recursos naturais finitos e o aumento da industrialização, gerando um aquecimento global que deu causa a ameaçadoras mudanças climáticas, levando James Lovelock (2006), criador da Hipótese Gaia⁷⁷, a afirmar que, como resultado deste fenômeno, “até o final do século 21 bilhões de seres humanos morrerão e os poucos que sobreviverão estarão no Ártico onde o clima continuará tolerável” (LOVELOCK, 2006).

Lovelock (2006) sustenta ainda que, ao final deste século, a temperatura média nas regiões temperadas aumentará 8° C e nos trópicos até 5° C, tornando a maior parte das terras agriculturáveis do mundo inabitáveis e impróprias para a produção de alimentos. Em janeiro de 2006, Lovelock declarou à opinião pública inglesa que “o mundo já ultrapassou o ponto de não retorno quanto às mudanças climáticas e a civilização como a conhecemos dificilmente irá sobreviver”⁷⁸. Os fatores que

⁷⁷ A Hipótese Gaia, atualmente já reconhecida como uma teoria científica, considera o planeta Terra e seus componentes físicos (atmosfera, criosfera, hidrosfera e litosfera) tão intimamente integrados de modo a formar um complexo sistema interagente que pode ser considerado um organismo vivo. Acesso em <http://www.ecolo.org/lovelock/index.htm>, acessado em 10.10.2013

⁷⁸ Disponível em <http://filhosdegaia.aolimiar.com.br/2012/06/07/entrevista-de-james-lovelock-para-o-the-independent-em-ingles/>, acesso em 10.10.2013.

põem em risco a sobrevivência da espécie humana são basicamente:

- o aquecimento global
- as mudanças climáticas
- a disponibilidade e uso da água
- a explosão demográfica e a disponibilidade de alimentos
- catástrofe nuclear

A evocação da finitude dos recursos naturais como argumento para conter as aspirações de crescimento das nações não industrializadas voltou a ser agitada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED) no Rio de Janeiro, em 1992, evidenciando a continuidade das divergências e desentendimentos no conserto das nações sobre a questão ambiental e o desequilíbrio socioeconômico.

Vinte anos mais se passaram e uma terceira conferência – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como Rio+20 –, aconteceu em junho de 2012 também na cidade do Rio de Janeiro. O objetivo era a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. Considerado o maior evento já realizado pela Nações Unidas, a Rio+20 contou com a participação de chefes de Estados de 190 nações que propuseram mudanças, sobretudo, no modo como estão sendo usados os recursos naturais do planeta.

A Conferência realizou um balanço do que foi feito nos últimos 20 anos em relação ao meio ambiente, chegando a resultados nada positivos. As próprias conclusões da Conferência, sintetizadas num documento intitulado “O futuro que queremos”⁷⁹, conquanto impregnado de eloquência, admite que não se logrou alcançar nenhuma efetividade, gerando, em virtude disso, decepção generalizada.

Os impasses, principalmente entre os interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento,

⁷⁹ Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/13/PDF/N1147613.pdf?OpenElement>, acesso em 10.10.2013.

acabaram por frustrar as expectativas de um novo modelo para o desenvolvimento sustentável do planeta. O documento final apresenta várias intenções e projeta para os próximos anos a definição de medidas práticas para garantir a proteção do meio ambiente.

Um documento “Sem ambição, sem metas, sem datas limites”, classificou Sharan Burrow, Secretária Geral da *International Trade Union Confederation* (Confederação Sindical Internacional) ao definir o documento⁸⁰. A problemática ambiental, como fica claro por esta brevíssima digressão, é intrinsecamente conflitiva – e preocupante –, a começar pela escala mundial, pois esta de alguma forma fixa parâmetros que repercutem no âmbito interno das nações e em suas relações hierarquizadas.

3.2.1 Conflitos socioambientais

Apesar da riqueza dos estudos existentes sobre conflitos, boa parte do debate teórico ficou, até recentemente, reduzida a dois conjuntos de contribuições oriundas majoritariamente dos campos da Sociologia e da Economia Política, como visto no tópico anterior. Seymour Lipset (1985), por exemplo, identifica esses campos como sendo os das escolas de conflito e de consenso. O primeiro reuniria um conjunto de autores de formação predominantemente marxista e neo-marxista, como Althusser e Gramsci, além do próprio Marx. O segundo campo seria o de escolas funcionalistas e de teorias de sistemas, com suas raízes em nomes como Durkheim e Talcott Parsons, entre outros. A diferenciação oásica entre esses dois grupos pode ser resumida pela passagem de Lipset (1985, p. 16), segundo o qual:

O Marxismo, que põe em evidência o conflito de classe e as contradições estruturais como motores de mudança, é entendido como diametralmente oposto ao funcionalismo, com as premissas, supostamente conservadoras, de que tudo o que existe é necessário e de que os laços

⁸⁰ Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/dialogos-sustentaveis-apontam-caminhos-para-renovar-esperancas-e-ampliar-poder-dos-trabalhadores/>, acesso em 10.10.2013.

interdependentes entre instituições e práticas significam que as consequências sociais da mudança social planejada são imprevisíveis e muitas vezes desastrosas.

Nos dois casos há um “essencialismo”. A visão marxista acredita que a fonte dos conflitos se encontra nas relações socioeconômicas, que necessariamente colidem entre si e com isso provocam a mudança do sistema capitalista. A visão funcionalista atribui a existência dos conflitos à natureza humana, e sustenta que é possível “resolver” conflitos por meio da mudança nessas relações.

Definitivamente fica claro que o presente estudo, cujo tema gerador repousa nos meios alternativos de resolução de conflitos, privilegia a visão funcionalista, muito embora não se possa deixar de abordar, pela sua importância histórica, a visão marxista, já que o modelo de desenvolvimento econômico adotado no país contribuiu decididamente para a geração de conflitos socioambientais. Assim, registra-se que ambas as visões podem, em dado momento, encontrarem-se entrelaçadas, até pela complementaridade que apresentam na perspectiva ambiental.

Efetivamente, no Brasil, a influência marxista nas ciências humanas e sociais informou de maneira decisiva a tônica e a direção das análises sobre conflitos sociais, pelo menos até a segunda metade da década de 1980. A partir deste período, a queda dos sistemas políticos e econômicos dos países socialistas propiciou a busca de outros marcos teóricos, ganhando ênfase os enfoques de consenso. Tais enfoques, oriundos predominantemente dos países no norte, buscam se mostrar compatíveis com as preocupações ambientais, que passaram a ter maior destaque no país justamente no mesmo período.

Embora a defesa do meio ambiente seja justificável em si mesma por razões éticas, ela também possui uma raiz teórica e prática eminentemente liberal. A necessidade de se cuidar dos problemas ambientais foi incorporada pelo discurso do *establishment* político e empresarial capitalista em menos de uma década porque, em síntese, a destruição ambiental compromete a reprodução do capital.

Ana María Fernández Equiza (EQUIZA, 2007) acrescenta que a ideia conservacionista surgida desde então estaria associada à preservação de um estoque de recursos naturais – a fim de guardar matéria prima para demandas futuras – mas também de serviços ambientais em geral. Mais que o valor de existência, a conservação do valor de uso direto e indireto e o valor de opção parecem predominar em visões que poderiam disfarçar na defesa da sustentabilidade, diferentes estratégias de longo prazo de conotações econômicas e geopolíticas exclusivistas.

Mesmo que o problema tenha sido identificado e reconhecido, sua incorporação à lógica econômica ainda é pífia⁸¹. A degradação ambiental continua sendo vista como uma externalidade aos custos econômicos na maior parte dos casos (MOTA, 2001). Adicionalmente, outros valores econômicos que podem ser considerados valores associados à preservação ambiental não são contabilizados, tais como os valores de não uso (PEARCE e TURNER, 1990). Apesar dessas limitações, inúmeras teorias e práticas de promoção do desenvolvimento com preservação ambiental foram introduzidas internacionalmente nos últimos vinte anos, algumas colocadas em prática no Brasil.

Essas iniciativas foram ancoradas na ideia de que é viável, e lógico, promover-se o desenvolvimento sustentável, pois o atendimento às necessidades das futuras gerações depende de que hoje se faça uso racional dos recursos naturais existentes. Uma mudança em direção a práticas sustentáveis, com uma visão de interesse comum, difuso, e de atendimento às necessidades futuras, passou a ser defendida.

Para Alonso e Costa, nessa visão “a questão ambiental é reduzida à progressiva adesão dos atores a valores ambientalistas”, resultando na suposição de que “dos valores comuns nasceria o consenso em prol de ideais de desenvolvimento sustentável” (ALONSO e COSTA, 2000, p. 120). Segundo ainda esses autores, não existiriam conflitos ambientais, a não ser em um sentido: como conflitos de valor,

⁸¹ Estando evidente uma espécie de “síndrome NIMBY” às avessas, das iniciais de “Not In My Back Yard” (não no meu quintal), ou seja, a falácia da preservação como encargo dos outros.

transitórios por definição, já que, uma vez esclarecidos, os atores tenderiam a aderir a práticas sustentabilistas.

Trabalhos acadêmicos desta natureza, afirma Olympio Barbanti Jr. (BARBANTI, s/d), contribuíram para que no Brasil a teoria e a prática do desenvolvimento sustentável não tenha abordado até o momento, com a ênfase necessária, a questão de conflitos sociais – tantos aqueles que já existem na sociedade como aqueles que de alguma maneira são “colocados em movimento” pela introdução de práticas de sustentabilidade.

Atualmente, entretanto, existe um esforço de incorporação do tema conflito na análise de questões ambientais e na promoção de políticas públicas e projetos ambientais, para cujo desenvolvimento teórico despontam as contribuições de Henri Ascerald (2004). Para analisar a relação entre conflitos e ambiente é importante considerar duas premissas fundamentais. A primeira, levantada por Acselrad (2004a), de que os objetos constituintes do ambiente vão além da matéria e da energia, eles são também culturais e históricos e, por isso, temas importantes como a escassez dos recursos naturais, por exemplo, devem ser vistos juntamente com a escolha de “o que” e “como” utilizar.

A segunda é a diferença entre problemas, impactos e conflitos ambientais. Resumidamente, um impacto é uma alteração no ecossistema provocada pela ação humana. Pode ser positivo ou negativo, neste último caso, será percebido como problema que, por sua vez, pode ou não gerar tensões ou disputas. A possibilidade de não coincidência entre impacto, problema e conflito ambiental deve ser considerada em cada análise particular, porquanto outros interesses podem ser o núcleo do conflito e os bens ambientais podem ter participação apenas secundária (SOARES, 2010, p. 116).

Efetivamente, uma das tendências que começam a ser revertidas a partir dos trabalhos de Ascerald (2004) é a da utilização da palavra conflito em substituição a expressão problema, ou seja, o risco de se desprezar a referência à perspectiva teórica válida para definir o que seja um conflito e, portanto, quais as variáveis em análise.

Para Henri Acselrad e Isabel Carvalho (1995, p. 43), o meio ambiente é o resultado da participação dos atores sociais e de constantes composições, contraposições e negociações entre interesses e grupos sociais que tornam os recursos naturais acessíveis para interesses públicos ou privados. A motivação

para estudar os conflitos ambientais se relaciona à discussão das “possibilidades de globalizar o conflito ambiental e avaliar seu impacto na definição de novas estratégias de desenvolvimento” introduzindo “princípios democráticos nas relações sociais mediadas pela natureza”.

A partir desse esforço recente, abre-se espaço para contribuições oriundas do construtivismo que, segundo Funks (1996) procuram explicar a existência do conflito ambiental a partir da construção de uma percepção social. Trata-se de uma dimensão cognitiva que configura determinadas questões como um “conflito” e, especificamente, como “ambiental”, ou seja, um conflito socioambiental não é algo dado em si, existente, mas sim delineado nas relações sociais.

Ainda na linha de argumentação em favor do reconhecimento conflitivo das disputas ambientais, Alonso e Costa (2000) propõem uma agenda de pesquisa para a construção de uma sociologia específica dos conflitos ambientais. Para tanto, fazem uso da Ciência Política de Charles Tilly (*From Mobilization to Revolution*) e da Sociologia Política de Sidney Tarrow (*Power in Movement*). Os dois trabalhos possuem foco no processo de mobilização social, com ênfase na análise de poder.

Embora em seu texto Alonso e Costa (2000) não cheguem a delinear com clareza os contornos do que seria uma sociologia dos conflitos ambientais, os autores indicam que esta traria grande proveito ao quadro teórico de Tarrow, que analisa o protesto como muito mais do que um processo de negociação de conflitos. A partir deste enfoque, os autores se propõem a estudar o que eles chamam de “uma modalidade específica de conflito social: o ambiental” (Alonso e Costa, 2000, p. 127).

Percebe-se que esta análise situa-se no nível dos processos políticos macrossociais, e passa pelo enfrentamento da “questão ambiental brasileira” e, portanto, do movimento e do discurso ambientalista, envolvendo estudo dos movimentos sociais em torno dela e avaliação das políticas públicas e iniciativas privadas existentes, extrapolando o escopo deste trabalho, que tem foco nos meios de resolução na arena política das audiências públicas.

Cumprido, todavia, definir com precisão, embora sem pretensão conclusiva, o que significa, para este trabalho, o conflito ambiental, permitindo evidenciar um pouco mais, que a

correta interpretação de conflitos depende de um enfoque interdisciplinar que consiga agregar elementos macro, micro e pessoais presentes na quase totalidade das situações conflituosas.

3.2.1.1 Definições

Desde meados dos anos 1990, a temática dos conflitos ambientais vem ganhando crescente visibilidade. Uma perspectiva corrente era, até então, a de negar o conflito pela atribuição de um caráter intrinsecamente universalista à causa ambiental: tratar-se-ia de um assunto de cooperação e de educação tendo por base os indicadores cada vez mais expressivos de uma crise ambiental. Informados sobre os riscos de colapso todos dar-se-iam as mãos.

Mas, a despeito desta intenção de afastar a condição conflitual subjacente à problemática ambiental, essa modalidade de conflito ganhou dimensões inocultáveis particularmente na América Latina, culminando com as grandes mobilizações de massa contra a privatização da água na Bolívia em 2002 e os acordos do gás em 2004.

De fato, aqueles que buscam processos mais democráticos de ordenamento do território podem fazer com que estes mesmos conflitos deem maior realce aos distintos atores sociais que resistem aos processos de monopolização dos recursos ambientais nas mãos dos grandes interesses econômicos, seja no âmbito da gestão das águas, dos solos, da biodiversidade ou das infraestruturas urbanas.

Assim é que, o avanço da fronteira de exploração de recursos comuns choca-se, com frequência, com a disposição de sujeitos sociais localizados de dar outros sentidos a seus territórios, atribuir outros destinos a seus recursos comunais, optar por outros modos de regular o tempo-espaço aos quais, muitas vezes associam suas próprias identidades (ACSELRAD, 2004).

Os conflitos ambientais, portanto, são tipos de conflitos sociais que expressam lutas entre interesses opostos que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum (ALEXANDRE, 1999a, p. 23). Pertencem ao gênero do conflito social, do qual são espécies, porque neles

também ocorrem enfrentamentos sociais e confrontos de forças organizadas contra o Estado (REYNAUD, 2001).

Podem ser definidos como “o jogo de interesses opostos que emergem no contexto da disputa pela apropriação e uso do meio ambiente comum” (ALEXANDRE, 1999b, p. 18). O conflito ambiental pode ser entendido, também, como resultado de uma pretensão à exploração de um bem ambiental, surgido no momento em que outrem busca impedir ou regulamentar essa iniciativa. Ainda, conforme Alexandre (1999b, p. 14) existe uma:

(...) capacidade crescente da sociedade civil organizada de impedir que projetos empresariais de desenvolvimento sejam implementados à revelia de um processo efetivo de discussão pública e democrática junto às comunidades envolvidas. Isso parece comprovar que, ao longo dos últimos anos no Brasil, tem-se percebido, como característica muito própria e marcante, a maturação política gradual de setores sociais sensíveis aos problemas socioambientais, cuja consequência é o incremento desses conflitos na sociedade.

A existência de conflitos ambientais, conforme acentua Fink (2002, p. 113), decorre da “continuidade de um complexo modelo de exploração econômica, caracterizado pela ação predatória, e da evidente necessidade de preservarem-se os recursos naturais ainda existentes”. Ou, como sustenta Milaré (2000, p. 33), emerge de um fenômeno elementar, segundo o qual “os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados”. Um importante enfoque vem de Acselrad (2004b) que compreende os conflitos ambientais com a seguinte amplitude (2004, p. 26):

São aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas

vivos – decorrentes do exercício das praticas de outros grupos.

Zhourì et al (2005, p. 18) corroboram essa ideia ao destacarem:

O conflito eclode quando o sentido e a utilização de um espaço ambiental por um determinado grupo ocorrem em detrimento dos significados e usos que outros segmentos sociais possam fazer de seu território, para, com isso, assegurar a reprodução de seu modo de vida.

Little (2001, p. 107) define conflitos ambientais como:

[...] disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural. O conceito socioambiental engloba três dimensões básicas: o mundo biofísico e seus múltiplos ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais, e o relacionamento dinâmico e interdependente entre os dois mundos.

Sabatini (1997) divide os conflitos ambientais de duas formas: os conflitos locais, onde predominam os interesses e a (des)informação dos atores sobre os impactos e externalidades ambientais de uma atividade ou projeto, e os conflitos de enfoque, relativos a políticas públicas, quando os valores e conceitos são os mais discutidos.

Os conflitos ambientais podem, ainda, ser subdivididos em duas vertentes: (a) os conflitos de uso, nos quais ocorre uma disputa entre particulares ou destes com o Poder Público, em relação a determinado bem ou recurso ambiental; e (b) os conflitos entre empreendedores, públicos ou privados, que intentam a exploração dos recursos naturais, e a sociedade civil, que defende sua preservação ou conservação. Nesse sentido, apresentam a seguinte tipologia:

- a) conflitos em torno do controle dos recursos naturais;
- b) conflitos em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana;
- c) conflitos em torno dos conhecimentos ambientais.

Como se pode perceber, a definição de conflito ambiental determina os recursos naturais como objeto da disputa seja quanto ao uso, controle ou acesso. Alguns autores incluem também a desigualdade na distribuição dos impactos negativos das ações humanas como componentes por vezes invisíveis dos conflitos ambientais. Mas não só isso, aspectos históricos, culturais e simbólicos estão indissociáveis dos conflitos do ambiente.

Warat (1999, p. 46) aduz que o conflito ambiental se traduz no choque entre as diferenças de opinião, critério e inferência das pessoas em torno de como os seres humanos se relacionam com o mundo físico-biológico circundante, ou seja, como ligamos nossos hábitos condutivos e cognitivos, junto com nossos valores particulares e sociais, com o impacto que estes produzem nos entornos biológicos e físicos.

Refere este autor que o valor do meio ambiente pode modificar-se conforme as regras ou os juízos de valor, que são conceitos erigidos socialmente, cuja meta é a regulamentação social e não essencialmente o controle ambiental (WARAT, 1999). Dessa forma, uma questão relativa a impacto ambiental aparece somente quando se debate com uma valoração sócio-ético-política que interpreta um acontecimento físico-biológico como ambientalmente conflitivo.

Os conflitos ambientais eclodem quando a legitimidade de certas formas de apropriação do espaço é contestada sob a alegação da ocorrência de efeitos interativos indesejados de uma prática espacial sobre outras. Denuncia-se, assim, a ausência ou a quebra de compatibilidade entre certas práticas espaciais, colocando-se em questão a forma de distribuição do poder sobre os recursos do território (Acselrad, 2007)

Em termos ambientais, portanto, pode-se dizer que os conflitos são multilaterais, sendo uma das partes necessariamente a sociedade (ERNANDORENA, 2003), titular do direito de fruição de um ambiente natural livre de degradação, nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A evolução da discussão sobre desenvolvimento e meio ambiente permite hoje apoiar em sólida argumentação a ideia de que os problemas ambientais, longe de contraporem genericamente as pessoas e a natureza, se constituem em conflitos sociais que alinham distintos grupos humanos com diferentes propostas de utilização dos recursos ambientais (IBASE, 1995).

Logo, não se pode compreendê-lo sem relacionar a discussão aos princípios do desenvolvimento sustentável, afinal “a importância desse tipo de conflito decorre do fato deles exprimirem as contradições internas aos modelos de desenvolvimento” (ZHOURI et al, 2005, p. 8), ou seja, a tensão existente entre economia e natureza. O Quadro 26 demonstra os componentes de um conflito ambiental:

Quadro 26 – Componentes de um conflito ambiental

<p>Dimensão temporal Âmbito público Ações coletivas Diferentes valores, percepções ou significados de ações ou circunstâncias que afetam ou podem afetar o meio ambiente Dinâmica de oposição Reconhecimento dos atores em oposição</p>
--

Fonte: o autor (2012)

3.2.1.2 Conflitos ambientais na perspectiva internacional

Os conflitos ambientais nasceram e ganharam notoriedade na década de 1970, principalmente nos Estados Unidos da América, onde se confrontavam organizações de base comunitária, movimentos ecológicos, empresários, industriais, agências governamentais de regulação e o governo enquanto empreendedor, para decidir como resolver os impactos ou danos ambientais gerados por atividades produtivas ou empreendimentos públicos.

Lafaye C. e Thévenot L. (1993, p. 179) que estudaram conflitos ambientais na França, afirmam que os conflitos “começaram como expressões de desacordo no gerenciamento da natureza” e agora eles expressam a integração da natureza em “ordens existentes de justificação de ações ou na construção de novas ordens de justificação”.

A experiência holandesa de gerenciamento de conflitos ambientais é relatada por Glasbergen (1995, p. 83) ao reconhecer que “a busca de formas sustentáveis de desenvolvimento, como uma perspectiva para o futuro, gerou um novo tipo de conflito” que ele chama de conflito de terceiro estágio e que está direcionado no sentido de traduzir propostas de desenvolvimento sustentável em políticas operacionais.

Essa perspectiva alcança uma nova dimensão política com o “Movimento de Justiça Ambiental” nos Estados Unidos (BULLARD, 1993), envolvendo populações negras, nativas e de origem hispânica, tendo como fato desencadeador os depósitos de lixo tóxico nas proximidades de suas áreas de moradia. Esses conflitos, envolvendo populações pobres, vêm sendo objeto de muitas pesquisas na África, Ásia e América Latina.

Nos países em desenvolvimento, os conflitos ambientais acontecem ainda em maior escala. Nas áreas urbanas, eles são conflitos similares àqueles que ocorrem nos países desenvolvidos, notando-se uma busca pela equidade social. Nas áreas rurais, ocorrem conflitos sobre a natureza e se referem, basicamente, à apropriação de recursos naturais (terras, águas ou florestas) ou à preservação de culturas, envolvendo povos indígenas ou comunidades tradicionais de baixa renda que vivem nessas áreas.

Guha e Martinez-Alier (1997) chamam esses conflitos de “ecológicos e distributivos”. Peet e Watts (1996) discutem esses “movimentos comunitários do Sul” em torno de temas da natureza como resultado dos impactos da globalização. Segundo Goldman (1998), esses conflitos focalizam a questão dos direitos de propriedade da terra, florestas, campos, águas, ecossistemas, espaços urbanos, etc.

Em seus estudos sobre conflitos ambientais no Zimbábue, Donald Moore (1996) os define como lutas por terra e recursos naturais, sendo, ao mesmo tempo, lutas sobre significados culturais. O autor enfatiza a diferenciação local entre os usuários dos recursos, “particularmente as diferenciações mediadas por relações de classe, gênero, etnicidade e idade”.

Gadgil e Guha (1995) entenderam os conflitos ambientais na Índia como baseados na apropriação da natureza e nascidos de demandas competitivas sobre florestas, terras, águas e peixes e dando lugar, ao mesmo tempo, a um novo movimento social que luta por direitos das vítimas da degradação ambiental. Os autores enfatizam as estratégias desenvolvidas pelos movimentos sociais com o objetivo de participar dos conflitos ambientais e na definição de políticas públicas.

Ormeño e Saavedra (1995) do “Observatório Latino Americano de Conflitos Ambientais”, reconhecem três atores envolvidos nos conflitos ambientais: aqueles que provocam o dano; os que recebem os danos; e, as agências reguladoras.

Esses autores propõem uma metodologia sequencial para gerenciar o conflito de uma maneira racional: (1) converter o conflito latente em conflito manifesto; (2) terminar o conflito manifesto através de uma negociação parcial; (3) demonstrar posteriormente, quão precárias são essas acomodações parciais em termos de seus resultados.

Francisco Sabatini (1995), estudando conflitos ambientais no Chile, os define como conflitos entre atores em um dado lugar e basicamente causados por interesses contrários aos impactos de uma determinada atividade. Para este autor, a transição entre a solução fundamentalista do conflito ambiental para a negociação informal representa um avanço concreto, ainda que modesto, na direção correta, porquanto ensejam um meio de redistribuição e equilíbrio. Os conflitos ambientais têm, assim, um importante potencial de transformação social.

3.2.1.3 Os conflitos ambientais como fenômenos complexos

A ciência contemporânea de costume confessa um excessivo otimismo sobre as possibilidades de encontrar soluções exclusivamente técnicas para os problemas ambientais. Ao mesmo tempo as respostas políticas aos conflitos, que muito frequentemente se apresentam disfarçadas – e limitadas – como soluções técnicas, estão enquadradas na subordinação da política à economia e da economia ao mercado.

Se efetivamente os desacordos sobre o valor simbólico da natureza são uma das dimensões constitutivas e, portanto, explicativas dos conflitos ambientais, qualquer estudo sobre este valor intangível do meio ambiente e suas implicações na constituição, desenvolvimento e resolução de conflitos, deve se dar sob a perspectiva sistêmica.

Muito frequentemente verifica-se uma tendência a colocar a ciência como árbitro dos conflitos ambientais. A resposta científica ou técnica é, assim, colocada num lugar de neutralidade e de superioridade a respeito de outros saberes e percepções, e esgrimida como fonte de solução. Contudo, existem grandes questionamentos a esta concepção que dá caráter neutral e superior à ciência, notadamente quando se verifica a omissão das variáveis subjetivas para constituir a dimensão causal explicativa usada para produzir as soluções.

As problemáticas complexas, nas quais estão inseridos o meio físico-biológico, a produção, a tecnologia, a organização social, a economia, etc., de acordo com Rolando García (1994, p. 85), “*se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen una estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada a la cual llamamos sistema complejo*”.

Santandreu e Gudynas (1998) destacam que o conflito é um processo; não é estático e possui um desenvolvimento temporário com modificações. Este processo desenvolve-se no âmbito público e supõe ações coletivas. Assim, o conflito ambiental resulta de posturas opostas de diferentes percepções e valores que se atribui ao meio ambiente e nos significados que revestem as ações sobre o meio. Aludem a uma dinâmica de controvérsia e entrechoque, disputa ou protesto entre atores que se reconhecem em oposição. (SANTANDREU e GUDYNAS, 1998).

Trata-se de um modelo particular e complexo de interação social que levada adiante por um grupo geralmente numeroso, pode apresentar-se como luta pelo bem comum, parte de mudanças estruturais próprias de processos de modernização e redemocratização, e parte integral da própria dinâmica social ou ação coletiva contenciosa (SANTANDREU e GUDYNAS, 1998).

Desta forma, o reconhecimento da existência ou da magnitude dos impactos ambientais é uma questão não somente técnica senão também cultural e política. Existe uma dimensão política do conflito que determina um grau de tolerância com os impactos, a partir do qual se fala de dano ambiental. Mas as valorizações são diferentes segundo os atores (SANTANDREU e GUDYNAS, 1998).

Na perspectiva ambiental, assim como na sociologia, identificam-se diferentes modelos de conflitos: *manifestos* (expressão concreta da disputa e oposição) ou *latentes* (não se expressam ainda que exista impacto); *efetivos* (a atividade geradora de dano está em pleno desenvolvimento) ou *iminentes* (a atividade geradora encontra-se prestes se instalar); *simétricos* ou *assimétricos* (acesso igualitário ou não de todos os atores a provas técnicas, mecanismos jurídicos e legais a meios massivos de comunicações, etc.).

Santandreu e Gudynas (1998) classificam ainda os atores do conflito em quatro categorias: *receptor* (conjunto de pessoas

físicas e jurídicas afetadas direta ou indiretamente por um impacto ambiental); o *gerador* (grupo cuja ação ou omissão ameaça ou ocasiona um impacto ambiental); *regulador* (grupo ou pessoa jurídica que tem por encargo regular a gestão dos bens ambientais); e, *iniciador* (conjunto de pessoas físicas ou jurídicas que informadas do impacto ambiental iniciam e desenvolvem o conflito), podendo coincidir ou não com o receptor (SANTANDREU e GUDYNAS, 1998).

Os autores sustentam também a existência de racionalidades cruzadas e de dois âmbitos delimitados em relação ao conflito ambiental: um estatal e outro em âmbito político não institucionalizado, alternativo ao estatal gerado pela sociedade civil. Existe uma clara assimetria entre os dois, já que o primeiro é quem outorga um quadro de legitimação e legalidade, tingidas por uma visão fortemente instrumental que pensa a natureza quase exclusivamente como fonte de recursos naturais a serem aproveitados em virtude do progresso material, minimizando os impactos ambientais e/ou crendo que a ciência e a técnica poderão remediá-los. O Quadro 27 demonstra o desenvolvimento temporal de um conflito ambiental.

Quadro 27 – Desenvolvimento temporal de um conflito ambiental

Início	Ato voluntário que realiza um dos atores pelo qual manifesta sua oposição no terreno público à realização, ou anúncio de realização, de uma atividade que na sua opinião ocasiona ou pode ocasionar um impacto ambiental negativo. Em geral os afetados ou o Estado.
Desenvolvimento	Fugaz: não dura porque o impacto ocorre em curto tempo, rápida ação de regulador, ou dificuldades para organização vicinal. Dilatado: tende a durar. Pode dever-se a ausência de normativa ambiental precisa, debilidade do regulador, energia dos grupos cidadãos. Intermitente: intervalos de ausência de ação, variam duração e intensidade. Recorrente: Intermitência em forma regular. Endêmico: Dinâmica cíclica onde pelo menos

	<p>um dos atores procura manter o conflito para si próprio já que estão desenvolvendo estratégias de acumulação favorecidas pela existência do conflito.</p>
Finalização	<p>Solução: Quando a causa está erradicada, ou os danos reparados e a atividade questionada deixam de ter lugar.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Negociada · Por alteração do projeto · Por estabelecimento de prazos · Por via Administrativa · Por via Judicial · Forçada <p>Resolução de conflitos: Finalização pelo acordo entre os atores deixando de lado a disputa, mas onde não se anule a ação causadora do suposto dano ambiental e/ou não se repara o dano ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Por entrega de compensações: entrega aos receptores por parte do ator gerador, de uma compensação material com o objetivo de pôr fim às hostilidades. Pode ser produto de acordo de partes ou intervenção de poderes públicos (legislativo ou judiciário). · Por alteração do projeto · Por estabelecimento de prazos · Por via Administrativa <p>Desvanecimento: Um dos atores (pelo geral o receptor) deixa de atuar no espaço público e para suas ações ainda que os impactos que o motivaram persistam.</p>

Fonte: Santandreu e Gudynas (1998)

Ainda que os processos econômicos tenham uma incidência fundamental na origem dos conflitos ambientais, e a jurisdição desempenhe uma função hegemônica na avaliação e reparação dos danos ambientais, a economia e o direito como ciências não conseguem dar conta teoricamente deste objeto, conclusão que, por mais óbvia que seja, se faz necessária.

A economia como ciência se depara com o desafio de questionar seus próprios alicerces, revendo o conceito de escassez e seu papel como princípio organizador de seu andaime teórico. Sem esta revisão profunda, que poderia derivar numa mudança de paradigma, não poderá estabelecer as bases de uma teoria que permita considerar os critérios de valor não utilitaristas nas questões ambientais.

O direito da mesma forma, encontrando seus fundamentos no positivismo jurídico, mostra-se reducionista frente às variadas dimensões do conflito ambiental. Os positivistas compreendem o mundo de forma bipolar, no qual só existem duas possibilidades: o certo e o errado; a verdade e a inverdade. Apenas um pode ganhar, afinal apenas um pode estar certo. Epistemologicamente, o direito positivista trabalha com a lógica da exclusão, do ganha-perde, ou seja, dentro do paradigma determinista linear.

Exemplos concretos como os conflitos ambientais da Borregard/RioCell⁸²; Cubatão; Movimento dos Atingidos por Barragens, entre outros, demonstram que o paradigma da complexidade é o mais indicado para sua compreensão e gestão. Nesses conflitos, os processos não são lineares deterministas e baseados em relações de causa e efeito, invalidando a perspectiva unidisciplinar e mesmo multidisciplinar para explicar e contribuir na solução de conflitos ambientais. A insuficiência de uma única visão disciplinar para compreender o conflito ambiental torna-se, assim, evidente Redorta (2004), impondo-se,

⁸² Celso Simões Bredariol (BREDARIOL, 2001) destaca que o conflito envolvendo a fábrica de papel Borregard / Riocell, na grande Porto Alegre, no início da década de 70, foi o fato que viabilizou a edição do decreto de criação da SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente do Ministério do Interior, no ano de 1973, entidade gestora da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil até a criação do IBAMA em 1989. Este mesmo conflito estaria relacionado com o desenvolvimento da Associação Gaúcha de Proteção do Meio Ambiente Natural (AGAPAN), considerada por este autor como marco fundador do movimento ambientalista brasileiro. De acordo com Schmitt (1995) o conflito da Borregard foi um dos primeiros embates vividos pelos ambientalistas brasileiros, reconhecendo nele a base para o surgimento e desenvolvimento do movimento ambientalista que irrompeu da década de 70.

diante dos desafios teóricos e metodológicos, uma nova forma de pensar o conflito dentro do paradigma da complexidade.

3.3 O MONOPÓLIO ESTATAL PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E O POSITIVISMO JURÍDICO

Nos tempos remotos os conflitos eram resolvidos por meio da *autotutela* ou *autodefesa*, isto é, pela lei do mais forte. Quem pretendesse algo que outrem impedisse de obter, haveria de, com sua força e na medida dela, conseguir por si mesmo a satisfação de sua pretensão. Era a vitória do mais dotado, mais astuto ou mais ousado, sobre o mais fraco ou mais tímido. Ainda nos sistemas primitivos surgiu a *autocomposição*, compreendida pela desistência (renúncia à pretensão), submissão (renúncia à resistência oferecida à pretensão) e transação (concessões recíprocas).

Já o contrato social idealizado por Hobbes (2003) supunha um pacto de sujeição firmado pelos homens entre si para fugir do estado de natureza e da guerra de todos contra todos, que outorgava poderes supremos a um governante. Por ele, admitia-se uma transferência de prerrogativas em nome da segurança e da paz. Segundo Hobbes (2003), neste contrato reside a fonte e a origem da justiça, determinando que justo é o cumprimento do pacto e injusto seu descumprimento.

Nesse contexto era preciso um poder comum que mantivesse o respeito ao pacto e dirigisse suas ações para o benefício de todos. A intenção era conferir toda a força a uma assembleia que pudesse reduzir todas as vontades humanas, por pluralidade de votos, a uma só vontade, estabelecendo-se o substrato da República.

Consequentemente, o contrato social que fez nascer a República e com ela a Democracia determinou o surgimento de regras de racionalização dos conflitos, objetivando coibir a violência e o caos. Surge o Direito como meio de garantir segurança e certeza aos homens, protegendo-os da violência dos demais. Assim, o que os membros de uma unidade política esperam do poder é não estarem sujeitos à luta, ou seja, à violência arbitrária de uns contra os outros.

Uma das maneiras de cumprir este papel de proteção consiste precisamente na transformação da luta em combate, através da regulamentação dos conflitos por meio de leis. Ato

contínuo o Estado tende a eliminar o combate, substituindo-o pela competição regrada fora de toda a violência. Em outros termos, o Estado toma para si o monopólio da violência legítima, alçando-se à prerrogativa de decidir litígios e impor sanções, aplacando a vingança privada através de um sistema denominado Sistema de Justiça.

Na tentativa de manter a ordem a qualquer custo, muitas vezes o Estado lança mão do uso abusivo da coerção, fazendo da mesma um instrumento de opressão. Desta forma, o Estado objetiva a submissão da vida à regulamentação do Direito, buscando no procedimento judicial a solução de rivalidades e de divergências políticas. Contudo, no momento em que o Sistema de Justiça passa a existir como único meio de impor regras de tratamento de conflitos, exerce a mesma vingança divisada nas sociedades primitivas, diferenciando-se somente pelo fato de que a vingança judicial não será seguida de outra, rompendo a cadeia vingativa. Essa racionalização da vingança se apoia sobre a independência da autoridade judiciária que recebeu tal encargo, atribuição que no Estado Democrático de Direito ninguém questiona.

Somente ao Poder Judiciário é dado a prerrogativa de punir a violência porque possui sobre ela um monopólio absoluto, emergente do contrato social. Todavia, ao delegar a tarefa de tratamento dos conflitos ao Poder Judiciário, o cidadão ganha, de um lado, a tranquilidade de deter a vingança e a violência privada / ilegítima para se submeter à vingança e à violência legítima / estatal, mas perde, por outro, a possibilidade de tratar seus conflitos de modo autônomo (e não violento), através de outras estratégias.

Por conseguinte, enquanto suas contendas são decididas pelo juiz, a sociedade permanece inerte, abstraindo-se que o conflito é um mecanismo complexo que deriva da multiplicidade de fatores, que nem sempre estão definidos na sua regulamentação legal. Espera-se do Judiciário que diga quem tem mais direitos, mais razão ou quem é o vencedor da contenda, enfim, que solucione o conflito, que diga a última palavra.

Entretanto, um Sistema Judiciário chamado a decidir sobre tudo e com poderes muitas vezes discricionários e pouco controláveis, é também um lugar que abriga mazelas e que ignora que a reinvenção cotidiana e a abertura de novos

caminhos são inerentes à natureza humana e a um tratamento democrático das situações conflitivas, já que engessa a solução das demandas a gabaritos normativos em prol da decidibilidade.

Ademais, observa-se uma conflitualidade crescente, que Spengler denomina de “explosão de litigiosidade” – caracterizada pela quantidade das lides que batem às portas do Poder Judiciário –, alimentada pela existência de uma cultura do conflito (SPENGLER, 2010), que tem muitas causas, mas que raramente são analisadas de forma mais profunda. Essa demanda exponencial esbarra, por sua vez, na precária estrutura do Judiciário.

Por outro lado, o fato do Judiciário ter como função fundamental decidir conflitos, não significa que se proponha a eliminação dos mesmos. Efetivamente, não compete ao Poder Judiciário eliminar os vínculos existentes entre os elementos da relação social dos quais surgem os conflitos. A ele caberá interpretar esses vínculos, podendo, inclusive, dar-lhe uma nova dimensão jurídica, mas não lhe compete dissolvê-los.

Para compreender-se a assertiva é preciso reconhecer que a vida social gera as suas próprias relações. Se em qualquer uma dessas relações sociais nascer um conflito e uma decisão sobre o mesmo for demandada ao Judiciário, este poderá dar uma sentença sobre aquele tipo especial de relação. Em decorrência, não é pelo fato do Judiciário decidir a respeito de um divórcio ou de uma ação entre patrões e empregados, que deixarão de existir vínculos familiares ou trabalhistas (BASTOS, 2001).

Consequentemente, o Judiciário institucionaliza e processa os conflitos sociais, mas suas decisões não eliminam as relações que os originaram, porque interrompe apenas aquela relação conflitiva especificamente demandada, mas não impede o desenvolvimento de outras tantas. Não cabe ao Judiciário, assim, eliminar o próprio manancial de conflitos sociais, mas sobre eles decidir.

Um dos maiores problemas da Justiça, contudo, é que ela decide litígios sem ouvir/sentir os sujeitos do conflito, encaixando-os num modelo normativo. Para os juízes, as partes, enquanto sujeitos históricos, não existem. Sempre decidem a partir de suas próprias convicções, projetando a responsabilidade da solução para a lei. A função do Judiciário é decidir, fazendo-o a partir de um conceito, simultaneamente, metafísico e

determinista, que não leva em consideração o que os indivíduos sentem como o justo no litígio que vivem.

Com efeito, o Direito, de que se valem os juízes para julgar, é um sistema de coação organizado através de proposições legais que essencialmente imputam deveres à conduta humana, limitando sua liberdade. É uma técnica de resolução de litígios que utiliza regras impostas, derivadas dos poderes do Estado, e que são aplicadas aos litigantes quando buscam uma solução estatal. Em outros termos, é a aplicação sobre os comportamentos humanos de um gabarito abstrato, com o propósito de atribuir a tais condutas condições de integrar um silogismo, subsumindo-as à lei (BISOL, 1999).

Esse tratamento tradicional dos conflitos através do processo judicial e do Direito tem seu fundamento filosófico no positivismo jurídico. O Direito como ciência só foi possível com a jus filosofia positivista, principalmente com Kelsen (1881-1973), seu principal expoente, que criou uma estrutura para validar as normas. Eliminando a influência da moral e da ética, este autor criou uma racionalidade intrínseca do direito baseada no dever-ser, dentro da qual as normas tinham a sua validade em outra norma hierarquicamente superior, até chegar à norma fundamental, contida na Constituição (KELSEN, 2003).

A prática jurídica até hoje é influenciada pela Teoria Pura do Direito de Kelsen, que não comporta a dimensão humana, ou seja, não cabe nela a história, os valores, a política, a sociedade. O direito é forma, norma posta pela autoridade, abstrata, neutra e atemporal. O conflito não é compreendido dialeticamente, como sendo algo que move a sociedade, mas como algo a ser excluído dela, como desordem que impede o progresso.

Epistemologicamente, o direito positivista trabalha com a lógica da exclusão, do ganha-perde, isto é, dentro do paradigma determinista linear. A ideologia positivista serviu muito bem aos propósitos do seu tempo, do início do capitalismo, da necessidade da lógica formal. O direito abstrato e formal criou e/ou legitimou institutos coerentes com o sistema capitalista, como a busca do lucro e acumulação acelerada do capital.

Mas a partir da primeira metade do Século XX começou-se a questionar o positivismo. Vários autores propõem de alguma forma trazer questões de ordem moral e ética para o âmbito do direito, contextualiza-lo novamente dentro da história, dos fatos e valores vivenciados pela sociedade. No Brasil, a Teoria

Tridimensional do Direito, desenvolvida por Miguel Reale (1910 – 2006), destaca-se ao propiciar uma alternativa ao positivismo jurídico que, de resto, vem sendo gradualmente enfraquecido pelo surgimento de um neoconstitucionalismo. Importante é a observação de Alves (2005, p. 312) ao afirmar:

Se eu vejo, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade, posso operar melhor o mundo e tratá-lo em sua realidade contraditória, gerenciar conflitos. Aí então, quando vemos o homem real e não uma construção ideológica, ele tem de ser visto concretamente, nas suas relações sociais específicas, históricas e determinadas. Porque essas relações sociais são determinantes dele, ao mesmo tempo em que são, dialeticamente, por ele determinadas.

Assim, assiste-se hodiernamente um movimento do direito que se volta para o aspecto teleológico, objetivando libertar-se da visão reducionista e binária do positivismo, abrindo espaço para diversificar as formas de tratamento dos conflitos. Já se procura substituir o “certo ou errado” na aplicação do direito por uma decisão plausível ou não, substituindo-se gradativamente a “certeza” pela verossimilhança. Todavia, esses movimentos não lograram ainda forçar o abandono do positivismo jurídico por completo, que ainda permanece influenciando o legalismo jurídico e o monopólio da prestação jurisdicional.

3.3.1 A crise do Estado-Juiz

As relações sociais contemporâneas sofreram profundas mudanças em suas configurações, fomentadas a partir da globalização cultural, política e econômica, que colocou em xeque as tradicionais instituições da modernidade, entre estas o próprio Estado. Tal fato, de forma inexorável, tem demandado a essas instituições uma profunda revisão dos seus papéis e práticas. O Judiciário encontra-se no centro dos principais debates nas últimas décadas. Esses debates apontam para suas crises, das quais emerge a necessidade de reformas estruturais e, principalmente, políticas.

Surgida como meio de garantir a convivência harmônica e pacífica entre os indivíduos integrantes dos grupos sociais, a jurisdição revela-se em grande parte ineficaz, reconhecendo ela mesma a insustentável manutenção de seu monopólio, como no caso da instituição da “política pública de tratamento adequado de conflitos”, estabelecida pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, paralelamente ao aumento das instâncias de caráter “privado” no tratamento de conflitos, com a conseqüente perda de espaço da atuação judicial/estatal como interlocutor.

O fomento dessas instâncias privadas acontece, principalmente, em função da crescente complexidade social que desemboca na conformação de novas e inusitadas relações, cuja principal conseqüência é a multiplicação dos centros de poder, sendo possível perceber o descompasso entre a função jurisdicional do Estado e a complexidade conflituosa atual.

Particularmente em decorrência da transnacionalização dos mercados, o Judiciário, enquanto estrutura fortemente hierarquizada, fechada, orientada por uma lógica legal-racional, submisso à lei, se torna uma instituição que precisa enfrentar o desafio de alargar os limites de sua atuação, modernizar suas estruturas organizacionais e rever seus padrões funcionais para sobreviver como um poder autônomo e independente.

Em termos de jurisdição, os limites territoriais do Judiciário, até então organizados de modo preciso, têm seu alcance diminuído na mesma proporção que as barreiras geográficas vão sendo superadas pela expansão das tecnologias da informação e comunicação, dos transportes, e os atores econômicos vão estabelecendo múltiplas redes de interação. Em termos organizacionais, o Poder Judiciário foi estruturado para atuar sob a égide dos códigos, cujos prazos e ritos são incompatíveis com a multiplicidade de lógicas, procedimentos decisórios, ritmos e horizontes temporais hoje presentes na economia globalizada, incompatíveis com o tempo do processo judicial (BOLZAN DE MORAIS, 1999).

Ainda, para o Judiciário, faltam meios materiais de dispor de condições técnicas que tornem possível a resposta ao crescimento exponencial dos litígios, tornando o Judiciário alvo de uma preocupação constante voltada para a compreensão da racionalidade instrumental de aplicação do direito e, especialmente, da estrutura funcional necessária para sua realização.

A crise da jurisdição, contudo, não pode ser analisada sem considerar a própria crise estatal, nascida de um deliberado processo de enfraquecimento do Estado, que vai gradativamente perdendo soberania ante a incapacidade de dar respostas céleres aos problemas atuais, de tomar as rédeas de seu destino, de debelar sua fragilidade nas esferas Legislativa, Executiva e Judiciária, enfim, sua crescente e inexorável perda na exclusividade de dizer e aplicar o Direito.

A estrutura funcional do Estado, que deveria possibilitar a realização da jurisdição, também se encontra em crise. É possível notar que a globalização, a abertura de fronteiras, a desregulação e as leis de mercado, permitem espaço para o surgimento de instâncias alternativas de tratamento de conflitos. Nesse contexto, fica evidente a incapacidade do Estado de monopolizar esse processo, tendendo a se desenvolver outros procedimentos de resolução de conflitos, como a arbitragem, a mediação, a conciliação e a negociação, que almejam alcançar celeridade, informalização e pragmatidade, quando não a despolitização dos conflitos.

A par disso, surgem novas categorias de direitos e de sujeitos jurídicos legitimados a pleiteá-los. São os direitos coletivos, individuais homogêneos e os difusos. Esses novos direitos produziram novos atores que determinaram a transferência do conflito social da zona política para a jurisdicional. Então, as demandas sociais se tornam jurídicas e a consagração de novos direitos provoca uma explosão de litigiosidade significativa, realçando ainda mais a incapacidade e as deficiências da estrutura judiciária, que passou a ser requisitada de forma ainda mais ampla (FARIA, 2001).

O Judiciário vive, assim, uma crise de eficiência e uma crise de identidade simultaneamente, e todos os reflexos delas correlatos, crises estas que, por sua vez, são consequência da crise do Estado e suas relações com o Direito enquanto produtor/produto dessa mesma crise. Enquanto crise de identidade, pode-se vislumbrá-la por certa ofuscação do papel judicial como interlocutor central de conflitos, perdendo espaço para outros centros de poder, como os acima nominados, talvez mais aptos a lidar com a complexidade conflitiva atual e mais adequados em termos de tempo e espaço. Intimamente ligada à crise de identidade encontra-se a crise de eficiência, uma vez que, impossibilitado de responder de modo adequado à

complexidade social e litigiosa diante da qual se depara, o Judiciário sucumbe perante a inovadora carga de tarefas a ele submetidas.

Evidencia-se, então, o “flagrante descompasso entre a procura e a oferta de serviços judiciais, em termos tanto qualitativos quanto quantitativos” (FARIA, 1995, p. 11). Esse descompasso entre a oferta e a procura gera uma frustração geral, decorrente da morosidade e da pouca qualidade dos serviços judiciais, ou ainda de sua simples negação aos segmentos desfavorecidos da população, que ainda precisam lidar com a diferença entre a singela concepção de justiça que possuem e a complexidade burocrático/formal dos ritos processuais. A conjugação dessas duas circunstâncias acaba provocando o desprezo e o descrédito do cidadão comum pela Justiça (STRECK, 2004).

Permeada por todos estes pontos de ruptura, a crise aponta para outro grave problema que pode ser resumido a uma desconexão entre a realidade social, econômica e cultural da qual são advindos os conflitos e a realidade legal obsoleta e ultrapassada.

Enquanto instituição monopolizadora da Justiça, chamando para si a atribuição de dizer o direito ao caso concreto, o Judiciário, afetado pelas insuficiências do positivismo jurídico, está envolto na necessidade de se reinventar (FARIA, 2005). É certo que o Poder Judiciário vem tentando agir e reagir de modo a neutralizar a crise que o assola, buscando meios de vencê-la. Mas seu futuro dependerá do seu comportamento frente a quatro importantes e polêmicas áreas de atuação, indicadas por Spengler (2007, p. 154-155) como:

A primeira, consequência social da globalização econômica, especialmente quanto aos excluídos economicamente que perdem, progressivamente, as condições materiais para exercer seus direitos básicos, mas que nem por isso são dispensados das obrigações e deveres estabelecidos pela legislação, principalmente a penal.

A segunda diz respeito à relativização da soberania, com o advento da globalização econômica. Quanto mais cambiante se tornou o cenário, mais o Judiciário se

transformava no centro das discussões políticas, assumindo papel de gestor de conflitos, o que incentiva suas dificuldades para decidir. Esse fenômeno foi batizado de “judicialização da política”.

Num terceiro momento, se evidencia a importância que assume a certeza jurídica quanto ao tratamento de conflitos para o investidor estrangeiro que necessita de tribunais com eficiência e previsão, capazes de compensar, em termos econômicos e de segurança jurídica, a rejeição de outras formas de administração dos litígios. Assim, tribunais lentos, ineptos e, por conseguinte, caros, incapazes de fixar uma jurisprudência uniforme e tomar decisões previsíveis, acabam induzindo ao tratamento de conflitos extrajurisdicionais [...].

Finalmente, a quarta área de atuação diz respeito aos tradicionais problemas da justiça “corretiva” ou “retributiva” e de acesso aos tribunais. Na tentativa de se transformar organizacionalmente, a justiça se “desoficializou” por meios de juizados de negociação e conciliação enquanto mecanismos alternativos de tratamento dos conflitos sociais. Esses “mecanismos alternativos” (arbitragem, conciliação, mediação...) podem ser estratégias utilizadas para tratar os conflitos sociais e interindividuais, salientando que é o próprio modelo conflitual de jurisdição que precisa ser revisto.

3.3.2 Tentativas de resolver os litígios sem processo

A sempre referida explosão de litigiosidade, somada às deficiências estruturais da Justiça, provou uma sobrecarga nos Tribunais, que se encontram abarrotados de processos atravancando a prestação jurisdicional em tempo razoável. Na tentativa de desafogar o Judiciário surgiram iniciativas para introduzir mecanismos de conciliação no Direto brasileiro.

A Lei n°. 7.244/84, que criou o Juizado Especial de Pequenas Causas foi o marco inicial da implementação da

conciliação como forma de compor os litígios. Posteriormente, a Lei nº. 8.952/94, que alterou, entre outros, os artigos 125 e 331 do Código de Processo Civil, reforçou os poderes conciliatórios do juiz estimulando sua atividade pacificadora no curso da lide.

Todavia não foi o bastante, já que a conciliação conduzida pelos magistrados sofre consideráveis limitações, a maioria delas provenientes da falta de tempo ocasionada pelas pautas sobrecarregadas. Essas dificuldades procuraram ser superadas pela lei que implantou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº. 9.099/95), ao criar e valorizar a figura dos conciliadores, também chamados juízes leigos.

Em 23 de setembro de 1996, no ápice da globalização (VIOLA e LEIS, 1995), o Brasil – que historicamente consagrou o monopólio da jurisdição estatal para resolução dos conflitos – admitiu pela primeira vez soluções fora dos meandros do Poder Judiciário, editando a Lei nº. 9.307/96, que instituiu a arbitragem e deu ensejo ao surgimento da assim denominada *justiça privada*. A data coincide com a divulgação do trabalho elaborado pelo Banco Mundial (1996), intitulado *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: Elementos para Reforma*, conhecido como Documento Técnico nº 319, que aponta as históricas mazelas do Poder Judiciário.

Mas ainda se procurava tratar os sintomas (escalada da conflituosidade), sem nenhuma atenção com as causas. Foi só em 1998, por intermédio do Projeto de Lei nº 4.827/98, proposto pela deputada Zulaiê Cobra, que se buscou institucionalizar “a mediação paraprocessual nos conflitos de natureza civil”⁸³, como um mecanismo não adversarial de resolução de conflitos, com potencial de disseminar uma cultura de pacificação na sociedade. O referido projeto, outro esforço notável para desafogar a Justiça, sofreu, no entanto, uma série de entraves e permaneceu estagnado por mais de dez anos.

A Reforma do Judiciário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, se propôs a ser uma contribuição para a solução da crise do Judiciário brasileiro, criando figuras como a súmula vinculante, o tempo razoável do processo e muitas outras

⁸³ Existiram outros projetos relativos à mediação, porém de menor abrangência, como o Projeto de Lei nº. 1.345, de 26/06/2003; o Projeto de Lei nº. 2.960-A, de 11/12/2004; o Projeto de Lei nº. 4.948, de 23/03/2005 e o Projeto de Lei nº. 505, de 20/03/2007.

inovações que, entretanto, não surtiram o efeito desejado. A recente e gradual introdução dos processos eletrônicos e da Justiça Virtual, anunciada como uma panaceia, é parte da busca da almejada celeridade, mas sua eficácia é ainda uma incógnita.

As experiências fragmentadas apontavam para a necessidade de uma ampla reforma no sistema processual brasileiro e, em 2010, vem a lume o Projeto de Lei nº. 166/10, de iniciativa do Senado Federal, com o objetivo de elaborar um novo Código de Processo Civil, tendente, sobretudo, a agilizar os processos judiciais.

O projeto de lei em tela – que já foi enviado à Câmara dos Deputados e aguarda pauta para votação ainda em 2013⁸⁴ – acolhe em seu texto a mediação judicial, dando-lhe, contudo, a conotação de transação. Busca, assim, prioritariamente, a agilização e a efetividade do processo, referindo inclusive a criação, pelos Tribunais, de “setor de conciliação e mediação ou programas destinados a estimular a autocomposição”, acrescentando que “A realização de conciliação ou mediação deverá ser estimulada por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Diferentemente do texto do Projeto de Lei da Mediação, que a admitia apenas em relação a direitos patrimoniais disponíveis, o Projeto de Lei no novo CPC não fixa as matérias sobre as quais podem incidir a mediação. Por outro lado, silencia completamente em relação à mediação fora dos meandros do Poder Judiciário, ou seja, a assim denominada mediação pré-processual ou independente.

Ainda em 2010 o Conselho Nacional de Justiça – CNJ editou a já mencionada Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010, que “Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” com ênfase na organização de “programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.”, orientando a criação, nos Tribunais estaduais, de “Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de

⁸⁴ O texto foi submetido a reiteradas consultas e audiências públicas, e foi enviado à Câmara dos Deputados, onde tramita como Projeto de Lei nº. 8.046/10.

Conflitos” e disciplinando a atuação de mediadores, inclusive aportando um “Código de Ética” para a reger o ofício.

No entanto, trata-se, ainda, da mediação desenvolvida no âmbito do Poder Judiciário, e os mediadores aí admitidos, são “mediadores judiciais”⁸⁵. Contudo, trata-se de uma autêntica política pública federal, tendente a “assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade”, e destinada a instituir alternativas para o tratamento das disputas, com ênfase na conciliação e na mediação.

O que se observa desse histórico é que o Estado legiferante, em geral, e a jurisdição, em particular, buscam freneticamente promover ações de incentivo à autocomposição de litígios como forma de reduzir a sobrecarga do Judiciário que, entretanto, se mostram insuficientes e até inócuas, diante do crescimento avassalador das ações judiciais⁸⁶.

3.3.3 A tutela coletiva no Brasil

A previsão legal de proteção aos direitos coletivos no Brasil é recente. A Lei da Ação Civil Pública, de 1985, foi a primeira a tratar efetivamente do tema, inaugurando uma nova fase do direito processual, em que se começa a abandonar a visão individualista do processo e passa-se a vê-lo como instrumento de defesa também de interesses coletivamente considerados.

Antes da Lei da Ação Civil Pública, o único diploma legal para tal fim era o da ação popular, introduzida em nosso ordenamento pela Constituição Federal de 1934 e pela Lei Federal nº 4.717/65. Todavia, tal ação não era suficiente para assegurar uma efetiva tutela dos interesses coletivos: primeiro, porque o seu objeto era limitado, se restringindo, naquela época, às matérias concernentes ao patrimônio público e à moralidade administrativa; e, segundo, porque o cidadão geralmente se

⁸⁵ A Resolução nº. 125/2010 do CNJ preconiza a “solução de conflitos pré-processual”, circunstancia que depende de estrutura própria, ainda não implantada nos sistemas judiciais dos Estados, bem como implica em uma mudança de paradigma na sociedade e do próprio Poder Judiciário, que precisará se reconfigurar.

⁸⁶ Encontrando-se o próprio Governo como o maior litigante em numero de feitos ajuizados.

encontrava em situação de desvantagem perante os entes públicos réus na ação popular, que invariavelmente possuíam melhores condições para se defender em juízo.

Desse modo, apenas com o advento da Lei da Ação Civil Pública, a tutela dos direitos coletivos *lato sensu* passou a ser efetiva. Isso porque a Lei da Ação Civil Pública ampliou as hipóteses de cabimento de demandas visando à tutela dos direitos difusos e coletivos, podendo tal ação ser utilizada não somente para a proteção do patrimônio público, que já era tutelável via ação popular, mas, da mesma forma, para a proteção do meio ambiente e dos consumidores, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, bem como qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A Lei da Ação Civil Pública foi seguida pela Lei nº 7.853/89, que disciplina especificamente a tutela dos direitos e interesses coletivos e difusos de pessoas portadoras de deficiência, e pela Lei nº 7.913/89, que prevê a ação civil pública de responsabilidade por danos aos investidores do mercado de valores mobiliários.

A Constituição Federal de 1988 teve papel fundamental na tutela dos direitos coletivos, uma vez que ampliou o objeto da ação popular, permitindo a sua utilização também para a preservação do meio ambiente e da moralidade administrativa e previu a possibilidade de mandado de segurança coletivo. Posteriormente, foi editado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), que contemplou a viabilidade da ação civil pública por ofensa a direitos da criança e do adolescente.

Mas a ideia de uma tutela coletiva abrangente começou a ganhar força com a promulgação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) que ampliou o espectro de direitos, consagrando figuras como a “defesa coletiva dos consumidores” e “interesses individuais homogêneos”, inclusive aperfeiçoando diversos dispositivos da Lei da Ação Civil Pública e regulamentando no ordenamento jurídico brasileiro o processo coletivo.

Importante apontar ainda a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e da Lei Antitruste (Lei nº 8.884/94): a primeira visa o combate dos atos ilícitos praticados por funcionários públicos no exercício de suas funções, criando mecanismos para a repressão e devolução aos cofres públicos

das quantias desviadas; e, a segunda dispõe sobre a prevenção e a repressão de infrações econômicas.

Por fim, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) cria uma série de normas protetivas às pessoas maiores de sessenta anos, bem como regulamenta o uso da ação civil pública para a defesa dos interesses desses indivíduos. Esses diplomas legais compõem um sistema de vasos intercomunicantes que dialogam entre si, possibilitando uma aplicação recíproca, formando o que se convencionou chamar hoje de “microssistema de tutela coletiva”. Ada Pellegrini Grinover (1999, p. 29) dá a devida conotação ao tema:

A tutela jurisdicional dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos representa, neste final de milênio, uma das conquistas mais expressivas do Direito brasileiro. Colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultado de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, os interesses transindividuais têm uma clara dimensão social e configuram nova categoria política e jurídica.

Alexandre Gavronski (2010, p. 71-73) chega a referir que a “tutela coletiva brasileira está entre as mais avançadas do mundo”, elencando basicamente, três aspectos:

1. A amplitude de seu objeto (que protege quaisquer direitos ou interesses difusos, difusos ou individuais homogêneos, vale dizer, que comportarem proteção coletiva em razão de sua homogeneidade) atende a dessubstantivação própria da pós-modernidade;
2. A opção por uma legitimidade coletiva concorrente disjuntiva conferido tanto a um Ministério Público dotado de configuração constitucional particularmente favorável ao exercício da tutela coletiva como as associações da sociedade civil e, ainda, recentemente, à Defensoria Pública, vocacionada constitucionalmente à defesa

dos necessitados, que favorece o incremento da participação nessa tutela jurídica, ao tempo em que assegura um mínimo de igualdade frente aos grandes responsáveis pelas lesões e ameaças a direitos coletivos (de regra o próprio Estado e grandes empresas), sem o que não se pode estabelecer consensos negociais legítimos em defesa dos referidos direitos, visto que a desigualdade tende a resultar em subjugação;

3. A previsão de instrumentos extraprocessuais que contribuem significativamente para a informalização das soluções jurídicas contra a violação ou ameaça dos direitos coletivos.

A dessubstantivação referida por Gavronski (2010) pode ser compreendida a partir das palavras de J.J. Gomes Canotilho (1992), quando anota que a ciência jurídica pós-moderna parte do reconhecimento dos limites da regulação dos problemas sociais, econômicos e políticos por meio do direito, que, por isso, de ativo, dirigente e projetante, passa a ser mais reflexivo, autolimitado ao estabelecimento de mecanismos de interferências entre os vários sistemas autônomos da sociedade. Daí definir-se esse modelo de direito como pós-intervencionista, dessubstantivado, processualizado, neocorporativo ecológico e medial.

Em reforço estão os ensinamentos de Celso Campilongo (2000, p. 160), que qualifica o direito pós-moderno de mais leve, mais completo e mais aberto, e afirma estar “em curso de estabilização uma nova concepção de regra de direito: negociada, flexível, consensual, pragmática”. Essas características pretendem fazê-lo mais voltado a definir os meios de mediação dos conflitos do que propriamente a apresentar as soluções antecipadamente.

Contudo, a tutela coletiva precisa estar em permanente evolução para enfrentar os tempos de uma sociedade de massa cada dia mais globalizada, na qual as demandas coletivas tendem a aumentar. A questão que se põe em foco é: ou o direito coletivo se renova e se adequa às novas necessidades sociais, ou perderá em grande parte sua efetividade e contribuirá para elevar o nível de tensão social, na medida em que estará

impotente em seu objetivo de promover o equilíbrio e a paz na sociedade, contendo os abusos de poder.

3.3.3.1 Tutela coletiva extraprocessual

Um dos principais autores que tratam do assunto, Alexandre Amaral Gravonski, (2010) salienta que, dada a importância da tutela coletiva brasileira, esta deve se manifestar não apenas no processo coletivo, através do Ministério Público e demais legitimados para promoverem as ações civis públicas, mas também “na possibilidade para firmarem acordos coletivos” (GAVRONSKY, 2010, p. 83). Sob este mesmo fundamento:

[...] interessa uma abertura cada vez maior da tutela coletiva para instrumentos que incrementem a participação social, como as audiências públicas, bem como a crescente ampliação da tutela extraprocessual enquanto via participativa de equacionamento das controvérsias coletivas.

As técnicas extraprocessuais de tutela coletiva, para este autor, são de duas ordens: a primeira relativa à informação, nas quais estariam alinhados o inquérito civil, a requisição de documentos e informação e as audiências públicas; e a segunda de criação e concretização do direito, nas quais se inserem a recomendação, o compromisso de ajustamento de conduta e o acordo coletivo. As contribuições específicas dessas técnicas extraprocessuais de tutela coletiva são elencadas por Gavronski (2010, p. 84):

1. maiores facilidades na comparação com as técnicas processuais para o desenvolvimento da função medial do direito frente aos demais subsistemas sociais (política e economia em destaque);
2. incremento da informalidade;
3. incremento da participação; e
4. redução da litigiosidade proporcionada pela construção do consenso do qual dependem essas técnicas para serem resolutivas, redução sem a qual o sistema judicial tende à saturação em uma sociedade complexa.

Por último, conclui o citado autor asseverando (GAVRONSKI, 2010, p. 91):

[...] as técnicas extraprocessuais de tutela coletiva possuem uma enorme e ainda pouco explorada potencialidade de assegurar a adaptação do direito brasileiro ao paradigma jurídico emergente, com sensíveis ganhos para o desempenho do respectivo papel de regulação e integração social, especificamente no que se refere à efetividade dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Importante salientar, como faz Gavronski (2010, p. 92), que as “técnicas extraprocessuais, com sua afinidade frente ao novo paradigma jurídico (procedimental, informal e participativo) ou sua vocação para a busca do consenso”, não tornam dispensável a tutela jurisdicional sem seu respectivo aprimoramento. Ao revés, da jurisdição dependem essas técnicas, quando a negociação não funcionar, o consenso for rompido ou os acordos descumpridos, ou sempre que a desigualdade entre as partes ou a atuação falha dos intervenientes ensejarem ilegítimas violações dos direitos difusos.

Igualmente merece registro o fato de que a tutela coletiva extraprocessual não pressupõe concessões com os direitos indisponíveis ou flexibilização da legislação ambiental, senão apenas disciplinar os aspectos relacionados ao modo, tempo e lugar para implementação desses mesmos direitos, buscando a sua plena efetividade.

3.3.4 Resolução de conflitos socioambientais no Sistema de Justiça Brasileiro

A Constituição Federal, em seu art. 225, consagra o meio ambiente como bem de uso comum do povo⁸⁷. Cuida-se, portanto, de um direito difuso e, como tal, indisponível. A Magna Carta também atribuiu ao Ministério Público a função institucional

⁸⁷ “Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

de exercer “a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

Já a Lei nº 7.347/85, que instituiu a ação civil pública – instrumento por excelência para a tutela dos direitos transindividuais –, ao lado do Ministério Público, estabelece outras legitimidades para a defesa dos interesses difusos, que recaem sobre a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e as associações da sociedade civil.

Sendo os bens ambientais um direito de toda coletividade, os conflitos que os tem por objeto ficam jungidos aos mecanismos públicos de resolução, inadmitindo-se qualquer outra forma de composição que não a adjudicação, porquanto pertencente a todos, não haveria ninguém que deles pudesse dispor em nome dos demais.

Com efeito, prescreve o art. 840 do Código Civil que “É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas” e acrescenta no art. 841 que “Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”, ou seja, concessões mútuas só podem ser realizadas por quem pode dispor do direito em litígio ou ameaçado. Assim, a ordem jurídica estatal priorizou o sistema jurisdicional como método oficial de solução de conflitos ambientais, acabando por arraigar na ciência jurídica uma série de obstáculos ao desenvolvimento de outras tecnologias de pacificação social como aquelas de natureza consensual.

Nada obstante, vem galgando terreno no cenário jurídico brasileiro as denominadas “técnicas extraprocessuais de tutela coletiva”, notadamente os “compromissos de ajustamento de conduta”, instituídos pela citada lei da ação civil pública. Em relação à matéria, escreve Daniel Roberto Fink (2001, p. 119-120):

[...] em sendo transação, apesar de sua natureza peculiar por envolver interesses não patrimoniais e não privados, o regime jurídico do ajustamento de conduta deve obedecer, no que couber, o regime da transação tal como previsto no direito civil.

[...] o termo de ajustamento de conduta tem como natureza jurídica constituir-se em transação, de cunho contratual, com eficácia de título executivo extrajudicial.

Sob este prisma, em princípio seria inadmissível qualquer transação em matéria ambiental, tendo o compromisso de ajustamento de conduta recebido severas críticas por parte de autores de escol (MACHADO, 2000). Contudo, Fernando Reverendo Vidal Akaoui esclarece que “a quase totalidade dos autores do tema se posiciona no sentido de que se trata de transação, que não envolve o bem ambiental em si, mas a situação periférica de reguardo do mesmo.” (AKAOUI, 2008, p. 69).

Realmente, um número cada vez maior de estudiosos têm se posicionado favoravelmente à celebração de compromissos de ajustamento de condutas, argumentando que o seu objeto não é propriamente o meio ambiente, mas a forma de adoção das medidas destinadas à recuperação ou prevenção de danos ambientais, ou ainda o estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado.

Esse posicionamento ganhou reforço em decisão de Superior Tribunal de Justiça (STJ), na qual houve expressa manifestação quanto a ser o ajustamento de conduta transação, e como exceção à regra, de que os direitos difusos não são passíveis de serem objeto de transação. Veja-se a ementa:

STJ - REsp 299400 / RJ RECURSO ESPECIAL 2001/0003094-7

PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL – AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE.

1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos.

2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante.

3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra.

4. Recurso especial improvido.

DJU 02.08.2006

O próprio Akaoui (2008, p. 70) ressalva que:

No entanto, ainda que posto pela doutrina como forma peculiar de transação, é certo que a nós parece que o compromisso de ajustamento de conduta se insere dentro de uma outra espécie de um gênero mais abrangente, qual seja o acordo.

Realmente, os acordos nada mais são do que a composição dos litígios pelas partes nele envolvidas, sendo certo que esta composição pode ou não implicar em concessões mútuas. Em caso positivo, diante do permissivo legal, estaremos diante do instituto da transação, como já acima delineado. Em caso negativo, posto que indisponível o seu objeto, então estaremos diante do que convençionamos denominar de acordo em sentido estrito. Ambos, portanto (transação e acordo em sentido estrito) integram o gênero acordo.

Apesar de se estar vivendo um momento de desabrochar dessas novas estruturas jurídicas caracterizadas pelas técnicas extraprocessuais de tutela coletiva, seu desenvolvimento concreto ainda esbarra na aparente dificuldade em compatibilizá-las com elementos dogmáticos já assentados na ciência do direito. Neste contexto, apesar de ser ainda limitada a aplicação de soluções consensuais em sede de disputas coletivas, já é possível perceber o entrave causado por uma suposta incapacidade de conciliar a titularidade difusa do bem jurídico em jogo com a possibilidade de autocomposição do conflito. Outra decisão, desta feita do Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 253.885/MG, 1a T., J. 04.06.02, rel. Min. Ellen Gracie, D.J. 21.06.02, Informativo STF n. 273

"Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo

disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse".

A questão que se coloca diz respeito à possibilidade ou não de se transacionar com os interesses difusos, e quais os limites aceitáveis, diante do princípio constitucional da indisponibilidade.

3.3.4.1.A indisponibilidade dos interesses difusos

Alexandre Amaral Gavronski (2010, p. 163), discorrendo sobre “a indisponibilidade quanto ao conteúdo positivado dos direitos e interesses coletivos pelos legitimados a defendê-los”, refere:

É, de fato, natural que nas sociedades complexas a lei não discipline todos os aspectos para a concretização do direito; a ‘dessubstantivação’ que se apresenta como característica do direito pós-moderno induz à generalização dessa tendência.

[...]

A lei não especifica todos os aspectos relacionados ao modo, tempo e lugar para a implementação desses direitos. Sobre esses aspectos não especificados, diferentemente do que ocorre com a própria essência do direito, há considerável liberdade de parte dos legitimados coletivos, que atuam, então, na lacuna da lei.

Complementa este autor que (GAVRONSKI, 2010, p. 164):

Na verdade, antes da fixação desses aspectos não previstos especificamente em lei, não há concretamente direito coletivo a um determinado prazo ou a implementação de dado modo ou em dado lugar sobre o qual se possa dispor.

Por este entendimento observa-se que a indisponibilidade só ocorre em relação à essência do direito já positivado; e que o estabelecimento de modo, tempo e lugar não caracteriza disposição, haja vista esses aspectos não estarem fixados aprioristicamente, ou seja, sequer haveria do que dispor.

Argumenta-se, finalmente, que o estabelecimento desses aspectos, através da construção de consenso com o obrigado, seja precisando o modo de atendimento do direito, seja no prazo de sua implementação, é uma maneira de alcançar a efetividade, que caso contrário ficaria na dependência de um pronunciamento jurisdicional. É apenas no detalhamento do direito a ponto de ser possível sua realização material, que existe espaço para o consenso.

Limitar o acordo que envolve interesses difusos a concessões de modo, prazo e lugar para o cumprimento da obrigação parece ser mesmo uma tendência do ordenamento jurídico, conforme se infere do projeto de lei que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, destinado a aperfeiçoar o Código de Defesa do Consumidor, cujo § 5º., do artigo 90-B assim dispõe:

Da Conciliação

Art. 90-B -

§ 5º. - As partes poderão transigir sobre o modo, prazo e lugar de cumprimento da obrigação relativa a direitos difusos ou coletivos, desde que haja concordância do Ministério Público, devendo a transação ser homologada por sentença, que constituirá título executivo judicial.

Todavia, há que se ter presente que as situações sob comento transcorrem num contexto judicial ou quando muito envolvem um compromisso de ajustamento de conduta prévio, via de regra emanado de um procedimento administrativo preparatório (inquérito civil), ou seja, trata-se de mecanismos judicializados ou de equivalentes jurisdicionais⁸⁸, quando, por óbvio, já há dano ambiental configurado.

⁸⁸ Ressalte-se, aqui, a menção feita por Francesco Carnelutti aos equivalentes jurisdicionais, ou seja, meios mediante os quais se pode atingir a composição da lide, por obra dos próprios litigantes ou de um particular desprovido de poder jurisdicional, exemplificativamente, a

De grande realce é saber se tais acordos podem se verificar – e em que medida e extensão – fora das lindes oficiais, não apenas entre particulares e eventualmente com a participação de organismos públicos, mas sobretudo antes que exista dano, numa fase de planejamento ou prejectual, como é o caso dos licenciamentos ambientais e mesmo das deliberações acerca do plano diretor. Mais uma vez, as lúcidas ponderações de Gavronsky (2010, p. 164-165):

Não há que se falar, pois, em ‘disposição’ ou disponibilidade sobre direitos e interesses coletivos na disciplina construída consensualmente entre aqueles que foram, por lei, legitimados para a defesas desses direitos e interesses e aqueles que devem implementá-los. Há, na verdade, concretização do direito, não disposição.

[...]

Convém reafirmar que qualquer concretização extraprocessual quanto aos aspectos omissos da lei (lacunas) deve atender, pelos motivos já expostos anteriormente, a uma pretensão de correção que não a subordina apenas ao ordenamento vigente (incluindo regras e princípios gerais positivados como o da priorização da tutela específica) mas também a um critério de proporcionalidade: deve ser adequada e suficiente a atender o direito ou o interesse violado e ameaçado e prever modo, prazo e lugar proporcionais à complexidade e ao custo de implantação.

transação, a conciliação, a mediação e o processo arbitral. Veja-se, também, José Eduardo Carreira Alvim: “além do método estatal de resolução das lides, através do processo existem outras possíveis desembocaduras do litígio dentre os quais a autocomposição (renúncia, reconhecimento, transação), a conciliação e a arbitragem. Algumas dessas formas de composição das lides podem ter lugar por ocasião do processo (intraprocessuais), quando adquirem colorido jurisdicional, que lhe é passado pela sentença de homologação. É o caso da transação e da conciliação. Outras são, verdadeiramente, extraprocessuais, afastando, em princípio, a jurisdição estatal. É o caso da arbitragem brasileira que, depois da Lei nº 9.307/96, dispensa a homologação da sentença arbitral, dando-lhe força própria.” (ALVIM, 2003, p. 55)

Paulo Valério Dal Pai Moraes, outro grande expoente da literatura sobre os direitos difusos – e entusiasta da tutela coletiva extraprocessual – na obra “A negociação ética para agentes públicos e advogados”, corrobora esse entendimento e vai mais longe, ressaltando que em casos tais, há efetiva disposição do interesse público (MORAES, 2012, p. 54):

[...] o agente público não poderá renunciar ou dispor de direitos indisponíveis pertencentes à sociedade, a menos que eventual anuência signifique uma maior proteção ao interesse público.

Em várias situações, o agente público é obrigado a abrir mão do radicalismo imposto pelo conhecido chavão de que “não é possível dispor a respeito de interesses indisponíveis”, a fim de que possa obter um resultado prático que, efetivamente proteja o interesse público. Na área ambiental é bastante comum, por exemplo, a concessão de prazos para a colocação de filtros que contenham os agentes poluentes. Tivemos caso concreto em que se fez acordo prevendo a colocação dos primeiros filtros em três meses, após, a fixação do segundo grupo de filtros em seis meses, sendo que os últimos somente seriam instalados nove meses a contar da formalização do acordo. Alguns dizem que isso não é disposição, mas meras previsões quanto a prazos, com o que não concordamos. De fato, quando é aceito que por determinado tempo a poluição continue, em prol da completa resolução em determinado e razoável tempo previamente ajustado, por óbvio que há transação em que o agente público dispõe sobre os interesses da coletividade, o meio ambiente, porque o interesse público evidencia que é mais vantajoso esperar por menos tempo (poucos meses) para a solução total, do que continuar a demandar no âmbito de ação civil pública por longos anos.

Porém, para que se tenha nítido até onde se pode chegar em termos de construção de consensos em matéria de interesses difusos ligados ao meio ambiente, é importante analisar os elementos fundamentais do conflito ambiental, seja explicitado ou latente, de modo a distingui-lo de outros conflitos e identificar se sua titularidade universal configura um obstáculo intransponível à utilização de soluções negociadas como a mediação.

3.3.4.2. Dano ambiental como variável de aferição da incidência da tutela coletiva

A incidência de processos negociados de solução de controvérsias ambientais passa pela compreensão de um conceito fundamental e propedêutico, que é o dano ambiental. Podem ser identificadas duas variáveis importantes à aferição da lesividade de determinada conduta, considerando seus reflexos na questão ambiental. A primeira variável expressa a dificuldade em se definir o conceito de meio ambiente, enquanto que a segunda decorre do próprio processo de composição de disputas, quando são buscadas alternativas que atendam aos interesses de todos os envolvidos e/ou da sociedade.

No que tange a definição de meio ambiente (importante para que se possa aferir a existência ou não do dano, bem como sua extensão) torna-se necessário fazê-lo sob o prisma das relações dinâmicas entre seus componentes. Em suma, pode-se compreender o meio ambiente como um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁸⁹.

Por ser composto de uma série de componentes dinâmicos, em sua tutela descabe a busca por um estado absoluto de equilíbrio ecológico, mas uma forma de viabilizar as condições para que o sistema consiga absorver e gerir todas as relações que lhe são implicadas, inclusive as antrópicas. Assim, sendo o homem elemento integrante desse sistema, sua atuação somente pode ser vista como destoante e lesiva no momento em que constitui uma barreira ao curso regular do processo de recomposição natural de uma perturbação.

⁸⁹ Art. 3º., inciso I, da Lei nº. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Evidentemente, o desenvolvimento humano exige o consumo de determinados recursos naturais, razão pela qual haverá sempre um nível tolerável de degradação de bens ambientais plenamente autorregenerável. A violação desse limite estaria configurada pelo rompimento da capacidade de absorção inerente ao próprio sistema, caso em que se estará diante de um dano ambiental – e da incidência dos mecanismos legais que regem a espécie.

Portanto, impossível analisar de forma absoluta se determinada conduta humana é ou não lesiva ao meio ambiente sem identificar como a mesma afetará os processos naturais concretos e em que medida irá alterar a capacidade de o ecossistema se recompor de tal perturbação (SILVA JÚNIOR., s/d).

Caso se entendesse que a mera utilização dos bens ambientais pelo ser humano fosse capaz de gerar dano, imperiosa seria sua exclusão do conceito de meio ambiente, conclusão que inobstante ainda encontrar vozes de uma ideologia ecocêntrica, vem perdendo espaço para a ideia de que todo o processo de normatização ambiental deriva da necessidade de se situar a humanidade como destinatária das normas ambientais. Aliás, esta combatida dicotomia entre homem e meio-ambiente surge como um dos pilares de sustentação ideológica do modo de produção capitalista, permitindo-se justificar o deterioro dos recursos naturais em prol da indústria e da acumulação de capitais.

A própria ideia de resguardar o meio ambiente para o gozo de gerações presentes e futuras insere um elemento dinâmico no contexto da tutela ambiental. Somente com o entendimento de que o interesse coletivo sobre o meio-ambiente é a própria manutenção das condições necessárias ao gozo de uma vida digna pelo homem poderá ser quebrado o aparente paradoxo desenvolvimento-proteção (SILVA JÚNIOR, s/data).

Efetivamente o uso de um recurso natural leva a sua diminuição quantitativa e, em um raciocínio simplista, a uma tendência de sua escassez no futuro. Em um raciocínio como este, surgiriam duas opções capazes de compor o problema: vedar a exploração de determinado recurso, protegendo o meio ambiente e impedindo o desenvolvimento econômico-social, ou permitir sua exploração, impulsionando o desenvolvimento da sociedade com sacrifício ao meio natural.

Fácil, por conseguinte, é a conclusão de que adotada a via jurisdicional, não se poderia preencher devidamente a tutela dos bens ambientais e impulsionar o desenvolvimento humano a uma só vez – a não ser que se adote como solução o ponto médio entre as duas hipóteses, o que seria inservível à tutela adequada do meio ambiente e, ao mesmo tempo, limitaria o desenvolvimento humano. Demonstra-se, portanto, que o recurso ao direito objetivo e ao Poder Judiciário não serve a uma correta gestão da problemática ambiental.

Neste ponto reside o principal vetor da aplicação dos métodos negociais à solução de controvérsias ambientais, pois os interesses que envolvem a tutela do meio ambiente estão intrinsecamente ligados a uma razão de equilíbrio. É de se realçar que esta questão do equilíbrio fica oculta pelas discussões sobre posições – permitir ou proibir determinada conduta –, própria da via adjudicatória, mas em condições de ser detectada pelos mecanismos alternativos. Quando o foco da questão passa a girar em torno da manutenção do equilíbrio sistêmico (proteção do bem jurídico ambiental), deixam-se as posições de lado para se permitir a discussão de ideias capazes de preencher todos os interesses afetos à controvérsia, abrindo espaço para a adoção de meios de negociação e mediação, na busca da solução mais adequada.

3.3.4.3. As vias não jurisdicionais e a resolução dos conflitos socioambientais

Dessas duas variáveis (dificuldade de aferição do dano ambiental e adequação do processo de resolução), emerge a excelência das vias não-adjudicatória – como a mediação – para o tratamento dos conflitos ambientais, rompendo-se com a concepção geral de que tais métodos somente seriam indicados aprioristicamente àquelas disputas de caráter eminentemente patrimoniais, visto que somente com um processo de discussão de soluções envolvendo as partes afetadas será possível vislumbrar alternativas eficazes a evitar o dano ao bem jurídico ambiental e ao mesmo tempo permitir um grau máximo de desenvolvimento da sociedade.

E ainda que isso pareça utópico, vale lembrar que é a população envolvida que cabe decidir, soberanamente, acerca de seus destinos, optando por uma ou outra alternativa, quando

impossível a compatibilização de ambas, o que entretanto se mostra raro quando se tem presente o potencial criativo despertado no processo de mediação e as margens de manobra dentro do critério ora focado (manutenção das condições para que as perturbações ambientais se estabilizem, evitando o rompimento da capacidade de absorção inerente ao ecossistema).

Na busca a uma resposta para a indagação sobre se a indisponibilidade do direito difuso em jogo seria capaz de obstaculizar a adoção de meios autocompositivos, foi verificado o ponto de incidência deste conceito de indisponibilidade, resultando na ideia de que tal característica incide sobre o meio ambiente como um todo e não sobre cada elemento natural ou cultural que o compõe isoladamente, pois que a compreensão do homem como integrante do ecossistema pressupõe a possibilidade de disposição de alguma parcela de recursos em prol do seu desenvolvimento regular.

Com lastro nesta primeira premissa, já é possível vislumbrar o limite para a utilização de meios negociais de soluções de conflitos envolvendo matéria ambiental: a exigência de manutenção do meio ambiente em uma situação capaz de deflagrar o movimento natural de auto regeneração ou de não inibi-lo, fator hábil a configurar o núcleo do interesse difuso em foco – e, portanto, indisponível – no que se refere aos conflitos ambientais. Tal circunstância irá determinar os limites das concessões que porventura se faça na construção de consenso sobre o tema.

Além do caráter indisponível dos bens ambientais, ou autores contrários à adoção dos meios negociais elencam ainda três formas da presumida disparidade das partes influenciar negativamente um acordo:

- i) a incapacidade daqueles participantes financeiramente menos favorecidos de coletarem e analisarem os prognósticos do resultado de eventual processo judicial, bem como de visualizarem as desvantagens do processo autocompositivo - inseridos neste contexto a incapacidade de recolher informações suficientes a compreender o problema de forma global;

- ii) a necessidade de disputantes com dificuldades econômicas de obterem uma prestação de forma rápida, ainda que esta seja inferior ao que lhe seria justo receber em juízo;
- iii) a impossibilidade de determinadas partes arcarem com os custos de um processo judicial.

Segundo esta concepção, tais problemas seriam evitados em um procedimento jurisdicional em razão da figura do magistrado, apto a utilizar um vasto número de medidas para diminuir o impacto das desigualdades entre as partes.

Efetivamente, nem sempre é possível garantir que as partes inseridas na negociação estejam suficientemente aptas a vislumbrar ou defender interesses de longo prazo, distorção que é muitas vezes causada pela desigualdade econômica dos envolvidos, capaz de ensejar a que poderosos empreendedores voltados ao curto prazo pressionem a produção de acordos ilegítimos e incapazes de solucionar de forma eficiente o problema, mas que também pode ser causada por inúmeros outros fatores, nem sempre fáceis de serem visualizados como a diferença de conhecimentos entre os envolvidos, a própria habilidade negociadora das partes e seus representantes, a capacidade de cada um dos negociadores assumir riscos e a possibilidade de suportarem retardos à solução do problema.

Tais asserções, apesar de estarem permeadas de elaborado raciocínio lógico, partem de uma premissa que, no afã de defender a manutenção do monopólio jurisdicional de composição de litígios difusos, é deixada ao largo da análise, fazendo com que o debate recaia sobre pontos secundários da questão. Ao se afirmar que conflitos onde haja uma desigualdade de poder entre as partes seriam melhor solucionados através do método adjudicatório jurisdicional, lastreia-se todo o pensamento na ideia de que o mesmo tipo de conflito, em situações de isonomia de partes, seria passível de ser submetido a qualquer instrumento de resolução ou, em outras palavras: restaria irrelevante a natureza do conflito para se determinar qual o método de solução que lhe é mais adequado, bastando serem verificadas questões secundárias, como a posição das partes na balança de poder.

Entretanto, a questão não se cinge apenas ao equilíbrio de poder. A noção de meio ambiente como um conjunto de relações

integradas e dinâmicas entre os elementos que o integram e as consequências – externalidades – advindas de condutas que são foco dos conflitos ambientais, apontam para uma inter-relação entre diversos fatores que se apresentam com elevado grau de importância no panorama geral da disputa. Tais elementos servem para indicar a natureza policêntrica da maioria desses conflitos.

Conflitos policêntricos são aqueles em que cada decisão a ser tomada está ligada a mais de uma variável do problema, sendo, portanto incapazes de serem solucionados a partir de um modelo de julgamento dicotômico entre certo ou errado e, conseqüente, inviáveis de serem compreendidos pela simples análise de provas e argumentos aduzidos pelas partes.

O conceito de conflito policêntrico é plenamente aplicável em sede de conflitos socioambientais, uma vez que, como exposto, são sempre compostos de, pelo menos, duas variáveis inter-relacionadas. A primeira seria relativa à identificação sobre a potencialidade de determinada conduta em produzir um dano ambiental, que seria a lesão ao meio ambiente como um todo (e não meramente aos elementos naturais ou culturais individualmente considerados). Esta análise depende, contudo, das medidas a serem adotadas ou não para estimular as condições necessárias a que o meio consiga gerir eventual perturbação. Ademais, estas poderão influir também no número de partes a se tornarem afetadas pelo problema.

A tutela do meio ambiente, assim, pressupõe a identificação de quem seriam aqueles utilizadores que detêm os meios de controle sobre as condições que levam à ocorrência de atos de poluição e de que forma se poderia evitar seja afetado o equilíbrio do meio, circunstância que dificulta a que o problema seja solucionado através da mera aplicação de normas abstratas e da atribuição de rótulos culpado-inocente.

Admitindo-se que conflitos policêntricos não são adequados de serem solucionados por meio de processos adjudicatórios, refuta-se a premissa de que seria possível comparar a eficácia de um ou outro meio através de elementos acidentais do problema, como a desigualdade de forças entre as partes. Provavelmente a errônea consideração de que quaisquer questões possam ser solucionadas através do mecanismo jurisdicional decorra da grande quantidade de problemas policêntricos levados a juízo, situações que, muitas das vezes,

acabam por obter um encaminhamento inadequado, já que, por dever de ofício, o juiz está obrigado a dar uma resposta à provocação que lhe é formulada (SUSSKIND, 1989).

Assim, a utilização de técnicas extraprocessuais na tutela coletiva não fica refém do poder que se destaca da desigualdade de forças – seja econômico, político, cultural ou de outra espécie – que estará no mesmo patamar que o poder das boas ideias – consideradas aquelas capazes de atender a todos os interesses em jogo –, pois há uma priorização do equacionamento do problema em relação à mera composição do conflito. Nesta esteira, sem dúvida, o poder de veto carregado por cada um dos participantes, que é inerente a qualquer processo autocompositivo, contribui bastante para a diminuição do desequilíbrio eventualmente existente.

Aliás, no que toca às disputas ambientais, a existência de um elemento indisponível no foco do problema exigirá a presença de órgãos estatais na discussão do mesmo, característica que será bastante útil a impedir a produção dos efeitos nocivos acima abordados. Será exatamente a presença destes participantes oficiais no processo autocompositivo que permitirá a observância do interesse de proteção do bem jurídico ambiental de caráter indisponível, ao menos em tese. Claramente o interesse coletivo defendido pelas pessoas públicas envolvidas no impasse também será comum a todos os envolvidos, uma vez que o dano ambiental afetará características essenciais a um acordo desejado.

Portanto, de fundamental importância para se evitar que eventual desequilíbrio envolvendo os disputantes evolua para um acordo ineficiente e incapaz de tutelar integralmente os interesses difusos, é propiciar uma representatividade adequada daqueles que, de alguma forma, são afetados pelo problema, incluindo aí, além dos potenciais poluidores e grupos atingidos, todos os órgãos oficiais com finalidade institucional inserida no contexto do conflito.

Finalmente, a participação pública e a transparência que se deve dar a essas questões estão a assegurar um eficiente controle social no processo de solução negociada. É possível perceber que o produto final de uma negociação bem dirigida, além de atender aos interesses diretos e pessoais de cada um dos envolvidos, preencherá requisitos de justiça ambiental, eficácia, estabilidade (cumprimento voluntário) e adaptabilidade.

Ademais, um acordo que não observe estes elementos pode ser submetido ao crivo da jurisdição, donde se conclui que, quando ilegítimo, não é gerador de coisa julgada nem oferece garantia jurídica. Portanto, a confiança está na raiz do consenso.

3.3.4.4 A quebra do monopólio estatal e a ampliação do leque da tutela coletiva extraprocessual

O longo período em que o sistema jurisdicional se manteve como principal método estatal de solução de conflitos acabou por construir na própria ciência jurídica uma cultura de litigância, compreendendo o fenômeno jurídico através de sua submissão adjudicatória, potencializada quando adicionado o componente interesse público.

Neste contexto, não obstante o surgimento e a importação de novos instrumentos e modelos de composição de controvérsias, ainda é possível perceber sua subutilização prática, fundada numa visão dogmática temerosa da perda de controle estatal. Tecidas tais considerações, cumpre concluir que a análise efetuada autoriza a ilação de que no caso dos conflitos de interesses difusos, nada obsta a utilização das técnicas extraprocessuais de tutela coletiva, notadamente a mediação, observados os limites próprios.

Nesse sentido é o Projeto de Lei do Senado n°. 405, de 2013, que “Dispõe sobre a mediação extrajudicial”, apresentado à tramitação do Congresso Nacional em 02/10/2013, que prevê a utilização da mediação para resolução de conflitos que envolvam interesses indisponíveis, desde que os respectivos acordos sejam homologados judicialmente, com a ouvida prévia do Ministério Público⁹⁰.

⁹⁰ Projeto de Lei do Senado n°. 405 de 2013

Art. 2°. – Pode ser objeto de mediação toda a matéria que admita composição.

§ 1°. – Os acordos que envolvam direitos indisponíveis deverão ser objeto de homologação judicial.

Art. 23 – O termo final da mediação constitui título executivo extrajudicial, independentemente da assinatura de testemunhas.

§ 2°. – Nos casos que envolvam direitos indisponíveis, as partes deverão requerer a homologação do termo final de mediação, com a devida oitiva do Ministério Público.

Em suma, são três os projetos de lei que tratam da mediação em tramitação conjunta (ativa) no Congresso Nacional:

- 1º.) Projeto de Lei do Senado nº. 517/2011, de 25 de agosto de 2011, de autoria do Sen. Ricardo Ferraço, que não prevê nenhuma espécie de mediação pública;
- 2º.) Projeto de Lei do Senado nº. 405/2013, de 02 de outubro de 2013, de autoria da Comissão de Juristas / Pres. Sen. Renan Calheiros, que prevê a “mediação na Administração Pública”:

Art. 24 Os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão submeter os litígios em que são partes à mediação.

Art. 25 Poderá haver mediação:

I – em conflitos envolvendo entes do Poder Público;

II – em conflitos envolvendo entes do Poder Público e o Particular;

III – coletiva, em litígios relacionados à prestação de serviços públicos.

- 3º.) Projeto de Lei do Senado nº. 434/2013, de 22 de outubro de 2013, de autoria do Sen. José Pimentel, que prevê expressamente a mediação pública, ao estabelecer:

Art. 34 Poderá haver mediação pública:

I – Em conflitos envolvendo entes do Poder Público;

II – Em conflitos envolvendo entes do Poder Público e o Particular;

III – Em conflitos que envolvam direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

3.4 MEIOS ALTERNATIVOS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS⁹¹

O Judiciário tem alcançado grande visibilidade nesses últimos tempos, notadamente por suas decisões recentes, exigindo do Executivo o respeito estrito à ordem constitucional e buscando posicionar-se claramente frente à corrupção que assola o país. No entanto, apesar de seu empenho em resguardar valores tradicionalmente assegurados desde o advento do constitucionalismo moderno, este Poder vem enfrentando, como antes visto, uma grave crise, exigindo modificações de suas práticas, da sua estrutura organizacional e de seus critérios políticos para se adaptar às situações inéditas no âmbito de uma sociedade urbano-industrial-cibernética, profundamente estigmatizada pelas contradições econômicas, pelos antagonismos sociais e pelos paradoxos políticos.

Uma sociedade cujos conflitos cada vez mais exigem dos legisladores e dos magistrados novos direitos sociais, tutelas diferenciadas e a proteção de interesses difusos, fragmentados ou coletivos (FARIA, 2002). Assim, o próprio Judiciário tem sido protagonista na instituição de políticas públicas voltadas para a resolução de conflitos sem o processo judicial, como é o caso da citada Resolução nº 125/2010 do CNJ⁹². Nas palavras do então

⁹¹ Utilizar-se-á nesta tese, preferentemente, a expressão “tratamento” em vez de “resolução” de conflitos, justamente por entender que os conflitos sociais não são “resolvidos” ou “solucionados” pelo Judiciário no sentido de suprimi-los, elucidá-los ou esclarecê-los. Isso porque “a supressão dos conflitos é relativamente rara. Assim como relativamente rara é a plena resolução dos conflitos, isto é, a eliminação das causas, das tensões, dos contrastes que os originaram (quase por definição, um conflito social não pode ser “resolvido”).” (BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmem C. Varriale, et al. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 228). Nesse sentido também BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. Por conseguinte, a expressão “tratamento” torna-se mais adequada enquanto ato ou efeito de tratar ou medida terapêutica de discutir o conflito buscando compreendê-lo e ou resignificá-lo.

⁹² Disponível em <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>, acessado em abril de 2013

presidente do Conselho Nacional de Justiça, ministro Antonio Cezar Peluso (PELUSO, 2011, p. 13):

Uma sociedade que se pacifica é uma sociedade que resolve boa parte de seus litígios diante de decisões dos próprios interessados, o que dá tranquilidade social e evita outros litígios que às vezes são decorrentes de acordos feitos em juízos e depois não cumpridos.

[...]

As pessoas que conciliam, em geral, respeitam os acordos que celebram. Em outras palavras, é mais fácil resolver definitivamente um conflito mediante conciliação do que uma sentença imposta, cuja execução demora um longo tempo e consome significativo volume de dinheiro público. Nós queremos criar mais um serviço organizado do Judiciário no sentido de resolver ou prevenir litígios. O fundamental na resolução é criar uma mentalidade sobre tudo isso, uma cultura de que a conciliação também é uma coisa muito boa do ponto de vista social e, por consequência, também é muito boa do ponto de vista dos serviços estatais.

Ao consolidar a Resolução n.º. 125, o CNJ mostra o empenho para superar o exclusivismo da sentença como ponto culminante da abordagem dos conflitos trazidos ao Judiciário, fazendo eco ao trabalho de diversos setores que desenvolveram experiências concretas no campo da mediação, que se fizeram acompanhar de notáveis esforços para a formação de uma base teórico-conceitual ainda em construção.

A Resolução n.º. 125 do CNJ foi recentemente secundada pelo Provimento CG n.º 17/2013, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que “Autoriza e implementa a mediação e a conciliação extrajudicial no Estado de São Paulo [...]” (ementa), cujo art. 1.º. autoriza “Os notários e registradores [...] a realizar mediação e conciliação nas Serventias de que são titulares.”⁹³

O Provimento, conquanto tenha sido alvo de veementes críticas por parte da classe dos advogados, que inclusive obteve liminarmente a suspensão de sua entrada em vigor (prevista para 05 de setembro de 2013), sinaliza para a disseminação em grande escala dos meios alternativos de resolução de conflitos. Aliás, o próprio Município de São Paulo, em 2012, já havia instituído a sua política pública municipal de tratamento alternativo dos conflitos socioambientais, por intermédio da edição do Manual de Mediação de Conflitos Socioambientais⁹⁴, de cuja apresentação se destaca a seguinte passagem:

Desde 2005, a gestão municipal vem empreendendo a difusão da cultura de paz como política pública, orientada pela visão de que é possível e desejável trabalhar as relações socioambientais e seus conflitos de forma pacífica, respeitando a diversidade que caracteriza o ambiente e a sociedade paulistana e o bem comum.

O Poder Legislativo, por seu turno, tem se apresentado nesses esforços de introduzir uma nova cultura no tratamento dos conflitos, com o projeto de lei do Novo Código de Processo Civil, o projeto de lei do Novo Código de Defesa do Consumidor⁹⁵ e, mais recentemente, o projeto de lei da Mediação Extrajudicial, todos em tramitação no Congresso Nacional, que preveem a institucionalização dos métodos autocompositivos tanto nos conflitos individuais como nos de natureza difusa ou coletiva.

Como de pode perceber, está em curso uma mudança paradigmática que abandona os confins do monopólio estatal na resolução dos conflitos e migra para o prestígio de formas não adversariais de tratamento das disputas. Trata-se, sobretudo, do acolhimento, pela ordem jurídica e pelas instituições, de formas novas, que embora estejam animadas pelo intuito de diminuir o número de processos ajuizados e desta forma desafogar o

[do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=125](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_mediacao_pdf_1339441673.pdf), acessado em abril de 2013

⁹⁴

Disponível

em

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_mediacao_pdf_1339441673.pdf

⁹⁵ Projeto de Lei do Senado n°. 281/2012, de 02 de agosto de 2012, de autoria do Sen. José Sarney.

Judiciário, servem também de patamar para democratizar a resolução de conflitos.

3.4.1 Origens e modalidades dos meios alternativos de tratamento de conflitos

O longo período em que a ordem jurídica estatal priorizou o sistema jurisdicional como método oficial de solução de conflitos, acabou por arraigar na ciência jurídica uma série de obstáculos ao desenvolvimento de outras tecnologias de pacificação social como aquelas de natureza consensual. O contexto cultural contemporâneo, todavia – aliado à própria crise do Estado e da Justiça –, fomentou e, principalmente, determinou o surgimento de outras práticas de tratamento de conflitos por indivíduos, organizações e comunidades, possibilitando e promovendo uma mudança de paradigmas⁹⁶.

Essas formas diferenciadas e não estatais de tratamento de conflitos, criaram um pluralismo jurídico, operando com justiça não profissionais. Tais práticas se conduzem em caminho diverso daquele até então privilegiado pela cultura jurídica, que funcionava em torno de uma lógica determinista binária, na qual as opções estavam limitadas a “ganhar” ou “perder”. Os meios alternativos passam a observar a singularidade de cada participante do conflito, contribuindo para a autonomização dos cidadãos envolvidos na contenda, a ponto de eles alcançarem o consenso “jurisconstruindo” no tratamento do conflito, considerando as opções de “ganhar conjuntamente”,

⁹⁶ Já foi discutido anteriormente o paradigma da atual cultura jurídica, resultando numa crítica e apontamento de suas deficiências. Aqui, o que se pretende abordar é um novo paradigma no tratamento de conflitos, não necessariamente atrelado ao Estado e ao Poder Judiciário. Naquele momento, a palavra paradigma foi utilizada (segundo Thomas Kuhn) como uma visão de mundo articulada sob a forma de explicações científicas, determinando os problemas a serem utilizados e o tipo de solução admitida. Tratava-se de um paradigma científico que poderia conduzir à certeza e ao previsível, que trabalhava com marcos universais unificadores e com visões inclusivas, sem espaço e conhecimento para lidar com o espontâneo e o inesperado. Agora, quando se discute um “novo paradigma” ou uma “mudança de paradigmas”, o enfoque pretendido é aquele que atende à noção de complexidade social.

construindo em comum as bases de um tratamento efetivo, de modo colaborativo e consensuado.

Assiste-se, portanto, o desabrochar de novas estruturas jurídicas, que parece responder a um só tempo as expectativas do mercado globalizado e aos anseios da sociedade, visto que o primeiro se move em velocidade e a segunda aspira emancipação. Embora a disseminação dos meios alternativos de resolução de conflitos⁹⁷ tenha se difundido na América Latina, apenas na década de 1990 é possível identificar a origem dos mesmos dentro do campo político interno aos países centrais durante a década de 1970. Como assinala Nader (1994, p. 20), poder-se-ia apontar mais especificamente nos Estados Unidos o surgimento dos *Alternative Dispute Resolution* (ADR)⁹⁸ – cuja expressão foi reservada para designar todos os procedimentos de resolução de disputas sem a intervenção de uma autoridade judicial – como resposta aos movimentos de reivindicação de direitos naquele país (direitos civis, direito dos consumidores, direitos ambientais, etc.), que tiveram grande protagonismo na cena pública durante a década de 1960.

Segundo a autora, o sujeito político mais importante da introdução de tais mecanismos na sociedade norte-americana teria sido a Suprema Corte (NADER, 1994). Em 1976, a presidência da instituição promoveu a *Pound Conference: Perspectivas para o Futuro da Justiça*, realizada no Estado do Minnesota (EUA), entre cujos objetivos estava não apenas incentivar, genericamente, uma nova “ideologia da harmonia”, mas também enfatizar a necessidade de se propor concretamente instrumentos não-judiciais de tratamento de conflitos.

⁹⁷ A opção desta tese será sempre por fazer referência a “tratamento” de conflitos, por considerar esse termo mais adequado. Porém, de todas as expressões anteriormente vistas (solução, administração, gestão, etc.), “resolução” é aquela que mais se aproxima – conceitualmente – de “tratamento”, por isso continua sendo utilizada para designar as estratégias propostas para lidar com a realidade conflitiva atual.

⁹⁸ Contudo, a quase totalidade dos autores reconhece a impropriedade da expressão “alternativa de resolução de disputas”. A ADR tem sido usada para designar vários mecanismos de resolução de disputas, afora o Judiciário, o que por si só revelaria improbidade da expressão (SERPA, 1999. p. 81).

Desde esse momento teria sido possível observar a confecção de um novo vocabulário e de um novo diagnóstico social, compatível com a visão de mundo proposta, que tinha subliminarmente a intenção de conter a politização crescente, de acordo com a autora. Conceitualmente, os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC)s encerram vários métodos de liquidação de desajustes entre indivíduos ou grupos, que podem ser resumidos conforme o Quadro 27:

Quadro 28 – Modalidades de resolução negociada

Negociação Direta	Seria um processo pelo qual as partes em disputa se encontram com o intuito de chegar a uma resolução mutuamente aceitável. Cada parte representa seus próprios interesses.
Conciliação	Seria o processo pelo qual um ente externo ao conflito une as partes em disputa para discutirem entre si. Ao contrário da mediação, a conciliação normalmente conota somente um envolvimento preliminar pela parte de fora do conflito. Conciliadores usualmente não assumem um papel ativo no sentido de resolver a disputa, mas podem ajudar com a colocação de uma agenda, mantendo um registro (gravação) e administração, podendo também atuar como um “mediadores” quando as partes não se encontram diretamente, ou como um “moderadores” durante encontros diretos.
Facilitação	Seria similar à conciliação, constituindo uma forma menos ativa de mediação. Facilitadores podem atuar como moderadores em grandes encontros, assegurando que todos sejam capazes de falar e serem ouvidos. Não é esperado deles que ofereçam suas próprias ideias ou que participem ativamente conduzindo as partes em direção

	<p>a um acordo. Facilitação pode também ser aplicada no nível <i>one-to-one</i>, para guiar um indivíduo através de processos estratégicos, tais como solucionando, priorizando e planejando o problema.</p>
<p>Mediação</p>	<p>Seria um processo durante o qual as partes em disputa dialogam (conjuntamente e também reservadamente) com uma terceira parte exterior ao conflito em quem confiam, sendo neutra e independente (o mediador), para explorar e decidir como o conflito entre eles será resolvido. O mediador auxilia as partes a chegar a um acordo, porém não possui nenhum poder de impor um resultado sobre eles. A mediação seria comumente definida como um processo de ajuste de conflitos no qual uma parte de fora do conflito supervisiona a negociação entre duas partes em disputa. O mediador é uma parte neutra que, embora não tendo capacidade de dar um julgamento, atua de certa forma como um facilitador no processo de busca por um acordo. A qualidade central do mediador tem sido descrita por "sua capacidade para reorientar as partes em direção um do outro, não pela imposição de regras sobre eles, mas auxiliando-os para que alcancem uma percepção nova e compartilhada de seu relacionamento, uma percepção que redirecionará suas atitudes e disposições em direção um ao outro".</p>

Arbitragem	<p>Seria geralmente usada como uma alternativa menos formal de ir para o tribunal. Esse é um processo no qual um ente ou júri neutro, e não envolvido no conflito, encontra-se com as partes em disputas, ouve as apresentações de cada lado e faz uma sentença ou uma decisão. Tal decisão pode ser aplicada nas partes se eles previamente concordarem com a mesma. Ao contrário do tribunal, as partes em disputa podem participar escolhendo o árbitro (que é com frequência um <i>expert</i> assunto de sua disputa) e determinando as regras que governam o processo. Audiências de arbitragem são geralmente mantidas privadamente. Algumas vezes a partes em disputa usam um processo combinado conhecido como “med-arb”, a fim de manter as vantagens tanto da mediação quanto da arbitragem. Se o mediador não estiver sendo bem sucedido na resolução da disputa por meio de acordo entre as partes, então o mediador torna-se um árbitro com o poder de emitir uma decisão.</p>
------------	--

Fonte: Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO-UN) Sustainable Development Department. Tradução livre. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/w8440e/w8440e24.htm>

As práticas de ADR possuem inúmeros pontos positivos, dentre os quais aliviar o congestionamento do Judiciário – aspecto mais destacado no Brasil. Porém o mais importante é o incentivo a uma cultura não adversarial, que possibilita um tratamento qualitativamente melhor dos conflitos e atua em suas causas. Existem, também, algumas críticas quanto às formas alternativas de resolução de disputas, aqui elencadas na visão de Bolzan de Moraes (1999, p. 109):

- a) o comum desequilíbrio de poder entre as partes, pois a maioria dos conflitos envolve pessoas com posições econômicas

diferentes, o que acaba por influenciar a parte com menos poder a acordar por falta de recursos; b) o problema da representação que, muito embora estes mecanismos pressuponham indivíduos agindo por si mesmos, por vezes, os advogados ou representantes das pessoas jurídicas, grupos ou organizações são constituídos e podem firmar acordos que não são os que melhor atenderiam aos interesses de seus clientes, subordinados, membros, etc.; c) a justiça deve prevalecer antes que a paz; d) redução da função social da prestação jurisdicional; entre outras.

A resolução – diferentemente da administração de conflitos, que somente realinha ou converge os propósitos ou meios para submeter as forças opostas a um acomodamento – trabalha com a manipulação das relações sociais por meio de técnicas de interação, objetivando restaurar essas relações em nível de legitimidade. Não determina necessariamente mudanças de valores ou modelos sociais, nem significa uma solução permanente, mas também não se limita a aliviar as tensões e contemporizar os problemas, ela não só busca dissolver o litígio, mas, principalmente, reestrutura o momento conflituoso em bases próprias.

Essas estratégias (que fogem do código binário ganhar/perder) permitem aumentar a compreensão e o reconhecimento dos participantes, construir possibilidades de ações coordenadas – mesmo que na diferença –, incrementar diálogos e a capacidade de pessoas e comunidades que possam/queiram comprometer-se responsabilmente para com decisões e acordos participativos. Os acordos/arranjos alcançados através dessas metodologias apresentam resultados efetivos que permitem considerar – e em muitos casos resolver – disputas e diferenças, permitindo aos participantes elaborar novas ferramentas para organizar as suas relações.

É nesse sentido que essas metodologias para o tratamento dos conflitos se definem como práticas emergentes que operam entre o existente e o possível (SCHNITMAN, 1999). Tais estratégias têm como escopo principalmente o rompimento da barreira de caráter triádico da jurisdição tradicional (partes

mediadas por um terceiro que impõe a decisão) para assumir uma postura dicotômica, na qual a resposta à demanda – à exceção da arbitragem – seja construída pelos próprios litigantes, proporcionando um tratamento qualitativamente melhor.

Para tanto, é necessário uma nova cultura, assentada e, ao mesmo tempo, voltada à potencialização do consenso que possibilite à sociedade a reapropriação do conflito não para negá-lo, uma vez que é inerente aos homens, mas para responder a ele por meio de construções autônomas e consensuadas (WARAT, 2004). O adequado tratamento dos conflitos é uma condição de atender ao direito constitucional dos indivíduos de resolverem pacificamente suas controvérsias, apontando "não apenas para a pacificação social, mas para o direito da busca da felicidade"⁹⁹ (SERPA, 1999, p. 51).

⁹⁹ A declaração de independência dos Estados Unidos, assinada em 1776, consignou “[...] que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade.” (http://www.arqnet.pt/portal/teoria/declaracao_vport.html); na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789) há a primeira noção coletiva de felicidade, determinando-se que as reivindicações dos indivíduos sempre se voltarão à felicidade geral. Hoje, o Preâmbulo da Carta Francesa de 1958 consagra a adesão do povo francês aos Direitos Humanos consagrados na Declaração de 1789, dentre os quais se inclui toda a evidência, à felicidade geral ali preconizada. Atualmente, a felicidade está elevada ao grau constitucional em diversos ordenamentos jurídicos. Nesse contexto, como deixar de citar o Reino do Butão, que estabelece, como indicador social, um Índice Nacional de Felicidade Bruta (“INFB”), mensurado de acordo com indicadores que envolvem bem-estar, cultura, educação, ecologia, padrão de vida e qualidade de governo, determinando o artigo 9º daquela Constituição o dever do INFB. O artigo 20, item 1 daquela Carta estabelece, na mesma esteira, que o Governo deverá garantir a felicidade do Estado de promover as condições necessárias para o fomento do povo. Em linha análoga segue o artigo 13º da Constituição do Japão e o artigo 10º da Carta da Coréia do Sul: o primeiro determina que todas as pessoas têm direito à busca pela felicidade, desde que isso não interfira no bem-estar público, devendo o Estado, por leis e atos administrativos, empenhar-se na garantia às condições por atingir a felicidade; o segundo estatui que todos têm direito a alcançar a felicidade, atrelando esse direito ao dever do Estado em confirmar e assegurar os direitos humanos dos indivíduos (O direito à busca da

Contudo, para que esses métodos de resolução de disputas possam ser postos em prática, o primeiro passo é deixar de considerar o conflito como um evento social patológico, um mal a ser curado, para vê-lo como um fenômeno fisiológico, muitas vezes positivo. Isso significa abrir mão da lógica processual judiciária de ganhador/perdedor para passar a trabalhar com a lógica ganhador/ganhador, que auxilia na tentativa de desarmar a contenda, produzindo, junto às partes, um ambiente de compromisso e participação. Nesses casos: ambos são vencedores (BREITMAN e PORTO, 2001).

Tratando-se de procedimentos informais, particulares e muitas vezes confidenciais, os métodos alternativos de tratamento de conflitos estabelecem uma ordem consensuada, na qual as partes mantêm do início ao fim o controle sobre o procedimento e o seu eventual resultado. É um procedimento autônomo, uma vez que os próprios envolvidos estipulam suas regras, e informal, no sentido que não seguem prescrições ou modelos prontos. O Quadro 28 demonstra a diferença entre os métodos de tratamentos de conflitos.

felicidade. Beatriz Rubin. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 16 – jul./dez. 2010. Disponível em http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-035-Artigo_Beatriz_Rubin_%28O_Direito_a_Busca_da_Felicidade%29.pdf) no Brasil, a Proposta de Emenda a Constituição n. 19/10, proposta pelo então Senador da República Cristovam Buarque, visa alterar o art. 6º da Constituição Federal para incluir o “direito à busca da felicidade” por cada indivíduo e pela sociedade, mediante a dotação pelo Estado e pela própria sociedade das adequadas condições de exercício desse direito. Disponível em http://www.defensoria.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=331:inclusao-do-direito-a-bisca-da-felicidade-na-constituicao-recebe-apoio-de-juristas&catid=44:dpmg?noticia=true).

Quadro 29 – Ordens consensuada e imposta nos métodos de tratamento de conflitos

Métodos de tratamento de conflitos
Ordem consensuada: as partes decidem que seja o seu acordo a pôr fim ao conflito; características: autonomia, informalidade. Exemplos: negociação, mediação, conciliação.
Ordem imposta: as partes delegam a uma terceira pessoa a decisão do conflito; características: heteronomia, formalidade. Exemplos: jurisdição, arbitragem, legislação.

Fonte: o autor (2012)

Essa ordem consensuada pode utilizar mais de uma estratégia no tratamento dos conflitos ou a combinação entre elas. Destas estratégias, a negociação aparece como um procedimento inicial, já que muito comum na vida do ser humano. Ela acontece a qualquer tempo e lugar, e antes de ser um fato jurídico, é um acontecimento natural. Na negociação, as partes chegam ao tratamento do conflito satisfatoriamente por meio do método da autocomposição. Geralmente nela não se desencadeia a participação de terceiros, tratando-se de um processo no qual os envolvidos diretamente entabulam conversações no sentido de encontrar formas de satisfazer os seus interesses (SALES, 2003).

Contudo, a negociação requerer um grande investimento pessoal quanto ao envolvimento direto das partes e sua responsabilidade pelo resultado. Além disso, implica um engajamento conjunto no processo e comprometimento com as decisões. Sendo um processo informal, são considerados todos os fatores (psicológicos, socioculturais, legais, etc.) que envolvem o conflito e eventualmente emergem na negociação. O processo de negociação direta possui cinco estágios: 1) identificação do problema; 2) comunicação a pessoas envolvidas no problema; 3) desenvolvimento e apresentação de possíveis soluções; 4) decisão alternativa; 5) ação de resolução (verificação do procedimento final a ser acatado e posterior ação de cumprimento da decisão)

Mas a negociação pode ocorrer também com o auxílio de negociador, normalmente quando as partes já não possuem condições de entabular a comunicação direta, sem a ajuda de um terceiro que fará o trabalho de porta voz de ambas, levando e trazendo as propostas. Por fim, a negociação pode ocorrer por

intermédio de advogados, circunstância que torna ainda mais complexa as tratativas, com grande probabilidade de um maior envolvimento na estrutura decisional típica da sociedade: a lei (SERPA, 1999. p. 108).

Dentro do procedimento Judiciário, ou fora dele, a conciliação é também uma forma de tratamento de conflitos. No Brasil, ela é exercida por força de lei, conforme os artigos 125, IV e 447 do CPC, que preveem sempre a necessidade de proposta de conciliação em todas as demandas judiciais. Por outro lado, o conciliador privado nasce com a lei 9.958/00. Esse conciliador é eleito pelos trabalhadores das empresas para compor comissões intersindicais de conciliação; neste caso, escolhidos por sindicatos dos trabalhadores e patronais.

Há uma diferença fundamental entre conciliação e mediação que reside no conteúdo de cada instituto. Na conciliação, o objetivo é o acordo, ou seja, as partes, mesmo adversárias, devem chegar a um acordo para evitar o processo judicial ou para nele pôr um ponto final, se porventura ele já existe. O conciliador sugere, interfere, aconselha; o mediador facilita a comunicação sem induzir as partes ao acordo. Na conciliação, se resolve o conflito exposto pelas partes sem analisá-lo com profundidade. Muitas vezes, a intervenção do conciliador ocorre no sentido de forçar o acordo (ALMEIDA, 1996).

A conciliação se apresenta, assim, como uma tentativa de se chegar voluntariamente a um acordo neutro, que conta com a participação de um terceiro que intervém entre as partes de forma oficiosa e desestruturada para dirigir a discussão com um papel ativo. Diferencia-se, pois, a mediação da conciliação pelo fato de que nesta última o tratamento dos conflitos é superficial, encontrando-se um resultado muitas vezes parcialmente satisfatório, decorrente de concessões recíprocas, denominado de “perde-ganha/ganha-perde”. Já na primeira, existindo acordo, este apresenta total satisfação dos mediados.

A mediação, como adiante se verá em minúcias, reivindica a recuperação do respeito e do reconhecimento da integridade e da totalidade de todos os espaços de privacidade do outro. Isto é, um respeito absoluto pelo espaço do outro, e uma prática que repudia o mínimo de movimento invasor. É radicalmente não invasora, não aceitando dominação sequer nos mínimos gestos, por isso conhecida como a ética da alteridade.

O acordo resultante da mediação pode ou não ter força executiva. Se ele não for escrito e posteriormente levado à homologação judicial (constituindo-se num título executivo judicial na forma do art. 475, “n”, inciso III e IV CPC) ou reduzido a termo, assinado pelas partes e por duas testemunhas (caracterizando um título executivo extrajudicial, conforme art. 585, II821 CPC), ele não possuirá força executiva, ou seja, para fazer valer o que nele consta, a parte que se achar prejudicada deve recorrer a um processo de conhecimento, demonstrando a existência de seu direito, que de outra forma poderia ser reivindicado sem delongas.

O projeto de lei da mediação extrajudicial em tramitação no Congresso (PL n.º. 405/2013) evoluiu na matéria, estabelecendo, no art. 23, que “O termo final de mediação constitui título executivo extrajudicial, independentemente da assinatura de testemunhas.” E também de homologação judicial, exceto nos casos onde haja interesses indisponíveis, quando então é obrigatório o crivo do Ministério Público e do Judiciário.

Finalmente, na arbitragem, as partes elegem um árbitro para solucionar as divergências. Ao contrário de outros métodos, na arbitragem as partes não possuem o poder de decisão que se encontra com o árbitro. No Brasil, a Lei n.º. 9.307/96 estabeleceu que as pessoas capazes de contratar podem valer-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, podendo os envolvidos escolherem um árbitro de sua confiança para decidi-lo (CASELLA, 1996; MOREIRA TEIXEIRA, 1997; MUJALLI, 1997; PARIZATTO, 1997; TEIXEIRA, 1997; KROETZ, 1997).

O árbitro é o juiz de fato e de direito e a decisão arbitral não está sujeita à homologação ou passível de recurso ao Poder Judiciário. O cumprimento da decisão é obrigatório. O árbitro deve ser um especialista no assunto em discussão para dar um parecer e decidir a controvérsia. A ele se atribui o poder do juiz e sua decisão é soberana (CORRÊA, 1998; FIUZA, 1995; LIMA, 1994; ROSSANI GARCEZ, 1997; STRENGER, 1996).

Assim, na arbitragem, não há falar em autocomposição, pois é um terceiro que decide. A autocomposição relativa pode estar presente na arbitragem nos momentos em que o árbitro convoca as partes para uma conciliação, ou solicita-lhes a colaboração conjunta na reconstrução do relato que precisa ouvir para tomar a decisão arbitral. Em 02 de outubro de 2013 foi

apresentado no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº. 406/2013 que objetiva reformular a Lei nº. 9.307/96, inclusive passando a permitir a arbitragem em litígios que envolvam o Poder Público.

Em conclusão, verifica-se uma grande afluência de práticas de tratamento de conflitos cuja proposta difere daquela oferecida pelo Judiciário. As práticas de ADR têm como escopo entender os sujeitos enquanto coconstrutores de suas realidades. A proposta consiste em passar de uma visão do conhecimento hegemônico como reflexo do mundo, a uma visão diferenciada na qual o conhecimento e as práticas sociais elaborem uma realidade não mais unidimensional, mas multidisciplinar. Essa nova realidade atravessa fronteiras, trabalha com a diferença, envolve-se no conflito, dissolve-o, literalmente “suja as mãos”¹⁰⁰ para fins de alcançar um tratamento qualitativamente adequado, a partir do restabelecimento a comunicação perdida entre os conflitantes.

3.4.1.1 Campos teóricos da resolução negociada de conflitos

São muitas as teorias que abordam a resolução negociada de conflitos. Para os fins desta tese, optou-se por dividi-las em quatro grandes áreas, denominando-as de campos teóricos: (1º) foco nas características individuais; (2º) foco em processos racionais/matemáticos; (3º) foco em processos estruturantes; e, (4º) foco em processos sociais. Não faz parte da proposta deste texto aprofundar a análise de cada um deles, mais sim de estabelecer uma compreensão geral de suas perspectivas que, inclusive são muitas vezes combinadas entre si para a mais ampla interpretação dos conflitos e de seus meios de resolução.

3.4.1.1.1 Características individuais

Neste campo se encontram diversas teorias que procuram investigar as características individuais do ser humano e suas influências em um processo de negociação de conflitos. A

¹⁰⁰ A expressão é utilizada por Eligio Resta ao fazer referência ao trabalho desenvolvido pelo mediador, dizendo que a ele cabe “sujar as mãos”, afirmando que não se pode tratar conflitos à distância, sendo necessário envolver-se (RESTA, 2004, p. 65).

literatura sobre conflitos mostra claramente que a personalidade do indivíduo é uma dimensão fundamental no processo de negociação e nos resultados dele. Segundo SANDY et al (2000, p. 289):

O entendimento de como características pessoais predisõem um indivíduo a responder / reagir no processo de negociação ajuda todas as partes envolvidas a: (1) revelar e compreender os interesses psicológicos e substantivos que jazem nas entrelinhas dos conflitos – especialmente aqueles interesses que permaneceriam não reconhecidos ou desarticulados se a personalidade de quem negocia não é levada em consideração; (2) agir de forma a facilitar uma postura construtiva no processo de negociação e a evitar a escalada da animosidade e o impasse; (3) gerar uma solução satisfatória que possa se aproximar das necessidades maiores de cada um dos envolvidos no conflito.

Diversas teorias no campo da psicologia podem ser utilizadas para ajudar na compreensão dos aspectos da personalidade num conflito. Os modelos representativos da personalidade delas emergentes são importantes em processos de negociação, pois, na prática, os mesmos ocorrem entre indivíduos, e não entre movimento sociais ou entre organizações.

Adicionalmente à dimensão da personalidade, existem outras dimensões afetas aos estudos da psicologia social que são igualmente fundamentais para o entendimento do ambiente no qual um conflito se localiza. Entre esses elementos pode-se destacar, por exemplo, a confiança, o preconceito e a comunicação. A desconfiança é um elemento presente em todo conflito que adquire uma dinâmica negativa. O entendimento das fontes de desconfiança e o uso de técnicas para se construir confiança são fundamentais para colocar-se na mesma mesa de discussão interesses diametralmente opostos.

O preconceito, normalmente não expresso no contexto da negociação, traz consigo um viés de julgamento que pode bloquear negociações ou conduzi-las a rumos incertos devido a desentendimentos e percepções equivocadas, como ocorre na

relação muitas vezes preconceituosa dos brancos para com os negros, dos ricos contra os pobres, etc. Falhas em comunicação ocorrem no cotidiano das pessoas e são ainda mais comuns em processos conflituosos que envolvem partes com diferentes formações educacionais, culturais e/ou capacidades cognitivas.

A dinâmica de características dos indivíduos envolvidos em um conflito é, pois, fundamental para o entendimento do mesmo e para a condução de processos de gestão. Ou seja, para se entender de fato um conflito é necessário olhar-se para quem está em conflito, e procurar-se desvendar um pouco de sua personalidade e de outros aspectos sócio-psicológicos envolvidos na questão.

3.4.1.1.2 Processos racionais/matemáticos

Algumas das contribuições mais interessantes, e também mais polêmicas, vêm de um conjunto de teorias que podem ser identificadas como teorias formais. São enfoques que fazem uso da matemática para a construção de modelos teóricos. Richardson (1960), por exemplo, identificou alguns passos que compõem o desenvolvimento de modelos matemáticos para a formulação de teorias. Primeiramente identificam-se os conceitos chave a serem utilizados como variáveis básicas na construção do modelo.

Posteriormente, faz-se algumas suposições fundamentadas sobre como esses conceitos se relacionam uns com os outros. Em terceiro lugar, cria-se um modelo matemático ou estatístico, enfim, uma equação para exprimir essas ideias. Então, analisam-se as consequências lógicas da formulação feita. Após isso, o modelo está pronto para ser testado em relação a algumas informações concretas, as quais irão fornecer condições para que o modelo matemático possa ser revisto e aperfeiçoado.

Esse tipo de enfoque tem sido aplicado, por exemplo, na chamada teoria dos jogos (*game theory*), bastante utilizada para negociações de conflito entre empresas, em ambientes institucionais definidos e com as partes envolvidas conhecendo todas, ou uma parte significativa, das alternativas de ação. Obviamente essas não são condições presentes na maior parte das situações conflituosas, nas quais interfere, por exemplo, uma carga psicológica bastante forte.

No entanto, o processo de tomada de decisão necessita muitas vezes de alguma forma de suporte para a ação, como a estatística, por exemplo, ainda que se saiba de antemão que este mesmo suporte possui limitações. As teorias formais são também úteis para a simulação de jogos, nos quais os conflitos, potenciais ou atuais, são examinados. Na verdade, o trabalho de Richardson (1960) nasceu após sua participação na Segunda Guerra Mundial, onde ele pôde presenciar a existência de uma certa regularidade na maneira como batalhas são travadas.

É deste campo teórico que derivam os conceitos de jogo de soma zero, ou jogo de soma positiva, que têm sido utilizadas crescentemente na linguagem comum para se referir a conflitos nos quais um ganha às expensas do outro (soma zero), ou a conflitos nos quais as partes encontram uma situação capaz de atender as suas necessidades (solução de soma positiva, ou ganha-ganha ou ainda *win-win*). Note-se que do ponto de vista matemático é muito mais fácil formular um jogo de soma zero (“eu ganho – você perde”, tal qual numa guerra) do que um jogo de soma positiva (qualquer resultado acima de zero), pois existem inúmeros motivos envolvidos e, no limite, uma infinidade de soluções possíveis.

3.3.1.1.3 Processos estruturantes

Aqui se assentam as teorias que colocam seu foco de análise nos elementos que influenciam ou condicionam a maneira pela qual as sociedades são organizadas. Desta forma, as principais divisões numa sociedade são vistas como as razões iminentes dos conflitos sociais. Qualquer possível tratamento de conflitos requer então algum reajustamento nessas estruturas sociais. Entre os vários autores que poderiam ser incluídos neste campo teórico, na visão de Schellemborg (1996), estão Marx e os pós-marxistas como Dahrendorf e Horkheimer, mas também não marxistas, como Max Weber e James Madison.

Talvez o aspecto mais central da teoria de Marx em relação a conflitos reside no entendimento de que a manifestação de conflitos na sociedade capitalista reflete desigualdades estruturais que podem ser vencidas apenas com a superação deste sistema econômico. Para tanto, a melhor forma de se lidar com este conflito é por meio de outro conflito: a revolução. A consequência disso é que o conflito social é parte

constituente da sociedade capitalista, e que a dimensão econômica das relações entre classes sociais é fundamental no desenrolar de conflitos. Isso implica que, para Marx, o cerne da análise não reside no indivíduo, os quais deveriam ser vistos em função da estrutura social na qual estão inseridos.

3.3.1.1.4 *Processos sociais*

Neste campo estão incluídas as teorias que procuram estudar o conflito como um processo em si mesmo, um processo que embora contenha elementos de características individuais (psicossociais), e elementos de características estruturantes, precisa ser compreendido segundo os elementos da relação entre as partes conflitantes. Este conjunto de teorias inclui contribuições da economia, da sociologia, da antropologia, e da ciência política, entre outras áreas do conhecimento.

O elemento de amálgama entre as teorias deste campo reside no enfoque de cunho liberal que as perpassa. Na sua quase totalidade, essas teorias fazem uso de uma perspectiva funcionalista ou de sistemas para calibrar seus argumentos, os quais partem de um conjunto semelhante de suposições identificadas por Northrup (1989):

- (a) a primeira suposição é de que as partes envolvidas num conflito são capazes de se relacionar com ele de forma racional e manter esta racionalidade num processo para a sua resolução, o que implica numa capacidade de estimar os custos e os benefícios de várias soluções possíveis. No entanto, é reconhecido que as partes podem não ser capazes de interpretar de forma adequada vários aspectos de um conflito, o que é entendido como um problema de falta de percepção adequada da questão.
- (b) uma segunda suposição, que está diretamente relacionada com a primeira, é que um elemento central da possível resolução de um conflito é o esclarecimento de percepções equivocadas, por meio de comunicação e atividades de integração social com vistas à criação de uma dinâmica racional, voltada a um processo de tomada de decisão com vistas à solução do problema de forma cooperativa (ganha-

ganha).

- (c) supõe-se ainda que esses princípios são válidos para diferentes níveis de conflitos, indo do comunitário ao internacional. Os problemas de desnivelamento que ocorrem por diferenças de poder são encarados como “gerenciáveis” pela intervenção de uma parte externa.
- (d) por fim, supõe-se que é possível estabelecer condições para uma solução pacífica de conflitos. Ademais, supõe-se que conflitos de longa duração são prejudiciais para as partes, portanto, uma solução rápida para os temas em debate seria ideal, ainda que elementos do conflito permanecessem não abordados ou resolvidos.

3.4.2 A mediação

3.4.2.1 Histórico do instituto

A mediação é um instituto muito antigo, havendo registros de sua utilização há mais de 3.000 a. C. pelo povos da Grécia, Egito, Assíria e Babilônia. Os chineses, na antiguidade, influenciados pelas ideias do filósofo Confúcio, já praticavam a mediação como principal meio de solucionar contendas. Confúcio viveu de 550 a 479 a. C. e acreditava ser possível construir um paraíso na terra, desde que os homens pudessem se entender e resolver pacificamente seus problemas (RODRIGUES JÚNIOR, 2006).

Para ele, existia uma harmonia natural nas questões humanas que não deveria ser desfeita por procedimentos adversariais. Seu pensamento preconizava que a melhor e mais justa maneira de consolidar a paz seria através da persuasão moral e de acordos, mas nunca através da coerção ou mediante qualquer tipo de poder. Nessa época, procurava-se sempre a conciliação e a solução negociada que acomodasse uma e outra parte, evitando-se a jurisdição estatal – pois ela era considerada desonrosa (RODRIGUES JÚNIOR, 2006).

Em geral, a mediação nos primórdios da história era exercida por pessoas dotadas de uma habilidade natural, sem qualquer capacitação específica, geralmente desempenhando outras funções ou deveres na comunidade. Em tempos bíblicos, as comunidades judaicas utilizavam a mediação – que era

praticada tanto por líderes religiosos quanto por políticos – para resolver diferenças civis e religiosas (CALMON, 2007).

Na antiga Roma, o arcaico *Diritto Fecciali*, isto é, direito proveniente da fé, em seu aspecto religioso, era a manifestação de uma justiça incipiente, em que a mediação aparece na resolução dos conflitos existentes. O direito romano já previa o procedimento *in iure* e o *in iudicio*, que significavam, na presença do juiz, o primeiro, e do mediador ou árbitro, o segundo. No antigo ordenamento ático e, posteriormente, no ordenamento romano republicano, a mediação não era reconhecida como instituto de direito, mas sim como regra de cortesia (RODRIGUES JÚNIOR, 2006).

Mais tarde, na Espanha, África do Norte, Itália, Europa Central e Leste Europeu, Império Turco e Oriente Médio, rabinos e tribunais rabínicos desempenharam papéis vitais na mediação de disputas entre membros de sua fé. As tradições judaicas de solução de conflitos foram finalmente transportadas para as comunidades cristãs emergentes, que viam Cristo como mediador supremo. A Bíblia se refere a Jesus como mediador entre Deus e o homem (MOORE, 1998).

Até a renascença, a Igreja Católica, na Europa Ocidental, e a igreja Ortodoxa, no Leste Mediterrâneo, foram, provavelmente, as principais organizações de mediação e administração de conflitos da sociedade ocidental. As culturas islâmicas também têm longa tradição de mediação: em muitas sociedades pastoris tradicionais do Oriente Médio, os problemas eram frequentemente resolvidos através de uma reunião comunitária, em que os participantes discutiam, debatiam, deliberavam e mediavam entre si para resolver questões tribais ou intertribais críticas ou conflituosas (MOORE, 1998).

O hinduísmo e o budismo, e as regiões que eles influenciaram, possuem também uma longa tradição em mediação. As aldeias hindus da Índia têm empregado tradicionalmente o sistema de justiça *panchayat*, em que um grupo de cinco membros tanto mediava quanto arbitrava as disputas, além de exercer funções administrativas ao lidar com questões relativas ao bem-estar e queixas dentro da comunidade. A mediação tem sido praticada amplamente na China, no Japão, e em várias outras sociedades asiáticas, onde a religião e a filosofia enfatizam fortemente o consenso social, a

persuasão moral e a busca do equilíbrio e da harmonia nas relações humanas (MOORE, 1998).

No Japão, inclusive, a prática de métodos autocompositivos é culturalmente enraizada de tal forma que, quando acontece de alguém buscar a via judicial antes de esgotar por completo todas as possibilidades de resolução amigável do conflito, torna-se desprezado pela comunidade. Já os tribunais rabínicos e os rabinos europeus foram decisivos na mediação e na resolução de disputas entre os judeus, contribuindo, dessa forma, para a manutenção da identidade cultural (CALMON, 2007).

De outro lado, embora o clero continuasse a desempenhar um papel importante como intermediário nas relações locais, intercomunitárias e interestatais, o suprimento das nações-estados levou ao crescimento de intermediários diplomáticos não religiosos. Dessa forma, a mediação e a quantidade de pessoas atuando como mediadores ampliou-se (MOORE, 1998).

A mediação também cresceu na América e em outras colônias, e finalmente nos Estados Unidos e no Canadá. Enquanto um sistema estruturado, mostrou-se de forma mais enfática, a partir do século XX, sobretudo nos Estados Unidos, como forma alternativa de resolução de conflitos de interesses. Desde então, ela tem sido amplamente utilizada em vários países (RODRIGUES JÚNIOR, 2006), como uma forma de descongestionar os tribunais, diminuir custos e acelerar as resoluções de disputas.

A expansão da prática do instituto também se deu por outros motivos, dentre eles, o reconhecimento mais amplo dos direitos humanos, bem como em face da crescente insatisfação com os processos autoritários de tomada de decisão, acordos impostos que não se ajustam adequadamente aos interesses genuínos das partes e aos custos cada vez maiores – em dinheiro, tempo, recursos humanos, solidariedade interpessoal e comunitária – de processos adversariais de resolução de conflitos (MOORE, 1998).

O primeiro setor em que a mediação foi formalmente instituída nos Estados Unidos foi o das relações trabalhistas; em 1913, foi estabelecido o *U.S Department of Labor*, e um grupo – os “comissários da conciliação” – foi indicado para tratar dos conflitos entre empregados e patrões. Esse grupo, posteriormente, veio se tornar o *United States Conciliation*

Service e, em 1947, foi reconstituído como o *Federal Mediation and Conciliation Service*. (MOORE, 1998).

Esperava-se que os acordos mediados pudessem evitar greves e paralisações dispendiosas e que melhorassem a segurança, o bem-estar e a prosperidade dos americanos. A mediação patrocinada pelas agências do governo não estava limitada às questões trabalhistas: o *Civil Rights Act*, de 1964, de âmbito federal, criou o *Community Relations Service* (CRS) do Ministério da Justiça dos Estados Unidos. Essa agência destinava-se a ajudar “as comunidades e as pessoas a resolver suas disputas, desacordos ou dificuldades em relação a práticas discriminatórias relacionadas à raça, cor ou nacionalidade” (*Civil Rights Act*, 1964) (MOORE, 1998).

De fato, desde meados da década de 1960, a mediação cresceu muito nos Estados Unidos como uma abordagem praticada de modo formal e amplo na resolução também de disputas comunitárias. Nos primeiros anos de crescimento do campo, o governo federal fundou os *Neighborhood Justice Centers* (NJC) que proporcionavam serviços de mediação gratuitos ou de baixo custo para o público, de forma que as disputas pudessem ser resolvidas de maneira eficiente, barata e informal. No início da década de 1980, muitos desses NJCs foram institucionalizados e passaram a fazer parte dos serviços alternativos aos tradicionais meios judiciais de resolução de disputa (MOORE, 1998).

A instalação em Nova York dos *small claims courts*, com o objetivo de proporcionar uma justiça mais simples, mais rápida e menos custosa, o que era obtido, sobremaneira, graças à conciliação, marcou o início desse movimento na década de 70. Em maio de 1975, no condado de Dade, na Flórida, foi fundado o primeiro Centro de Acordos de Disputas, restrito a conflito entre pessoas físicas, iniciativa que foi seguida por outros condados do mesmo estado (CALMON, 2007).

A mediação cresceu de maneira significativa como um método informal muito difundido no setor comunitário, em que o governo financia Centros de Justiça de Vizinhança, que proporcionam serviços de mediação gratuitas ou a baixo custo, muito deles tendo se convertido em programas judiciais oficiais da cidade, do tribunal ou do distrito. A Flórida foi pioneira, também, criando, em 1978, o Comitê de Resolução Alternativa de Disputas da Suprema Corte do Estado, que recomendou a

criação de programas de mediação e arbitragem em todos os tribunais de seu território (CALMON, 2007).

Nos anos 1980 e 1990, o movimento tomou vulto e se espalhou por todos os estados norte-americanos, tanto no setor público quanto no privado, para acusações relacionadas com discriminação racial, étnica, de gênero e de orientação sexual no local de trabalho, assédio sexual e adaptação de pessoas portadoras de deficiência. Passou a ser conhecido e acompanhado pelos demais países, sucesso que se atribui pelo simples pragmatismo e não como decorrência de elevados estudos teóricos que o tivesse legitimado (CALMON, 2007).

A mediação passou também a ser praticada nas escolas e nas instituições de educação superior, em face de conflitos entre os próprios alunos, ou entre alunos e professores, ou ainda, entre professores e o corpo docente e entre os professores e a administração. Para tanto, foi fundada a *National Association of Mediation in Education* (NAME), destinada a interligar os profissionais de mediação e os programas na área educacional (MOORE, 1998).

Os sistemas de justiça criminal dos Estados Unidos e do Canadá também têm utilizado a mediação para resolver queixas criminais e para programas de mediação entre vítima e agressor, em que os intermediários ajudam as partes interessadas a desenvolver planos de indenização ou a restabelecer relacionamentos interpessoais conflituados. A mediação familiar também teve grande crescimento, e de forma muito rápida, nas questões de custódia dos filhos, nos procedimentos de divórcio, nas brigas entre pais e filhos, casos de proteção à criança, violência doméstica e demais problemas relacionados a relações afetivas (MOORE, 1998).

Da mesma forma em relação aos setores corporativo e comercial, nos quais em alguns tipos de disputas, ela superou a arbitragem como método de escolha. Os tipos comuns de disputa que têm sido mediadas nesse setor incluem disputas contratuais, deficiência no desempenho, confiabilidade do produto, infrações de patente, violação da marca registrada, disputas sobre a propriedade intelectual e várias questões de reivindicação de seguro (MOORE, 1998).

Já no setor ambiental, a mediação tem sido usada para lidar com conflitos locais específicos, tais como projetos de construção, conservação e distribuição de água, disputa sobre

local de instalações e questões de desenvolvimento; questões de administração e proteção do *habitat* de animais selvagens e da pesca; destinação do lixo; implantação de rodovias, ferrovias e aeroportos; lixo tóxico; administração da terra e proteção dos pântanos e várias outras disputas locais (MOORE, 1998), modalidade tratada em detalhes no item 2.4.5 infra.

Na América Latina, a Argentina, embora sem qualquer experiência anterior, foi o primeiro país a adotar, a partir de 1992, uma forte política de mediação¹⁰¹, cujo ponto culminante foi a edição da Lei n. 24.573, de 04 de outubro de 1995, pela qual foi instituída a mediação prévia obrigatória. Uma ação conjunta dos poderes Judiciário e Executivo permitiu à Argentina construir uma nova ordem no tema da solução de conflitos, implantando o *Programa Nacional de Mediación*, elaborado por comissão composta por juízes, advogados e representantes dos setores públicos e privados, inclusive organizações não governamentais (CALMON, 2007).

Foi elaborado o regimento interno do Centro de Mediação no país e, posteriormente, foram realizadas supervisão e avaliação interna da experiência. As conclusões advindas da avaliação demonstraram altos percentuais de acordo e a grande maioria dos envolvidos, independentemente de ter havido acordo em suas experiências, revelou grande surpresa e complacência diante da existência de um espaço que se constituía em um canal rápido, informal, pacífico e participativo para dirimir seus conflitos.

Além disso, grande parte das mediações teve sua origem em recomendações de pessoas que haviam experimentado os mecanismos (CALMON, 2007). Desse modo, os meios alternativos de solução dos conflitos foram se desenvolvendo aos poucos em todas as regiões do mundo, com o objetivo de

¹⁰¹ Em agosto de 1992, este país editou o Decreto n°. 1.480, o qual declarou a mediação como instituto de interesse nacional, caracterizando-a como procedimento informal, voluntário e confidencial, especificando ainda sua aplicabilidade a conflitos judiciais e extrajudiciais, excluindo as causas penais, e deixou claro que o mediador não resolve o conflito, mas tão somente colabora para que as partes criem uma solução. A primeira experiência-piloto da Argentina se desenvolveu anexa aos juízos cíveis da Capital Federal, começando funcionar no segundo semestre de 1993 (CALMON, 2007, p. 188).

solucionar conflitos de forma diversa ao tradicional processo judicial. Atualmente, tanto a América Latina, como Europa e Ásia – a maioria de seus países – institucionalizaram o instituto como via de resolução de disputas (CALMON, 2007).

3.4.2.2 Processo, mecanismo, técnica, método, ciência ou arte?

O termo “mediação” procede do latim *mediare*, que significa mediar, intervir, dividir ao meio. Deriva da palavra *mediare* também a expressão *mediatione*. De acordo com Moraes (1999, p. 145), através do instituto da mediação “busca-se solucionar conflitos mediante a atuação de um terceiro desinteressado e neutro”. Já para Calmon (2008, p. 119):

Mediação é a intervenção de um terceiro imparcial e neutro, sem qualquer poder de decisão, para ajudar os envolvidos em um conflito a alcançar voluntariamente uma solução mutuamente aceitável. A mediação se faz mediante um procedimento voluntário e confidencial, estabelecido em método próprio, informal, porém coordenado. Para que haja mediação as partes devem negociar. Portanto, ou a mediação interfere em uma negociação sem perspectiva de resultado positivo, ou interfere em uma disputa sem diálogo com vistas a proporcionar o início de uma negociação profícua. À simples interferência para auxiliar, facilitar e/ou incentivar a autocomposição denomina-se mediação.

Silva (2008, p. 25), por sua vez, refere que:

O objetivo da mediação é a responsabilização dos protagonistas, capazes de elaborar, eles mesmos, acordos duráveis. O trunfo da mediação é a restauração do diálogo e da comunicação, alcançando sua pacificação duradoura. Não é instituto jurídico, mas simplesmente técnica de solução alternativa de conflitos.

Como se observa, a mediação é o meio de solução de conflitos pelo qual um terceiro apresenta ferramentas e técnicas

de comunicação para as partes chegarem ao consenso. 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 sugerir fórmulas de acordo. Conforme Almeida (2009, p. 95) "a mediação propõe uma mudança paradigmática no contexto da resolução de conflitos: sentar-se à mesa de negociações para trabalhar arduamente no atendimento das demandas de todos os envolvidos no desacordo."

A mediação, assim, permite que as partes restabeçam o diálogo e se entendam se isso for possível. Dessa forma, quando os mediados – como são denominados os sujeitos implicados na mediação – por conta própria decidem o que é melhor para o restabelecimento da paz e da boa relação entre eles. Calmon (2008, p. 123-124) acrescenta que:

[...] o papel do mediador é o de um facilitador, educador ou comunicador, que ajuda a clarificar questões, identificar e manejar sentimentos, gerar opções e, assim se espera, chegar a um acordo sem a necessidade de uma batalha adversarial nos tribunais. (...) É papel do mediador ser facilitador, criador de canais de comunicação, tradutor e transmissor de informações, reformulador, diferenciador de posição e interesses, criador de opções e agente da realidade.

Silva (2008, p. 25) complementa que "o mediador aproxima as partes, procura identificar os pontos controvertidos e facilitar o acordo, sem fazer sugestões. É um ato privado que pode ter a participação dos advogados das partes." Lorentz (2002, p. 35), por sua vez, refere que:

O mediador nunca impõe sentenças, mas sim regras de comunicação, desvendando o conflito que se apresenta, na superfície, para chegar até a sua parte oculta, que é, na realidade, muito maior do que a visível. Só assim é possível alcançar os verdadeiros motivos de uma disputa, os reais interesses em jogo.

Portanto, a mediação é uma técnica de solução de conflitos sem imposição de decisões ou de laudos, orientada por um profissional que auxilia as partes a acharem seus verdadeiros interesses e a preservá-los num acordo. Segundo Morais (1999, p. 153), o mediador:

[...] utilizando-se da autoridade a ele conferida pelas partes, deve restabelecer a comunicação entre estas. Sua função primordial é de um facilitador, eis que deve proporcionar às partes as condições necessárias para que alcancem a melhor solução para seu conflito. É função também do mediador conduzir as negociações.

A mediação é um mecanismo de autocomposição, pois as próprias partes tomam as rédeas do problema para solucioná-lo. Nesse espaço, as partes são tratadas como protagonistas do conflito. O mediador (terceiro, imparcial) não apresenta a solução do problema, ele procura auxiliar de maneira adequada os envolvidos, para que estes façam um acordo de vontades. Nessa configuração de resolução de problemas é perceptível que todos saem ganhando, pois a decisão não é imposta, ela é criada através do diálogo. Além disso, a mediação quando se dá em ambiente privado, faz com que as pessoas fiquem à vontade para se comunicar.

Trata-se de um procedimento que visa proporcionar um espaço de diálogo e de investigação dos problemas e das motivações subjacentes, alcançando-se uma clara compreensão do conflito e dos reais interesses a serem satisfeitos. “Uma vez identificado um aspecto comum do problema, as partes poderão trabalhar em conjunto, cooperativamente, para um acordo que resolva a questão através de uma solução mutuamente aceitável e que seja estruturada de modo a manter a continuidade das suas relações.” (VARGAS, 2006, p. 55).

Atualmente, a mediação está em evidência também porque existe uma preocupação de achar meios para responder a um problema real: uma enorme dificuldade de se comunicar; dificuldade esta paradoxal numa época em que a mídia conhece um extremo desenvolvimento. Nesse contexto, no qual a necessidade de comunicação se demonstra constante, permeado por partes que não conseguem restabelecer o liame

perdido, rompido pelo litígio (cuja consequência é a necessidade de uma comunicação “mediada”), surge a mediação como outra forma de encaminhamento das relações.

A mediação é uma estratégia para despolarizar a comunicação. A cooperação faz parte do procedimento, no qual se devolve às partes o poder de falar, de escutar, para que eles sejam os atuantes na sessão, que de fato façam alguma coisa para a satisfação de seus interesses. O mediador não está ali para resolver, mas sim para fazer com que os mediados sintam suas emoções e toquem seus corações. Com auxílio do mediador, os envolvidos buscarão compreender as fraquezas e as fortalezas de seu problema, a fim de tratar o conflito de forma holística e satisfatória.

Na mediação, por constituir um mecanismo consensual, as partes apropriam-se do poder de gerir seus conflitos, diferentemente da Jurisdição estatal tradicional, na qual este poder "é delegado aos profissionais do direito, com preponderância àqueles investidos nas funções jurisdicionais" (BOLZAN, 2008, p. 134). Quando se trata de definir o conjunto de informações e técnicas que compõem a mediação, pode-se traçar um panorama entre duas correntes distintas.

A primeira delas, conhecida como Escola de Harvard, dá ênfase a uma mediação acordista, que a reduz a aspectos negociais, privilegiando o bom senso e trabalhando com as pessoas a partir de seus discursos objetivamente considerados; a segunda, é a mediação transformativa/comunicacional, inspirada na corrente filosófica de Luis Alberto Warat, que considera as motivações de ordem subjetiva e emocionais no tratamento dos conflitos. A mediação transformadora será objeto de análise mais adiante, no item 3.4.3.

É senso comum que nas sessões de mediação o mediador deve ser gentil com as pessoas e firme com os problemas, deve-se tentar dar às partes a possibilidade de superar os impasses, separar as pessoas do problema, redefinindo os interesses que se pretende com a solução do conflito. Ademais, o mediador deve ter formação contínua, no sentido de que cada mediação deve servir para seu crescimento, melhorando sua agenda de trabalho.

Na mediação as partes não devem falar de seus direitos, e sim de suas necessidades, o mediador não está jungido exclusivamente às questões legais, ele trata com pessoas não

com gabaritos normativos; não se projeta o passado, mas o futuro; não se fala de dependência, mas de emancipação; o linguajar processual fica restrito somente aos termos do acordo, dando às partes o reconhecimento de suas próprias expressões; não se busca a justiça, e sim a paz e a satisfação pessoal dos mediados. Veja-se o sucinto, mas completo, conceito trabalhado por Santos (2008, p. 8-9), para o qual:

A mediação é um método autocompositivo de prevenção e resolução de conflitos entre dois ou mais indivíduos, desenvolvida mediante a intervenção não decisória de um terceiro imparcial – o mediador –, que se vale de técnicas de comunicação para facilitar o diálogo entre os conflitantes – os mediados –, contribuindo deste modo para que possam compreender e satisfazer seus interesses, necessidades e possibilidades, e, se possível, para que se tornem capazes de estruturar um acordo mutuamente aceitável.

Uma das principais características da mediação é que a difere de todos os outros meios de resolução de conflitos é a questão do incentivo ao diálogo. A mediação pode ser tida como uma fonte criadora de comunicação entre as partes, pois seu objetivo maior é fazer com que as pessoas trabalhem a questão da comunicação e, a partir daí, o interesse em resolver sozinhas seus próprios problemas (SALES, 2004, p. 27).

Deste modo, o mediador atua como uma figura que somente irá conduzir o diálogo entre as partes, fazendo intervenções quando estas forem necessárias e realizando perguntas no intento de que a conversa flua, no fito de que os mediados sintam-se à vontade para contar o problema, desabafar, falar de seus medos, angústias e descontentamentos, até que, livres de todos esses sentimentos que prendiam, possam encontrar uma solução que seja a melhor para todos os envolvidos. Logo,

[...] enquanto em juízo tudo se movimenta em torno do magistrado (autoridade que tem poder de decidir e de dizer quem ganha e quem perde o processo), na mediação, os conflitantes se responsabilizam pelo tratamento do litígio. A figura do mediador

não possui papel central; via de regra, possui papel secundário, poder de decisão limitado ou não oficial; ele não pode unilateralmente obrigar as partes a resolverem a contenda ou impor decisão. Deve mediá-las ou reconciliar os interesses conflitivos, conduzindo para que elas concluam com o seu impulso a melhor solução. (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2009, p. 154).

O processo de mediação apresenta grande complexidade, sendo difícil delimitar seus objetivos principais. Através da atividade da mediação, podem ser percebidos mais evidentemente quatro objetivos: solução dos problemas (pela visão positiva de conflito e da participação ativa das partes via diálogo, configurando a responsabilidade pela solução), prevenção de conflitos, inclusão social (conscientização de direitos, acesso à justiça) e paz social. (SALES, 2004). Egger (2002, p. 60) assinala:

Mediação é um método extrajudicial, não adversarial, de solução de conflitos através do diálogo. É um processo autocompositivo, isto é, as partes, com o auxílio do mediador, superam o conflito sem a necessidade de uma decisão externa, proferida por outrem que não as próprias partes envolvidas na controvérsia. Ou seja, na mediação, através do diálogo, o mediador auxilia os participantes a descobrir os verdadeiros conflitos, seus reais interesses e a trabalhar cooperativamente na busca das melhores soluções. A solução obtida culminará num acordo voluntário dos participantes. A mediação consegue, na maioria das vezes, restaurar a harmonia e a paz entre as partes envolvidas, pois o mediador trabalha especialmente nas inter-relações. Na mediação, as soluções surgem espontaneamente, reconhecendo-se que a melhor sentença é a vontade das partes.

Cooley e Lubet (2001, p. 23) afirmam que a mediação “pode ser definida como um processo no qual uma parte neutra ajuda os contendores a chegar a um acerto voluntário de suas

diferenças mediante um acordo que define seu futuro comprometimento”.

Já Bastos (2001, p. 81) refere que:

A mediação, embora não disciplinada na legislação brasileira, envolve a tentativa das partes em litígio para resolver suas pendências com o auxílio de um terceiro, necessariamente neutro e imparcial, que desenvolve uma atividade consultiva, procurando quebrar o gelo entre as partes que, permanecem com o poder de pôr fim à querela mediante propostas e soluções próprias.

Haynes e Marodin (1996, p.11) comentam que a “mediação é um processo no qual uma terceira pessoa – o mediador – auxilia os participantes na resolução de uma disputa. O acordo final resolve o problema com uma solução mutuamente aceitável e será estruturado de modo a manter a continuidade das relações das pessoas envolvidas no conflito”.

Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2005) sustenta, numa definição simples e direta, que a mediação é o procedimento por meio do qual os litigantes buscam o auxílio de um terceiro imparcial que irá contribuir na busca pela solução do conflito. Esse terceiro não tem a missão de decidir (e nem a ele foi dada autorização para tanto). Ele apenas auxilia as partes na obtenção da solução consensual. (PINHO, 2005, p. 108)

Para Luis Alberto Warat (2001, p. 31), o objetivo da mediação não seria o acordo, mas a mudança das pessoas e seus sentimentos. Somente desta forma seria possível transformar e redimensionar o conflito. Esta ideia parte da premissa segundo a qual os conflitos nunca desaparecem. Apenas se transformam e precisam ser gerenciados. O projeto de lei do Novo Código de Processo Civil (Projeto de Lei do Senado n.º 166, de 2010), não define a mediação, mas estabelece os seus princípios:

Art. 144. Cada tribunal pode criar setor de conciliação e mediação ou programas destinados a estimular a autocomposição.

§ 1º. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da neutralidade, da

autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade e da informalidade.

O projeto prestigia a mediação tradicional ao fazer a distinção com a conciliação, na qual é possível “sugerir soluções”:

Art. 145. A realização de conciliação ou mediação deverá ser estimulada por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

§ 1º O conciliador poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 2º O mediador auxiliará as pessoas interessadas a compreenderem as questões e os interesses envolvidos no conflito e posteriormente identificarem, por si mesmas, alternativas de benefício mútuo.

Já o Projeto de Lei nº. 405/2013, em tramitação no Congresso Nacional, que cria o marco regulatório da mediação extrajudicial no Brasil, apresentava o seguinte conceito de mediação:

Art. 1º - Esta lei dispõe sobre mediação extrajudicial.

Parágrafo único - Para fins desta Lei, mediação extrajudicial é a atividade técnica exercida por terceiro imparcial e sem poder decisório que, escolhido ou aceito pelas partes interessadas, as escuta, e estimula, sem impor soluções, com o propósito de lhes permitir a prevenção ou solução de disputas de modo consensual.

A mediação é tida como um método em virtude de estar baseada num complexo interdisciplinar de conhecimentos científicos extraídos especialmente da comunicação, da psicologia, da sociologia, da antropologia, do direito e da teoria dos sistemas. E é também, "uma arte, em face das habilidades e sensibilidades próprias do mediador" (VASCONCELOS, 2008, p. 36).

3.4.2.2.1 A mediação no plano internacional

Chiara Besso, uma das grandes estudiosas do tema no direito italiano, assim descreve a mediação (BESSO, 2010, p. 33): "[...] è il procedimento nel quale un terzo, il mediatore, facilita la comunicazione e la negoziazione tra le parti in conflitto, assistendole nel raggiungere un accordo, da loro volontariamente scelto."¹⁰² Helena S. Muñoz (2009, p. 3), comentando o ordenamento espanhol, ensina que:

[...] la mediación es un procedimiento a través del cual un tercero imparcial ayuda a las partes en conflicto a llegar a un acuerdo. La esencia de la mediación que refleja esta definición es la autonomía de la voluntad de las partes: son las partes las que llegan a un acuerdo, libremente, y auxiliadas por un tercero, que, consecuentemente, ha de ser imparcial. Por otra parte, esta perspectiva de la mediación se encuentra vinculada al conflicto que es objeto o puede ser objeto de un proceso.¹⁰³

O *Uniform Mediation Act*, dos Estados Unidos, dispõe em seu item '1' (2001, p. 3) que "mediation means a process in which a mediator facilitates communication and negotiation between parties to assist them in reaching a voluntary agreement regarding their dispute."¹⁰⁴ Apresentando uma visão mais pragmática, Goldberg (2003, p. 111) afirma que "mediation is

¹⁰² Tradução livre: "É o processo no qual um terceiro, o mediador, facilita a comunicação e a negociação entre as partes em conflito para ajudá-los a chegar a um acordo, que eles voluntariamente aceitam."

¹⁰³ Tradução livre: "A mediação é um processo através do qual um terceiro imparcial ajuda as partes em disputa a chegar a um acordo. A essência da mediação refletida nessa definição é a autonomia das partes: são as partes que chegam a um acordo, livremente, e auxiliado por um terceiro, que, conseqüentemente, deve ser imparcial. Além disso, este ponto de vista da mediação se encontra vinculada ao conflito que é ou pode ser objeto de um processo."

¹⁰⁴ Tradução livre: "Mediação é um processo no qual um mediador facilita a comunicação e negociação entre as partes para auxiliá-los na obtenção de um acordo voluntário sobre a sua disputa."

negotiation carried out with the assistance of a third party”¹⁰⁵.

O art. 3º da Diretiva nº. 52, de 21 de maio de 2008, emitida pelo Conselho da União Europeia, define mediação como “um processo estruturado no qual duas ou mais partes em litígio tentam, voluntariamente, alcançar por si mesmas um acordo sobre a resolução de seu litígio, com a ajuda de um mediador”.

No Direito Italiano, como decorrência desta Diretiva, foi editada a Lei nº. 69, de 18 de junho de 2009, que, em seu artigo 60, autoriza o Governo a emitir Decreto Legislativo sobre mediação e conciliação em matéria civil e comercial, de acordo com o Direito Comunitário. Regulamentando esta Lei, em 04 de março de 2010 foi editado o Decreto Legislativo nº 28, que traz o seguinte conceito:

Art. 1 Definizioni. 1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per: a) mediazione: l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o piu' soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa;¹⁰⁶

Na Argentina, a Lei nº. 26.589/10, que substituiu a Lei nº. 24.573/95, não define o instituto, mas o torna obrigatório antes da propositura de ações judiciais, a exemplo do que ocorre no sistema italiano (PINHO, 2010). Na Espanha, onde a atividade de mediação está extremamente desenvolvida nas diversas Províncias, há hoje um anteprojeto para regulamentar (MARTIN, 2008), em âmbito nacional, a mediação. Segundo este documento, é apresentada a seguinte definição:

Artículo 1. Concepto. A los efectos de esta Ley se entiende por mediación aquella negociación estructurada de acuerdo con los

¹⁰⁵ Tradução livre: “A mediação é a negociação realizada com o auxílio de um terceiro.”

¹⁰⁶ Tradução livre: “Artigo 1º. Definição. 1. Para os efeitos deste decreto legislativo, se entende por: a) mediação: a atividade, independentemente da sua designação, realizada por um terceiro imparcial e destinada a ajudar duas ou mais pessoas na busca de um acordo amigável para a resolução de um litígio.”

principios de esta ley, em que dos o más partes en conflicto intentan voluntariamente alcanzar por si mismas un acuerdo para su resolución con la intervención de un mediador.¹⁰⁷

3.4.2.3 Institucionalização da mediação no Brasil

No Brasil, não existe ainda formamente uma lei que preveja a utilização da mediação como forma consensual de tratamento de litígios, mas, segundo Cachapuz (2003), tem-se notícia de sua utilização desde o século XII. Fagundes Cunha (2010, p. 640) explica que “no decorrer do período monárquico e nos primórdios da República, o direito brasileiro conheceu a busca da prévia conciliação entre as partes, visando a preservação da paz e o afastamento da eternização das lides judiciais”.

Dessa forma, culturalmente, no passado, existia a tendência nacional de adotar os chamados meios alternativos, entre eles, a mediação, como forma de resolver as pendências existentes, embora ausentes, de modo concreto e explícito, normas regulamentadoras da matéria. Em 1996, o advento da Lei da Arbitragem (Lei n. 9.307/96) fez com que a mediação, assim como as demais formas alternativas de resolução de conflitos, tomasse maior impulso no Brasil.

A primeira tentativa para regulamentação do instituto no sistema jurídico brasileiro data de 1998, com a apresentação do Projeto de Lei da Câmara n. 4.827/98, de iniciativa da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, mas de autoria de Águida Arruda Barbosa, Antonio Cesar Peluso, Eliana Riberti Nazareth, Giselle Groeninga e, ainda, Luís Caetano Antunes (SPENGLER, 2010). Esta proposta pioneira foi norteadada pelo modelo Europeu, a partir de uma ótica interdisciplinar e inspirada na inserção da mediação no Código de Processo Civil francês, que recepcionou o instituto na reforma processual, de janeiro de 2005.

¹⁰⁷ Tradução livre: “Artigo 1º. Conceito. Para os efeitos desta lei se entende por mediação aquela negociação estruturada de acordo com os princípios desta lei, em que duas ou mais partes em conflito tentam por si só chegar voluntariamente a um acordo para sua resolução com a intervenção de um mediador.”

O projeto original – de apenas sete artigos – contemplou as diretrizes mais importantes da mediação, sem regulamentar o procedimento de forma minuciosa. Previa sua adoção sobre qualquer matéria passível de conciliação, reconciliação, transação ou acordo, não se restringindo ao âmbito civil, ampliando-a inclusive para questões penais. Possibilitava uma mediação total ou parcial sobre o conflito, prevendo ainda sua adoção tanto na via judicial como na extrajudicial, contemplando também um código de ética.

Na Câmara dos Deputados, já em 2002, o projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e enviado ao Senado Federal, onde passou a ser designado por Projeto de Lei nº. 94. Ocorre que em 1999 o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) já havia constituído comissão para elaborar um anteprojeto de lei sobre a mediação no processo civil, que culminou com diversos debates públicos e a elaboração de um texto final. O texto foi apresentado ao governo federal.

Diante da existência do projeto de lei da deputada Zulaiê Cobra, já aprovado na Câmara, o Ministério da Justiça realizou audiência pública, convidando a Deputada, as pessoas que com ela colaboravam, o IBDP e demais organizações sociais envolvidas com o tema da mediação. Após essas diligências, foi elaborado um texto de consenso com a Deputada e estabelecida a estratégia de encaminhamento ao Relator do Projeto no Senado Federal, Senador Pedro Simon, solicitando-lhe que o apresentasse como substitutivo. O Senador Pedro Simon, todavia, apresentou substitutivo só em parte inspirado no texto elaborado pelo IBDP, alterado em seus aspectos principais. O projeto em questão encontra-se paralisado desde então.

Em 2009, através do Ato do Presidente do Senado Federal nº. 379, foi constituída uma Comissão de Juristas presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luiz Fux, com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei de um novo Código de Processo Civil (CPC). Em tempo recorde, foi apresentado um anteprojeto, logo convertido no Projeto de Lei do Senado nº 166/10. O texto foi submetido a reiteradas consultas e audiências públicas, recebeu um Substitutivo, sob a Relatoria do senador Valter Pereira, foi votado e enviado à Câmara, onde passou a tramitar como Projeto de Lei nº. 8.046/10. Da Exposição de Motivos de extrai:

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a *satisfação efetiva* das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz.

O Projeto se preocupa, especificamente, com a atividade de mediação feita dentro da estrutura do Poder Judiciário. Foram resguardados os princípios informadores da conciliação e da mediação, a saber: (i) independência; (ii) neutralidade; (iii) autonomia da vontade; (iv) confidencialidade; (v) oralidade; e (vi) informalidade.

A confidencialidade é especialmente protegida, e o texto determina que ela se estenda a todas as informações produzidas ao longo do procedimento, e, ainda, que o teor dessas informações "não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes". Ademais, conciliador e mediador (bem como integrantes de suas equipes) "não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação".

Após anotar que a conciliação e a mediação devem ser estimuladas por todos os personagens do processo, o texto refere uma distinção objetiva entre essas duas figuras. A diferenciação se faz pela postura do terceiro. O conciliador pode sugerir soluções para o litígio, ao passo que o mediador auxilia as pessoas em conflito a identificarem, por si mesmas, alternativas de benefício mútuo.

A escolha do mediador também é uma questão que mereceu tratamento adequado no Projeto. As partes podem escolher livremente o mediador ou o conciliador, devendo haver consenso entre elas acerca do nome deste profissional. Se não houver acordo, haverá um sorteio entre os profissionais inscritos no Tribunal, que, por sua vez, manterá um registro de todos os habilitados por área profissional, que preencherem os requisitos exigidos, entre os quais, apresentar certificado de capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade oficialmente credenciada.

O Projeto, utilizando alguns dispositivos que já se encontravam no antigo Projeto de Lei de Mediação, também se preocupou com os aspectos éticos de mediadores e conciliadores. Nesse sentido, fez previsão das hipóteses de exclusão dos nomes do cadastro do Tribunal, cabendo instauração de procedimento administrativo para investigar a conduta. Há, também, previsão para o impedimento, a impossibilidade temporária e a chamada "quarentena" desses profissionais, que ficam impedidos, pelo prazo de um ano, contado a partir do término do procedimento, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer dos litigantes.

Como visto, a ênfase do projeto é com a mediação judicial, mas ele não veda a mediação prévia ou a extrajudicial, apenas opta por não regulá-la, deixando claro que os interessados podem fazer uso dessa modalidade recorrendo aos profissionais liberais disponíveis no mercado. Imagina-se que ocorrerá com a mediação e a conciliação, o que sucedeu com o advento da Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307/96), que estimulou a criação de entidades arbitrais no país. Importante notar que o Projeto não estabelece restrições ou matérias específicas de incidência da mediação.

Atualmente, o movimento mais recente sobre o tema no país é o Projeto de Lei do Senado nº. 405/2013, apresentado em 02 de outubro de 2013, que dispõe sobre a mediação extrajudicial. Mas nem todos aqueles que se ocupam da mediação concordam com a tão aclamada necessidade de juridificação do instituto através da criação de legislação específica que o regulamente, determinando seus objetivos, formas e possibilidades.

O temor nasce da possibilidade de perda de seu caráter não decisionista e nem autoritário de tratamento de conflitos. O que não se pretende é ver cristalizadas as suas principais características que lhe permitem conservar a fluidez possibilitadora de adequação a situações diversas (CASTELLI, 1996, p. 30). O risco de introduzir a mediação no sistema jurisdicional é reduzi-la à condição de um mero instrumento a serviço de um Sistema Judiciário em crise, mais do que da paz social.

A sua institucionalização pode resultar útil se observada conforme critérios econômicos, mas perigosa de acordo com critérios políticos. A alteridade da mediação quanto ao direito

nasce dos fins e dos princípios que a inspiram, de uma modalidade diversa de entendimento das relações interpessoais. Nestes termos, mediação e direito propõem dois modelos diversos na forma, na estrutura decisional e, principalmente, nos princípios inspiradores (COSI, 2003. p. 68-69).

3.4.2.3.1 A mediação enquanto política pública

Em 29 de novembro de 2010 veio a lume a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, instituindo a “Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses” e assegurando à sociedade o direito de resolver seus conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

A resolução é uma forma de auxiliar na necessária mudança de cultura, que poderá diminuir a judicialização dos conflitos e melhorar a prestação jurisdicional, auxiliando ainda na prevenção de novos litígios e na pacificação social. Analisando de forma breve a situação em que se encontra o judiciário brasileiro e os institutos da mediação e conciliação, as justificativas para a edição do ato normativo, em linhas gerais, são as seguintes:

[...]

CONSIDERANDO que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros

mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados nos países tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;

CONSIDERANDO a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

CONSIDERANDO que a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos deve servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria;

[...]

A partir dessas considerações, a Resolução determinou aos órgãos judiciários – a par da tradicional solução de conflitos mediante sentença – o oferecimento de outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem como ainda prestar atendimento e orientação ao cidadão. Por meio desse dispositivo, nota-se que o objetivo da utilização dos instrumentos

referidos não busca somente desafogar o Judiciário, mas também auxiliar numa necessária mudança de cultura.

Para disseminar essa cultura de pacificação social deverão ser observadas a centralização das estruturas judiciárias, adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, bem como acompanhamento estatístico específico. Toda a coordenação ocorrerá por conta do Conselho Nacional de Justiça, o qual estabelecerá continuamente as diretrizes para implantação desta política pública.

Isso inclui desenvolver e providenciar as atividades relativas à formação dos mediadores e conciliadores, ao mesmo tempo em que buscará interlocução com diversas instituições e cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, de modo a assegurar que nas Escolas da Magistratura haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos nos cursos de iniciação funcional e de aperfeiçoamento.

A partir daí deverão ser criados, pelos Tribunais estaduais, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e, nas Comarcas, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, capazes de colocarem em prática as políticas de tratamento consensual dos conflitos. Os primeiros serão compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, enquanto os últimos serão unidades do Poder Judiciário responsáveis pela realização das sessões de conciliação e mediação a cargo de conciliadores e mediadores judiciais, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

Além disso, a Resolução também trata, na Seção III, das competências dos mediadores e conciliadores, determinando expressamente que somente serão admitidos a atuar como tais as pessoas capacitados na forma prevista em seu "Anexo I", cabendo aos Tribunais realizar o curso de capacitação, podendo fazê-lo por meio de parcerias. Para tanto, a própria Resolução estabelece o tipo de curso de capacitação que deve ser realizado pelos profissionais, inclusive prevendo conteúdo programático e carga horária mínima, como também a necessidade de realização de estágio supervisionado.

Todos os mediadores e conciliadores ficarão sujeitos, ainda, ao Código de Ética anexado à resolução, composto por oito dispositivos, os quais indicam os princípios e garantias da conciliação e mediação judiciais, regras que regem o procedimento de conciliação/mediação e, por fim, as responsabilidades e sanções previstas ao conciliador/mediador.

A Resolução nº 125 também menciona a necessidade de criação de um banco de dados sobre as atividades de cada centro e trata da criação de um Portal da Conciliação que, dentre outras funções, publicará relatórios gerais do programa, divulgando notícias e informações acerca do assunto. Logo, este ato normativo é um marco nas políticas públicas relativas ao tratamento de conflitos no país, pois prevê uma atuação conjunta dos órgãos jurisdicionais, da sociedade civil e até das universidades, através de orientação e informação para toda a população sobre o tema para sua posterior aplicação e almejada transformação social.

Além de preparar as bases para a institucionalização do método no país, a nova política auxilia na modificação do paradigma da judicialização dos conflitos vivido pela sociedade brasileira atualmente. Por certo esta nova política pública impulsionará o surgimento de outras formas de mediação, notadamente as mediações independentes ou extrajudiciais, abrindo espaço para o surgimento de uma nova atividade profissional¹⁰⁸.

O Município de São Paulo, por seu turno, editou em 2012 o Manual de Mediação de Conflitos Socioambientais¹⁰⁹ (GRANJA,

¹⁰⁸ Art. 6º., inciso VII - realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade;

¹⁰⁹ O Manual de Mediação de Conflitos Socioambientais do Município de São Paulo sistematiza e sintetiza as etapas de um processo de mediação. Parte-se do princípio de que cada um de nós tem potencial para ser mediador e de que os conflitos socioambientais estão presentes nas atividades humanas. O Manual contém definições, conceitos, o perfil do mediador e sugestões de procedimentos para a realização da mediação. Também inclui exercícios que podem ser simulados em grupo para o aprendizado e o aperfeiçoamento. Há, ainda, referências e sugestões bibliográficas, um Glossário e um

2012) que, segundo sua apresentação, configura mais um ato da difusão da cultura de paz como política pública, orientada pela visão de que é possível e desejável trabalhar as relações socioambientais e seus conflitos de forma pacífica, respeitando a diversidade que caracteriza o ambiente e a sociedade paulistana e o bem comum. Como se percebe, o Brasil já dispõe de uma consistente política pública de tratamento de conflitos de modo consensual e dois projetos de lei destinados a criar os marcos regulatórios da mediação judicial e extrajudicial.

3.4.2.4 Princípios da mediação

O procedimento da mediação apresenta como principal característica a presença do contraditório, ensejando que todos os participantes possam atuar de modo a tentar resolver a disputa equilibradamente. Na mediação fica evidenciado que o que se busca, sobretudo, é que as próprias partes cheguem a uma solução. Caracteriza-se, também, pela informalidade; na mediação o processo vai se moldando conforme a participação e interesse das partes. Isto é, vai se construindo segundo o envolvimento e a atuação de todos interessados na resolução da controvérsia.

É um processo, portanto, com peculiaridades. Todavia, deve-se entendê-lo como uma continuidade, ou seja, todo o seu desenvolvimento se efetua sem que se visualize claramente uma compartimentalização em etapas. Embora seja possível identificar diferentes fases do processo, no âmbito da mediação, em rigor, o que se verifica é um caminhar altamente variável conforme o envolvimento pessoal das partes no processo. Dessa forma, pelo seu próprio cunho informal, não se pode estipular,

Dicionário da Paz para consulta. Os sete passos apresentados podem ser considerados um guia básico que explora possibilidades, mas não esgota a criatividade do mediador, pois com o incremento da experiência em mediar, ele vai adquirindo sua própria forma de realizar o processo. Além dos sete passos principais, foi elaborado um Glossário com expressões técnicas utilizadas e algumas considerações para uma reflexão mais aprofundada sobre o tema de mediação de conflitos socioambientais. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/umap_az/caderno_das_aguas/index.php?p=41964, acessado em abril de 2013

com precisão, que o processo irá se desenrolar de um determinado modo.

Embora não possua um procedimento padrão que a torne engessada, permitindo ao mediador, deste modo, criar e conduzir as sessões de acordo com as necessidades das partes, todas as modalidades de mediação devem observar e respeitar os princípios da “liberdade das partes, não competitividade, poder de decisão das partes, participação de terceiro imparcial, competência do mediador, informalidade do processo, confidencialidade no processo” (SALES, 2004, p. 44). A conduta do mediador deve estar pautada pela observância dos diversos princípios norteadores dos processos autocompositivos. Dentre eles, destacam-se (AZEVEDO, 2013):

3.4.2.4.1 Princípio da neutralidade e imparcialidade de intervenção

O princípio da neutralidade e imparcialidade de intervenção determina que, ao desenvolver seu ofício, o mediador proceda com neutralidade – isto é, isento de vinculações étnicas ou sociais com qualquer das partes – bem como abstendo-se de tomar partido no curso da mediação. Cabe registrar que essa imparcialidade de intervenção deve ser percebida pelas próprias partes, cabendo ao mediador conduzir o processo de forma a assegurar tal percepção.

Contudo, a imparcialidade há de ser relativizada, levando-se em consideração que o conflito é, normalmente, a consequência de um desequilíbrio, de uma desigualdade. Nesses termos, o mediador tem como função também o reforço da parte frágil do conflito, reequilibrando, de forma ecológica, a posição dos conflitantes. Assim, se o mediador se arroga poderes de reequilibrar as desigualdades, de reforçar as posições mais frágeis, de conter e redimensionar as pretensões do mais forte, o requisito da imparcialidade se relativiza.

3.4.2.4.2 Princípio da consciência relativa ao processo

Outro mandamento nuclear relevante a processos autocompositivos consiste no princípio da consciência relativa ao processo. Segundo este princípio, as partes devem compreender as consequências de sua participação no processo

autocompositivo, bem como a liberdade de encerrar a mediação a qualquer momento.

Como corolário, por esse princípio recomenda-se que as partes sejam estimuladas a tratarem a autocomposição como uma efetiva oportunidade para se comunicarem de forma franca e direta, pois, considerando a confidencialidade do que é debatido em mediação, elas somente têm a ganhar com essa comunicação aberta.

Cabe registrar que, em autocomposições forenses, ante a aproximação com a estrutura estatal, muitas partes demonstram receio de que o mediador conte ao magistrado os pontos materiais debatidos na mediação e, devido a essa equivocada percepção, frequentemente se abstêm de os exprimirem com franqueza ou veracidade.

Diante de uma situação como esta, cabe ao mediador explicar adequadamente o funcionamento do processo de mediação e assegurar às partes a confidencialidade da autocomposição para que elas possam desenvolver adequada consciência quanto ao processo.

3.4.2.4.3 Princípio do consensualismo processual

Outro elemento fundamental à autocomposição consiste no princípio da autonomia de vontades ou consensualismo processual. Por este princípio se estabelece que somente deve haver mediação se as partes consentirem espontaneamente com esse processo.

A despeito de alguns ordenamentos jurídicos induzirem a autocomposição, inclusive fixando multas para as partes que não aceitarem determinadas propostas de acordos, a maior parte dos autores especializados entende que a participação voluntária mostra-se necessária para a obtenção de resultados legítimos, em especial nos países que ainda não desenvolveram uma cultura autocompositiva.

Vale ressaltar que no Brasil, a obrigatoriedade da conciliação em sede de Juizados Especiais consiste tão somente na presença das partes na sessão de conciliação – dessa forma, as partes não estão obrigadas a conciliar.

3.4.2.4.4 Princípio da decisão informada

Considerado por alguns como corolário do princípio da autonomia de vontades ou consensualismo processual, o princípio da decisão informada estabelece como condição de legitimidade para a autocomposição a plena consciência das partes quanto aos seus direitos e a realidade fática na qual se encontram.

Nesse sentido, somente será legítima a resolução de uma disputa por meio de autocomposição se as partes, ao eventualmente renunciarem a um direito, tiverem plena consciência quanto à existência desse seu direito subjetivo.

Da mesma forma, por razões melhor explicadas pela psicologia cognitiva, frequentemente as partes têm suas percepções quanto aos fatos ou aos seus interesses alteradas em razão do envolvimento emocional de uma disputa. Nesse contexto, cabe ao mediador aplicar técnicas específicas (e.g. teste de realidade) para que os mediados possam extrair os melhores benefícios do processo autocompositivo.

3.4.2.4.5 Princípio da confidencialidade

Pelo princípio da confidencialidade se estabelece que as informações constantes nas comunicações realizadas na autocomposição não poderão ser ventiladas fora desse processo nem poderão ser apresentadas como provas no eventual julgamento do caso, nem em outros processos judiciais.

Nesse sentido, o mediador não pode servir como testemunha acerca de fato relacionado com seu ofício como facilitador. Em regra, pode-se afirmar que a eficiência do mediador está relacionada à confiança que as partes depositam nele e à segurança de que alguns pontos debatidos em mediação não poderão ser utilizados como prova em um processo judicial.

Sem poder coercitivo sobre as partes, o mediador depende da eficiência da comunicação (se não de uma verdadeira construção de confiança) entre os disputantes. Portanto, a disposição de se expressar com franqueza é essencial à eficácia do processo, isso porque para que as partes possam se comunicar com maior liberdade há de ser garantido o sigilo profissional.

3.4.2.4.6 Princípio do empoderamento

Como mencionado anteriormente, com a inclusão de novos processos autocompositivos em modernos sistemas processuais, estes passaram a incorporar novos escopos, como a capacitação (ou empoderamento) das partes (*i.e.* educação sobre técnicas de negociação e resolução de conflitos), para que estas possam, cada vez mais, por si mesmas, resolver e prevenir futuros conflitos.

Nesse contexto, o princípio do empoderamento estabelece a necessidade de haver um componente educativo no desenvolvimento do processo autocompositivo que possa ser utilizado pelas partes em suas relações futuras.

Considerando que o mediador estabelece uma relação com as partes de modo a estimular a comunicação, espera-se em razão do princípio do empoderamento que, após uma adequada autocomposição, as partes tenham aprendido, em alguma medida, um conjunto de técnicas de negociação e aperfeiçoado as suas formas de comunicação tornando-a mais eficiente inclusive em outros contextos.

3.4.2.4.7 Princípio da validação

Pelo princípio da validação se estabelece importante disposição na medida em que institui maior humanização do processo de resolução de disputas. Esse princípio preconiza a necessidade de reconhecimento mútuo de interesses e sentimentos, visando a uma aproximação real das partes e uma conseqüente humanização do conflito decorrente da maior empatia e compreensão.

A participação de um terceiro neutro ao conflito no decorrer do processo direciona cada parte para que tome consciência dos seus interesses, sentimentos, necessidades, desejos e valores, e para que cada uma venha a entender como e porque algumas das soluções ventiladas satisfazem ou não as suas necessidades.

Nessa linha, estando ausentes a conscientização ou a compreensão desses valores, as partes estarão menos dispostas e aptas a criar soluções ou a sugerir propostas. Ademais, ao instruir as partes sobre a melhor maneira de se comunicar, de examinar as questões controversas e de negociar com a outra

parte, o terceiro neutro ao conflito está capacitando (ou empoderando) as partes, habilitando-as a lidar não somente com o conflito em análise, mas também com futuras controvérsias.

3.4.2.4.7 Princípio da simplicidade

A simplicidade traduz-se na desburocratização das formas, bem como aproveitamento dos atos que não comprometam o fim buscado (instrumentalidade das formas) objetivando sempre descomplicar o procedimento, o tornando totalmente compreensivo às partes. Como nos juizados especiais o procedimento deve ser simples, natural, sem aparato, franco e espontâneo, a fim de deixar os interessados à vontade para exporem seus objetivos.

3.4.2.4.8 Outros princípios

Não é escopo deste trabalho de tese exaurir todos os princípios referentes à autocomposição. Foram dispensados de análise aqueles que se encontram bem desenvolvidos em outras obras. Cumpre ademais registrar que o Projeto de Lei no Novo Código de Processo Civil prevê expressamente os princípios da “independência, da neutralidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade e da informalidade” e o Projeto de Lei da Mediação Extrajudicial os princípios da “imparcialidade, independência, competência, diligência e discrição”.

3.4.2.5 Competências do mediador

A fim de desempenhar o seu mister, o mediador de conflitos deve possuir uma formação adequada. A dissertação intitulada “As competências do mediador familiar”, apresentada perante a UFSC em 2007 (MULLER, 2007), após ampla pesquisa empírica, traz uma tabela com as principais competências identificadas (Quadro 29):

Quadro 30 – Competência dos mediadores

Enquadrar o processo de mediação	Capacidade do mediador de apresentar-se, com linguagem simples e clara, referindo sua intenção de auxiliar as partes na solução do conflito, explicando o que é a mediação e suas diferenças da justiça estatal e de outros métodos de resolução de disputas, destacando o caráter voluntário e sigiloso da mediação e as atribuições do mediador, de forma a organizar a discussão. O mediador com boa capacidade de enquadre também refere como o processo de mediação é estruturado, ou seja, como funciona e quais as regras que o compõe, respondendo dúvidas acerca do mesmo, explicitando o que é esperado das partes, notadamente o respeito mútuo a que devem observar.
Escutar ativamente	Capacidade do mediador de decodificar uma mensagem verbal, identificando a emoção nela contida, restabelecendo o conteúdo emocional da mensagem de quem fala com palavras similares àquelas usadas por ele. A escuta ativa estimula o comportamento verbal dos mediandos nomeada em que mostra a capacidade do mediador de ser um interlocutor que ouve e intervém apropriadamente, certifica a quem fala que está sendo ouvido, garante que o significado preciso da mensagem foi compreendido e demonstra a aceitação da expressão das emoções, tornando a comunicação clara e funcional. Para tanto, o mediador emprega intervenções que incluem enumerar corretamente o que ouve, fazendo um resumo positivo com as palavras de quem falou (parafrazeio), solicitando esclarecimentos ou clarificando algo que não tenha compreendido. Escutar ativamente significa ainda escutar <i>de maneira não nervosa</i> , vale dizer, ouvir o relato sem fazer interrupções impertinentes, sem referir o final da frase que está sendo dita, sem completar frases e sem dizer que já sabe do que se trata.

Demonstrar atitude colaborativa	<p>É a capacidade do mediador de demonstrar cooperação e atitude pró-ativa, firme e segura, tanto em relação aos desentendimentos referidos pelas partes como em relação às consequências futuras de uma possível solução mediada – de forma acolhedora – inibindo assim a confrontação típica do processo judicial. O mediador deve entender as manifestações dos mediados como parte das expressões de cada um, sem valorizá-las ou desqualificá-las, mas identificando os interesses e reais necessidades das partes, diferenciando-os de suas posições, pretensões e desejos, criando assim padrões objetivos para a solução das diferenças, certificando-se ainda que os mediados compreendem que estão acordando com perguntas sondadoras que os leve a refletir sobre possíveis consequências das suas decisões.</p>
Demonstrar empatia	<p>Capacidade do mediador de demonstrar que está genuinamente interessado nos sentimentos e percepções de quem fala e que compreende sua experiência subjetiva, sinalizando que há envolvimento e preocupação de sua parte, o que proporciona uma sensação tranquilizadora naquele que fala. A empatia é estabelecida quando o mediador mostra que sua atenção está voltada para a situação, com comportamentos que incluem fitar a pessoa que fala, referir que está compreendendo o que é dito olhando em seus olhos, acompanhar o que ela menciona com sinais positivos, em prontidão para um gesto, pergunta, palavra ou clarificação necessária. Fazer anotações configura uma atitude de empatia.</p>

<p>Equidistar-se das partes</p>	<p>É a capacidade demonstrada pelo mediador de se colocar a igual distância das partes, tratando-as igualmente, evitando alianças com qualquer delas. O mediador equidistante não se coloca a favor nem contra qualquer dos mediados e demonstra não ser tendencioso em relação a eles, agindo desinteressadamente e destacando que as consequências do que for decidido (acordo mediado) não lhe atingem. Comportamentos que demonstram equidistar incluem manter contato visual com os mediados, não realizar gestos ou manifestações de julgamento, propiciar discussões equânimes ou justas, referindo e lembrando, quando necessário, que as regras do processo de mediação valem para os dois e agindo nesse sentido.</p>
<p>Promover reconhecimento recíproco</p>	<p>Capacidade do mediador de fomentar o entendimento recíproco entre os mediados. Para isso, ele demonstra humildade em conhecer menos que as partes acerca de suas vidas com o uso de casos, histórias e/ou metáforas que facilitem tal entendimento, valorizando o que as partes viveram e construíram em conjunto, para que encarem com menos mágoa, rancor e dor o que não lograram realizar. As intervenções do mediador que conduzem à compreensão da situação sob o prisma do outro incluem o uso de recursos psicodramáticos como a troca de papéis (<i>role-play</i>), enquadrar positivamente o que é dito pelas partes (parafraseio) e intervir/interpretar as falas reformulando-as afirmativamente.</p>
<p>Aperfeiçoar noções acerca do conflito mediado</p>	<p>Capacidade do mediador de demonstrar familiaridade e conhecimento sobre o que está mediando, explicando didaticamente às partes as consequências das opções ventiladas.</p>

Estabelecer rapport	Capacidade do mediador de criar mecanismos de identificação que gerem entendimento e confiança recíprocos entre ele e os mediados, o que depende da sua capacidade de equilibrar os papéis de ouvinte empático e especialista aliado na busca de soluções. As estratégias para o bom <i>rapport</i> em mediação incluem uma abordagem inicial com assuntos de interesse mútuo dos envolvidos, que não gere controvérsia entre eles, bem como em encontrar pontos comuns entre as partes e o mediador, possibilitando que os mediados se identifiquem com algo que foi referido pelo mediador.
----------------------------	---

Fonte: Adaptado de Muller (2007)

Destaque deve ser dado à adequada preparação profissional do mediador, que inclua não só competências jurídicas e/ou técnicas de negociação, mas, sobretudo, sensibilidade. Nesse sentido o mediador deve se pautar também por um procedimento ético.

3.4.2.6 Críticas à mediação

A mediação, embora sendo um instrumento que permite o restabelecimento da harmonia e da comunicação entre os litigantes, suscita muitas resistências quanto à sua utilização e é alvo de críticas de inúmeros juristas brasileiros. Veja-se alguns motivos dessa resistência (PINHO, 2008):

- a) primeiramente, porque é um instrumento relativamente novo de tratamento de conflitos¹¹⁰;
- b) em segundo lugar, porque se trata de uma técnica não disciplinada legalmente;
- c) por último – e esse é o ponto de maior importância –, a perspectiva de uma verdade consensual que se opõe à verdade processual, de uma responsabilidade que não desemboca em uma sanção, mas na possibilidade de escolha das partes, na ausência do juiz, na presença do mediador – figura que guia as pessoas no tratamento do conflito sem, todavia, impor uma decisão –, soa na mente dos juristas como um resquício de justiça privada¹¹¹.

¹¹⁰ Ainda que seja consenso entre os diversos autores que a existência da mediação remonta aos primórdios da civilização, trata-se de um instituto novo enquanto instrumento de tratamento de conflitos reconhecido pela sociedade moderna e pelo mundo do Direito como legítimo e eficiente. Nesse contexto, Moore, que afirma que a mediação já era prática para tratar os litígios bíblicos, ressalta que foi apenas nos últimos 25 anos que a mediação se expandiu exponencialmente no mundo, ganhando espaço e tornando-se reconhecida como meio de tratamento de litígios alternativo às práticas judiciais (MOORE, 1998, p. 32-34).

¹¹¹ No Brasil, a mediação é uma prática nova e pouco conhecida. Como tal, encontra resistência por parte dos juristas mais velhos e que trabalham ainda sob a égide da cultura do conflito (ganhador X perdedor). Em função disso, a mediação vem sendo fomentada por

Percebe-se, neste último caso, que a mediação é vista como uma zona de sombra, na qual se aninha o perigo através de formas paternalistas de controle social, exercitadas sem as garantias que a justiça formal oferece. Nesse contexto, a mediação realiza, através de uma pluralidade de formas, o fim que o direito, passo a passo subtraiu: a possibilidade de recuperação da autonomia.

No entanto, opor a mediação ao direito significa recair na lógica conflitual da qual se busca libertar. Trata-se de instrumentos diferentes que se inserem em estados e níveis diversos na trama da conflitualidade. Muitas críticas são tecidas também quanto a um dos aspectos principais da mediação: a informalidade que, segundo seus detratores, gera a insegurança e a incerteza jurídica. Justamente por não trabalhar com uma matriz cuja base principal seja a formalidade e a ordem (aquí considerada como regramento estatal imposto), a mediação é apontada também como meio de fomentar o desequilíbrio entre os conflitantes, abrindo as portas para a coerção e a manipulação por parte do mais forte.

A tão almejada certeza jurídica e seus critérios de previsibilidade são apontados como uma falha nos procedimentos de mediação, se comparada ao tratamento judicial dos conflitos, uma vez que nesta última hipótese, a autonomia privada é substituída por uma autoridade que impede a prevaricação de uma parte sobre a outra. Essa afirmativa divide-se em dois pontos principais (PINHO, 2008):

- a) a assimetria do poder, segundo a qual o fato de confiar o tratamento do conflito a uma figura portadora de autoridade pode minimizar a desvantagem da parte mais fraca, existindo a confiança de não ocorrer pressões para que essa superioridade prevaleça;

várias iniciativas da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). Tais iniciativas vão desde a organização de cursos de técnicas de mediação e conciliação para juizes, com a publicação de material didático (cartilhas e folders), a implementação de “Centrais de Mediação” e de “Núcleos de Justiça Comunitária” em bairros e favelas das principais capitais do país. O banco de práticas do Prêmio Innovare (anual) demonstra o crescimento da importância atribuída à mediação, porém, ainda incipiente se comparado ao número de processos em andamento nos Tribunais brasileiros (90 milhões em 2013, segundo dados do CNJ).

- b) a preservação das relações futuras, uma vez que se uma das partes impõe sua posição ao outro, provavelmente prejudica a sua relação futura.

Porém, o tratamento de conflitos baseado na certeza busca soluções objetivas e não posicionamentos que expressem preferências, crenças ou desejos das partes envolvidas. Em resumo, os métodos jurisdicionais são ligados à realidade inevitável da “solução”. O processo termina com uma “solução” para o conflito, na qual o juiz diz a última palavra, não importa se justa, se correta, se aplicável ao caso, desde que seja a última.

Na mediação não é assim, o princípio da autonomia não vem substituído pela autoridade de um terceiro. Ao contrário, as partes buscam o tratamento adequado de seu conflito. Nesses termos, a mediação corresponde a um jogo sem árbitro e sem pontuação: são sempre os jogadores que controlam a partida.

De fato, o que a mediação propõe é um modelo de justiça que fuja da determinação rigorosa das regras jurídicas, abrindo-se à participação e à liberdade de decisão entre as partes, à comunicação de necessidades e de sentimentos, à reparação do mal mais que a punição de quem o praticou. Contudo, esse modelo diferenciado que acena com outra forma de olhar os conflitos possui, na falta de previsibilidade (baseada na ausência de regras e de procedimentos), uma de suas maiores vantagens, que consiste na não submissão a uma lei reducionista e fragmentadora, o que permitirá maior grau de atenção ao caso concreto, favorecendo a identificação de uma pluralidade de caminhos condizentes com as características de cada conflito.

A falta de previsibilidade no procedimento de mediação institui uma segunda problemática constituída na inexistência de expectativas formadas sobre uma regra que resolva o conflito e permita previsões ou especulações sobre como se comportará o outro. Mas a proposta da mediação é justamente esta: gerar um espaço para acolher a incerteza e a desordem social, um espaço no qual a violência e o conflito possam transformar-se, implicando numa verdadeira revolução frente aos usos e costumes pouco democráticos impostos aos conflitantes pela jurisdição.

A mediação oferece tudo isso, a sua especificidade e a sua função essencial é justamente lidar com a desordem, visto que o conflito (independentemente se individual ou coletivo) é a

manifestação mais representativa desta desordem e, para que possam tratá-lo, as partes devem estar conscientes do caráter excepcional e diferenciado do encontro que emerge da mediação.

No curso do procedimento de mediação, a cólera, as diferenças (não reconhecidas ou não aceitas), os desejos obstaculizados e a violência têm o direito de existir. Os mediadores se encontram em frente a um perseguido e a um perseguidor (e vice-versa). "Somente uma rigorosa representação do conflito pode acolher a desordem e representar cada momento do drama, dando o seu devido tempo e espaço" (MORINEAU, 2000, p. 56-57).

3.4.3 A Mediação Transformadora

A Mediação Transformadora tem origem nas reflexões teóricas de Luis Alberto Warat, argentino, dedicado ao estudo da filosofia do direito, que se exilou no Brasil em 1974 por conta de suas ideias contrárias à então ditadura militar em seu país. Iniciou a docência em universidades brasileiras, notadamente a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na qual introduziu uma visão que, sem exageros, fez eclodir o pensamento crítico brasileiro.

Warat, como notável estudioso da mediação, para além de dissertar sobre sua natureza jurídica, seus aspectos técnico-processuais e demais questões teóricas que envolvem esse instituto, juntou o direito com a psicanálise, influenciando pelo menos duas gerações de grandes pensadores brasileiros, a maioria juristas. Faleceu em 16 de dezembro de 2012, deixando um grande legado e uma legião de seguidores. Segundo o Luiz Fernando Coelho¹¹² (2009), na resenha intitulada A Mediação Waratiana¹¹³:

Warat foi o princípio, mestre de todos os professores de direito que abriram os olhos

¹¹² Professor da UNIPAR, de Umuarama e da FACINTER, de Curitiba. Professor titular de Filosofia do Direito (aposentado) da UFPR. Pós-Doutor e livre docente em Filosofia.

¹¹³ Publicada em 02/06/2009 no site da AMATRA/9 (Associação dos Magistrados do Trabalho da 9ª. Região), disponível em <http://www.amatra9.org.br/?p=917>, acessado abril de 2013

para a perversa realidade social encoberta por uma mitologia jurídica repleta de imagens tão otimistas quanto mentirosas: o direito como *ars boni et aequi*, o Estado como estrutura a serviço do bem comum, a Constituição como repositório dos nobres valores cultivados pela civilização ocidental, a magistratura voltada para a realização da justiça material, enfim, a ordem jurídica neutra e acima dos interesses mesquinhos das relações intersubjetivas do meio social. Muito antes de Rawls, Dworkin, Alexy, Habermas e outros ícones da Hermenêutica Jurídica atual, já Warat alertava para a existência de um véu de ignorância que era preciso desvelar.

Poucos hoje se lembram, mas a sacudidela que a magistratura brasileira recebeu, há cerca de vinte anos – se não me falha a memória – em face da atuação dos juízes alternativos gaúchos, deveu-se, a par de uma sólida formação jurídica, às aulas proferidas por Warat na Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), das quais eu mesmo participei, à época, como professor convidado. O fato é que, depois de Warat, o saber jurídico brasileiro nunca mais foi o mesmo.

O modelo de mediação proposto por Luis Alberto Warat constitui uma prática que pode contribuir para a construção da autonomia, porquanto não busca apenas o acordo, mas a transformação dos envolvidos a partir da resignificação do conflito; uma prática pedagógica de construção da autonomia e da emancipação. Por mediação transformadora Warat (1998, p.05) compreende:

[...] uma forma ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos; uma forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal. A mediação é uma forma alternativa (com o outro) de resolução de conflitos jurídicos, sem que exista a

preocupação de dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do direito positivo.

Conforme este modelo, a mediação se apresenta como um processo psíquico de reconstrução simbólica do conflito: o conflito é reconstruído simbolicamente pelos envolvidos e é essa reconstrução que possibilita o seu equacionamento e, também, a construção da autonomia daqueles que o reconstróem. “Quando, digamos, se resolve um conflito”, segundo Warat (1998, p.10), “é porque os interessados envolvidos puderam reconstruí-lo simbolicamente, conseguiram transformá-lo por tê-lo interpretado na reconstrução”.

De acordo com a orientação transformadora, a reelaboração e a reconstrução simbólica advêm da interpretação do conflito, da análise de sua origem ou de suas razões, bem como do estudo de suas consequências. Os envolvidos têm os seus discursos privilegiados, são considerados como competentes para a decisão, e essa situação os torna capazes de escutar ao outro e a si mesmos.

A partir do momento em que o sujeito sente-se competente e chamado a falar e debater, ele fala, mas também escuta, escuta a si mesmo e se reconhece como sujeito de sua história; mas também escuta ao outro, pois esse outro estará falando para ele, para um sujeito, sujeito que antes, sem o reconhecimento do outro, não se sentia sujeito. A fala do outro envolvido na desavença é muito importante para o sujeito, uma vez que significa a fala direcionada a esse sujeito merecedor de fala e de atenção. Dessa forma, importante também é a escuta dela decorrente, pois o sujeito escuta a alguém que lhe fala, que lhe reconhece enquanto um sujeito dono de sua história.

Em outros termos, na escuta do outro, eu (re)descubro meus desejos e minhas frustrações, e pelo intermédio do mediador, que interage desnudando possibilidades antes impensadas, reconheço-as. Sobre “escutar o outro”, Baggio (2009, p. 130), falando sobre a participação e a fraternidade, aporta interessante alegoria, em tudo aplicável à mediação transformadora:

A participação, entendida como participação que realiza todas as condições necessárias para que seja tal, e, portanto, participação fraterna, não deve ser vista apenas como um

instrumento para alcançar alguma outra coisa, muito embora importante tal como uma decisão relativa ao bem comum. A fraternidade possui uma finalidade em si mesma, se é realmente o espaço em que se realiza um encontro de consciências e de culturas, uma partilha de interioridades e de deliberação intersubjetiva em torno da vida que compartilhamos, e que por isso se torna “nossa” e não apenas “de cada um”. (...) É na fraternidade, então, que se encontram o “tempo presente”, a condição humana que compartilhamos neste instante, e o “tempo justo”, o kairós em que a palavra que cada um sabe dizer ao outro e dele ouvir é a revelação do segredo de cada um guardado pelo outro.

Para esse processo de reconstrução simbólica não só os interessados são essenciais, mas também o mediador. O mediador ocupa uma função fundamental porque trabalha com o objetivo de que seja retirada do conflito a pulsão destrutiva (tanatos), embutida nos desavindos e transferida ao encaminhamento do conflito, de forma a reforçar na desavença a *Pulsão de Eros* (preservação da vida). Ou seja, o mediador contribui com outro olhar sobre o conflito, faz com que os envolvidos enxerguem o conflito como um espaço de reconstrução, de aprendizado, de edificação de sua autonomia e de outro Direito.

O mediador precisa então contribuir para que o conflito seja visto e analisado de forma pedagógica e, com isso, contribuir para que o espaço da mediação seja compreendido como um espaço de aprendizagem não somente da questão discutida, mas acerca dos próprios envolvidos. O conflito é pedagógico e orgânico e, dessa forma, deve ser encarado e analisado.

Noutras palavras, o mediador deve chamar ambos os lados da questão para a transferência de um para com o outro, para que assim possam, interpretando o conflito, elaborar a divergência a fim de reconstruí-la simbolicamente, ou seja, compreendê-la (Warat, 2001, p. 86), "o mediador (...) chama, para o lugar das transferências, o outro ou os outros envolvidos no conflito, tentando que cada um, olhando-se a partir do olhar

do outro, possa transformar-se, reencontrando-se em suas pulsões de vida".

Assim sendo, o objetivo da mediação transformadora é auxiliar os interessados a descobrirem as suas intenções (e/ou as intenções da outra parte), para além do enunciado no conflito (posições/pretenções). O primeiro passo é aceitar o conflito em movimento, aceitá-lo como processo. Deve-se adotar então uma postura diversa da dos magistrados ou dos mediadores tradicionais, já que, sob uma orientação normativista, capta-se o conflito de forma estagnada e reduzida, detendo-se ao apresentado pelos interessados naquele momento, sem qualquer indagação sobre o anterior.

A mediação transformadora considera o desejo e as necessidades dos interessados e possibilita, com essa atitude, a integração e o diálogo entre os mesmos, em vez do enfrentamento destrutivo de um para com o outro. E, assim, ela se diferencia da mediação acordista, já que esta considera o conflito um problema, uma espécie de desajustamento social, exceção ou desordem social, que, por essa razão, intenta a sua solução através de um acordo entre os interessados. Uma atitude que nem sempre perscruta a satisfação real dos envolvidos na desavença, sem considerar a dimensão da alteridade ou da necessidade de restabelecimento do elo social.

Com o intuito de que essa resignificação aconteça, a mediação transformadora se coloca de forma a explorar os sentidos dos enunciados, eis que, de saída, não acredita na capacidade da linguagem ou dos enunciados expressarem o pensado e o sentido em sua totalidade. Permanece sempre um segredo, um não dito ou um sabido que não se sabe. Ou seja, é com esse segredo dos interessados que o mediador transformador precisa trabalhar, é na direção de sua descoberta que o mediador os impulsiona.

A mediação transformadora é, portanto, modalidade alternativa de resolução dos conflitos destinada a revelar o seu potencial construtivo, bem como a consagrar a autonomia das partes, e assim, contribuir para uma melhoria da qualidade de vida, provocando – como efeito colateral – uma forma de autoconhecimento, de levar as pessoas a serem sujeitos de sua própria história, responsáveis por suas decisões, habilitando-as para uma vida efetiva e afetiva. Seu pressuposto, como ilustra Spengler (2010, p. 36-37), é o respeito pelo outro:

A mediação, como ética da alteridade, reivindica a recuperação do respeito e do reconhecimento da integridade e da totalidade de todos os espaços de privacidade do outro. Isto é, um respeito absoluto pelo espaço do outro, e uma ética que repudia o mínimo de movimento invasor. É radicalmente não invasora, não dominadora, não aceitando dominação sequer nos mínimos gestos. As pessoas estão tão impregnadas do espírito e da lógica da dominação que terminam, até sem saber, sendo absolutamente invasoras do espaço alheio.

Em razão disso, a mediação transformadora pode ser considerada como uma ética da alteridade e uma prática jurídica para a autonomia, eis que os interessados colocam em funcionamento, segundo Warat (1998, p. 37), a sua “capacidade de administrar as diferenças do desejo e do saber”. Os envolvidos transformam-se em dirigentes de sua história e tomam contato com a sua dimensão de ser, dimensão compreendida por Freire (2005) como a vocação ontológica do ser humano, ou com a sua potencialidade, mediante a tomada de direção e o manejo do encaminhamento dos seus próprios conflitos.

Essa orientação teórica, paradoxalmente, encontra apoio no cerne do campo jurídico, na denominada teoria contradogmática, cuja premissa básica é a necessidade de reconstrução com o outro dos sentidos inerentes ao simbólico e ao imaginário social acerca do conflito e do fenômeno jurídico. Tal corrente de pensamento preconiza o direito à alteridade, eis que compreende que através do outro se faz possível a autonomia, bem como o desenvolvimento de outra ética, cuja natureza, segundo os dizeres de Warat (2001, p.197), consiste em ver:

[...] a cidadania como sentimento. É a ética do sentimento e da sensibilidade que não impõe, não exige, e sim comove e motiva a comoção. É uma ética que moraliza a partir da emoção e da sensibilidade. (...) e não por um dever abstrato e universal que era vivido como obrigação e como culpa.

Desse modo, constata-se que a mediação transformadora ultrapassa a dimensão do encaminhamento de conflitos, já que, partindo dessa questão, termina realizando uma discussão acerca da construção da autonomia e de outra ética, bem como da possibilidade de construção de decisões emancipatórias.

O mais interessante da obra waratiana é a afirmação da prática da mediação transformadora como instrumento de contribuição para a construção de uma nova relação com o outro, pois torna possível a compreensão do sujeito enquanto sujeito que pensa, age e ama, a partir do momento em que lhe é conferida a oportunidade de expressar o que sente e construir a sua própria decisão, sempre desde o outro, já que somente com o outro se faz possível compreender o conflito, interpretá-lo, resignificá-lo, transformá-lo e reconstruí-lo simbolicamente.

Na mediação transformadora não prevalece o discurso competente do direito moderno, personificado no terceiro que decide o conflito, mas sim o discurso do eu, o discurso do sujeito desde si mesmo. O sujeito toma a decisão, o sujeito se apropria de seu discurso e sente-se competente. Nesse processo, tem condições de construir a sua subjetividade, já que se posiciona de forma original através da articulação com o outro sujeito, com o mediador e com toda a gama de agenciamentos coletivos implicados no conflito. O sujeito participa da construção do encaminhamento do conflito, produz o novo e o diferente, eis que não necessariamente consignado nas normas, e desse modo edifica também a sua singularidade.

Em outras palavras, assim como a forma de resolução de conflitos deixa de ser serializada, considerando outras dimensões às quais os mecanismos do direito moderno não conferem relevância, os sujeitos na mediação transformadora também escapam à subjetividade serializada ou aos processos de individuação. O processo da mediação transformadora acarreta, portanto, a possibilidade de construção de outra subjetividade, uma subjetividade singular ou autônoma, nos moldes propostos por Castoriadis (2000) e Guattari (1986).

Então, a mediação transformadora constitui uma prática pedagógica da subjetividade, sendo assim considerada em razão de suas semelhanças com o proposto pela pedagogia da autonomia freireana. Para Freire (2005, p.14-21) uma pedagogia para a autonomia não absolutiza um ponto de vista, não discrimina raças ou opções políticas e articula a teoria e a

prática, para não resvalar para o puro ativismo ou o discurso vazio.

Por prática pedagógica para a autonomia compreende-se não a transferência de conhecimento, mas o estímulo para a sua produção. É uma prática que "incita a transformação da curiosidade comum em curiosidade epistemológica" (FREIRE, 2005, p. 23-25). É a prática que não só ensina, mas "forma e prega o conhecimento através da comunicação e, portanto, através da alteridade" (FREIRE, 2005, p.43).

Como prática pedagógica, a mediação transformadora realiza também a articulação entre prática e teoria, visto que o mediador não encerra o conflito e comunica a decisão aos interessados, mas insufla a construção de um acordo comum, construído com conhecimento e com as razões dos envolvidos, num exercício dialógico, comunicacional e repleto de alteridade.

Como se não bastasse, a mediação é também uma prática voltada para a emoção e com a origem dos sentimentos. Atua como um exercício de liberdade, já que os envolvidos nos conflitos são chamados ou incitados para o exercício de sua plena expressão. Por fim, e mediante a soma de todas essas características, a mediação transformadora se revela como uma prática política e ética, em razão de se destinar, em última análise, à formação do ser humano.

Na realidade, é bastante relevante essa valorização da emoção, esse elogio a uma razão sensível, porque o Direito emancipatório necessita da emoção, precisa ser por ela perpassado transversalmente, precisa seguir contra a maré do direito moderno, campo em que pouco se considerou a emoção¹¹⁴. Desse modo, a mediação é uma prática pedagógica voltada para a resignificação do conflito e para os sentimentos em jogo, revelando aderência ao raciovitalismo ou conhecimento orgânico, enunciado por Michel Maffesoli (2001) como o conhecimento do futuro.

Nesse contexto, a mediação é considerada como maneira "ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos, uma

¹¹⁴ Inclusive pelo fato dos envolvidos em um conflito, em muitas das vezes, estarem a buscar não um ressarcimento material, mas o reconhecimento de sua singularidade, em virtude de terem-se sentido agredidos em sua dignidade, dado o fato de não se terem sentido reconhecidos por parte do outro.

forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal” (WARAT, 2001, p. 5). O grande segredo da mediação, segundo Warat (2001), como todo segredo, é muito simples, tão simples que passa despercebido: “Não digo tentemos entendê-lo, pois não podemos entendê-lo. Muitas coisas em um conflito estão ocultas, mas podemos senti-las. Se tentarmos entendê-las, não encontraremos nada, corremos o risco de agravar o problema.” (WARAT, 2001, p. 46)

Na mediação transformadora é preciso sentir o sentimento. O mediador não deve se preocupar em intervir no conflito; ele deve intervir sobre os sentimentos das pessoas, ajudá-las a sentir seus sentimentos, renunciando à interpretação. O mediador deve fazer com que os mediados olhem para si mesmos e não para o conflito, como se ele fosse alguma coisa absolutamente exterior a elas. Necessário se faz conhecer a complexa empreitada do interagir emocionalmente num contexto repleto de desejos não ditos. Adentra-se em territórios sagrados, envoltos em emoção e povoados por sentimentos que os próprios envolvidos desconhecem, uma vez que se adentra aos domínios dos desejos não aparentes (inconscientes). O próprio Warat (2004, p. 26) deixou dito:

Os sentimentos sentem-se em silêncio, nos corpos vazios de pensamentos. As pessoas, em geral, fogem do silêncio. Escondem-se no escândalo das palavras. Teatralizam os sentimentos, para não senti-los. O sentimento sentido é sempre aristocrático, precisa da elegância do silêncio. As coisas simples e vitais, como o amor, entendem-se pelo silêncio que as expressam. A energia que está sendo dirigida ao ciúme, à raiva, à dor, tem que se tornar silêncio. A pessoa, quando fica silenciosa, serena, atinge a paz interior, a não violência, a amorosidade. Essa é a meta da mediação.

A resolução dos conflitos encontra atualmente na mediação a sua forma mais evoluída, porque supõe a aplicação integrada do direito e da psicologia, além de outras áreas do conhecimento, conduzindo a uma forma mais humana e

democrática de alcançar-se a harmonia entre a subjetividade e os papéis sociais.

Colocado dessa maneira, conclui-se que a mediação transformadora gera também um espaço de reflexão sobre o direito moderno, possibilitando uma construção efetiva do direito como liberdade-consciência. Na medida em que contribui para a autonomia, contribui também para que esses seres autônomos repensem as regras sociais e sintam-se fortes e competentes o suficiente para questioná-las e, se preciso, rechaçá-las, para construir um outro direito: o direito emancipatório.

3.4.4 A mediação e o direito fraterno

Quando se fala em fraternidade geralmente vem à mão¹¹⁵ um ideal de filosofia ou mesmo um valor religioso. Não obstante, a fraternidade começou a galgar uma dimensão política quando passou a integrar a famosa divisa da Revolução Francesa: *liberdade, igualdade e fraternidade*. De lá para cá, muito se perquiriu acerca desses princípios, notadamente a posição de ostracismo relegada à fraternidade em relação aos outros dois valores da tríade francesa, que embalsamaram fortemente a nova era.

Abstraindo-se as conclusões a que chegaram autores dos mais diversos campos do conhecimento – cuja síntese última aponta para a essencialidade e indispensabilidade do princípio da fraternidade para a plena realização da liberdade e da igualdade – para os fins deste trabalho impende verificar se a fraternidade, para além de um traço humano, de um fundamento religioso, de uma utopia filosófica ou de uma classe política, alcança a dimensão de categoria jurídica.

No mundo do Direito – caracterizado pelo uso da coerção – é ainda escassa a análise da fraternidade como instituto jurídico, vista, muitas vezes, como uma virtude que se desenvolve espontaneamente, uma espécie de moral, de recurso humano extraordinário, que escaparia às injunções dos ordenamentos estatais, mesmo porque, inviável de ser alvo de observância compulsória como norma de conduta.

¹¹⁵ Expressão cunhada por Maturana que traduz a operação humana de distinguir, de trazer à cena.

A Constituição da República Federativa do Brasil não arrola a fraternidade entre os princípios fundamentais insculpidos no artigo 1º, mas isso não significa que ela não atinja a *status* de princípio constitucional, porquanto estes confundem-se com os valores e não precisam estar expressos, segundo Paulo Bonavides (1999, p. 265):

[...] a demonstração do reconhecimento da superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa; supremacia que não é unicamente formal, mas sobretudo material, e apenas possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder.

Nesse sentido o preâmbulo da Constituição de 1988 não deixa margem de dúvida ao referir expressamente o propósito de instituir os “valores supremos de uma sociedade fraterna”, afirmando textualmente (BRASIL, 1988):

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Nem é necessário realizar grandes esforços hermenêuticos para constatar-se que o princípio da fraternidade pode ser inferido também do inciso III, do artigo 1º, da Lei Maior, ao

estabelecer como um dos fundamentos da República a “dignidade da pessoa humana”¹¹⁶, *verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

De igual modo entre os objetivos fundamentais, encontra-se, na expressão “sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, inciso I), um canal de comunicação explícito e direto com a ideia de fraternidade. Com a publicação do livro *O humanismo como categoria constitucional*, de autoria do então ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (2007), o tema passou a receber insipiente sistematização no Direito brasileiro, a ponto de despertar outras consciências para a importância de se refletir sobre a fraternidade nos dias atuais em geral e, na realidade brasileira, no particular.

O Promotor de Justiça em Sergipe, Carlos Augusto Alcântara Machado (2008), no Congresso “Direito e Fraternidade”¹¹⁷, publicou um trabalho intitulado *A fraternidade como categoria jurídico-constitucional*¹¹⁸, no qual apresenta a seguinte conclusão: “De tudo o que foi exposto, penso que é perfeitamente possível concluir que no constitucionalismo contemporâneo, a fraternidade, de fato, é uma categoria jurídica”. Nesse sentido é o entendimento do Procurador de Justiça em

¹¹⁶ A interpretação não apenas sistêmica, mas, sobretudo, história, conduz à patente admissão do princípio da fraternidade no âmbito constitucional, na medida em que a Constituição de 1988 veio a lume após longo período de ditadura militar, no qual exacerbou-se, na sociedade, a ideia de fraternidade, notadamente em função da violação dos direitos humanos.

¹¹⁷ Promovido pelo Movimento Comunhão e Direito, em 26 de janeiro de 2008, em Vargem Grande Paulista, São Paulo.

¹¹⁸ Conferência proferida no citado Congresso Nacional – “Direito e Fraternidade”, em 26 de janeiro de 2008.

São Paulo, Munir Cury (2008), no artigo denominado “Direito e Fraternidade”¹¹⁹, que vai ainda mais longe ao afirmar:

Como podemos observar, toda a ordem jurídica positiva, assim como cada norma ou instituição jurídica, deve se inspirar em determinados valores sociais e procurar assegurar o respeito efetivo àqueles valores que os membros da sociedade consideram necessários à convivência social, tais como a justiça, o bem comum, a segurança, o interesse público, entre outros. O homem é o fim último de toda e qualquer atividade jurídica, social e política. [...] Parece-nos, no entanto, que para alcançar esse desejável e nobre ideal de convivência humana, a opção por valores e virtudes individuais ou sociais deve estar radicada no princípio da fraternidade, cuja regra básica de “fazer ao outro aquilo que gostaria que fosse feito a si próprio”, é fundamental e imprescindível, sob pena de fragilizar essas mesmas opções.

Começa a surgir no cenário jurídico nacional esporádicas decisões dos Tribunais que fazem menção à fraternidade como princípio jurídico, como é o caso da ADI nº 3.768/DF¹²⁰, em cujo julgamento o Supremo Tribunal Federal (STF) garantiu a gratuidade dos transportes públicos para os idosos. Em declaração de voto, o ministro Carlos Ayres Britto asseverou que o direito em discussão seria um “direito fraternal”, a exigir do Estado “ações afirmativas, compensatórias de desvantagens historicamente experimentadas por segmentos sociais como os dos negros, dos índios, das mulheres, dos portadores de deficiências e dos idosos”.

Como se observa, embora ainda sem atuação concreta destacada – e muitas vezes confundida com o princípio da solidariedade –, a ideia de fraternidade vem ganhando terreno no mundo jurídico nacional. O renomado jurista italiano Eligio Resta (2004, p. 87) defende a existência de um Direito Fraternal:

¹¹⁹ Este artigo está disponível em <<http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/artigos/39.pdf>>. Acessado em 30 ago. 2011.

¹²⁰ Publicada no DJU 26 out. 2007, ementário nº. 2295-4.

Trata-se, enfim, de um modelo de direito que abandona o confinamento da cidadania e olha para a forma nova de cosmopolitismo que não são os mercados, mas a obrigatoriedade universalista de respeitar os direitos vai impondo ao egoísmo dos 'lobos artificiais', ou dos poderes informais que, à sua sombra, governam e decidem. Fala-se, então, de uma proposta frágil, infundada, que aposta sem impor, que arrisca cada desilusão, mas que vale a pena cultivar: vive de esperanças cognitivas e não de arrogâncias normativas. O direito fraterno, então, vive de falta de fundamentos, anima-se de fragilidade; procura evitar afirmar que "deve" ser, e que existe uma verdade que o move. Ao contrário, arrisca algo numa aposta, exatamente como na aposta de Pascal sobre a existência do bem comum: se tivesse existido, o benefício teria sido enormemente maior do que o custo empregado com as próprias contribuições pessoais. No caso em que, ao contrário, não tivesse existido aquilo que se gastou, teria tido um pequeno custo em relação àquilo que se poderia ter ganhado. Convém, então, apostar na fraternidade.

Mas a fraternidade, enquanto categoria jurídica, não pode ser entendida isoladamente. Ela faz parte de uma tríade e, junto com a liberdade e a igualdade, forma uma propriedade emergente que nenhuma das três separadamente possui. É possível concluir, portanto, que a fraternidade dá seus primeiros passos para se afirmar, no Brasil, como categoria jurídico-constitucional, conclamando a construção de uma nova teoria jurídica que terá tanto maior expressão quanto mais puder contribuir para operar o deslocamento do Direito autoritário para o Direito fraterno.

A partir dessas considerações, o direito fraterno não pode mais ser visto como uma utopia, mas sim como uma real possibilidade de mudança na forma de tratamento dos conflitos, que coloca em evidência as relações humanas. Conforme Resta (2004), é preciso apostar em relações baseadas na fraternidade,

as quais, realmente, poderiam provocar mudanças substanciais nos mais diversos sistemas sociais. A proposta fraterna, como destaca Fabiana Spengler (SPENGLER, 2012), é o embasamento teórico da mediação; mas a recíproca também é verdadeira, na medida em que a mediação, além de aportar subsídios teóricos ao direito fraterno, confere-lhe concretude.

3.4.5 Justiça cidadã

A justiça da mediação é democrática, tanto na forma de acesso como no tratamento que confere aos desavindos, dispensando-lhes a condição de sujeitos históricos e não meras figuras processuais. Na mediação todos são iguais, respeitando-se as características de cada indivíduo; as partes não são nominadas como autor/réu, vítima/agressor, mas recebem nomes e rostos. A mediação não admite discriminação racial, econômica ou política, por isso é conhecida como uma justiça cidadã.

O caráter democrático da mediação desponta já na figura do mediador, que ao invés de se posicionar em local superior às partes, se coloca no meio delas, partilhando de um espaço igualitário e participativo, voltado para a construção do consenso num pertencer comum. Isso se dá porque a mediação não tem a pretensão – e a arrogância – de ser uma ciência, sendo mais identificada como uma arte (SPENGLER, 2010. p. 320).

A Resolução n°. 125 do CNJ reconhece a função social da mediação, que nada mais é do dar à sociedade uma alternativa distinta de tratamento dos conflitos. Note-se que esta Resolução não faz sequer menção ao efeito de desafogar o judiciário (discurso que vem sendo proclamado no Congresso Nacional por ocasião da apresentação do projeto de lei da mediação extrajudicial). Esta política pública foi pensada como algo maior e diferente de tudo o que fora visto até então. E isso porque ela visa proporcionar à população um modo mais democrático de resolver e tratar seus conflitos. Sobre a democracia, Warat (1992, p. 37) adverte:

Em vez de estar fortemente determinado pelo poder e leis do capital, a democracia demanda a produção de dimensões simbólicas organizadas a partir de nossos impulsos de vida e nossas necessidades

afetivas. [...] Para a formação de uma ordem simbólica democrática, o saber e a personalidade não podem estar alienadamente vinculados aos outros elementos. Eles devem relacionar-se com os desejos. Eles precisam estar determinados por relações de afeto.

Nesse rumo, trabalhando com as emoções e a autonomia, a mediação tem a mesma natureza matrizica fundante da democracia, podendo ser reconhecida, na expressão cunhada por Warat (2001), como um “razão sensível”. A propósito, em uma palestra proferida na sede da Associação dos Magistrados do Trabalho da 9ª. Região - AMATRA/9, em 02/06/2009¹²¹, Warat (2009) assim se referiu acerca das emoções no âmbito da Justiça: “[...] a imagem tradicional da Justiça, a da deusa grega Themis com os olhos vendados e empunhando uma espada, é a pior possível. Evoca, não a da justiça neutra, mas a justiça insensível, cega, surda, muda e ... violenta”. Na referida palestra, falando sobre a formação dos juízes Warat (2009) acrescentou:

[...] os concursos para a magistratura são demasiadamente racionais. Esses concursos deveriam incluir a sensibilidade, deveria haver um concurso de sensibilidade, e nas escolas da magistratura deveria haver aulas de teatro, cinema, música e dança, artes em geral, pois o juiz deve aprender a viver, a soltar o corpo, a descobrir a sensibilidade e recuperá-la. É o exercício da razão sensível.

A mediação, assim, é a melhor fórmula até agora encontrada para superar o imaginário do normativismo jurídico centrado na busca pela segurança, previsibilidade e certeza, pois rompe e dissolve os marcos de referência determinados por este conjunto normativo, postos de forma hierarquizada. É democrática porque acolhe a desordem e, por conseguinte, o conflito, como possibilidade positiva de evolução social. É democrática quanto ao fundamento da relação de um com o outro.

¹²¹ Disponível em <http://www.amatra9.org.br/?p=917>, acessado em abril de 2013.

É uma aposta na diferença entre o tratamento dos conflitos de maneira tradicional (Estado produtor de regulação e monopolista da jurisdição) para uma estratégia partilhada e convencionada que tenha por base um direito inclusivo e aberto. A mediação aposta numa matriz autônoma, cidadã e democrática, que seja um salto qualitativo ao ultrapassar a dimensão de resolução adversarial de disputas, baseadas no litígio e apoiadas na cientificidade que se arroga ao descobrimento de uma verdade única.

Portanto, 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, sem a intervenção de terceiros que decidem pelos afetados em um conflito. Falar de autonomia, de democracia e de cidadania, em certo sentido, é ocupar-se da capacidade das pessoas para se autodeterminarem em relação e com os outros; autodeterminarem-se na produção da diferença.

3.4.6 A mediação ambiental

Nos Estados Unidos da América, as cortes de justiça foram os primeiros foros escolhidos pelos ambientalistas e organizações comunitárias para buscar solução em relação a disputas ambientais. Susskind e Field (1997), no livro “Em crise com a opinião pública”, citam uma estimativa de que as empresas americanas gastariam cerca de 300 bilhões de dólares anualmente em processos judiciais envolvendo reparação de danos ambientais, processos de produção, acidentes de trabalho e deficiência física.

Em sua proposta de pesquisa intitulada “Controvérsia sobre colaboração” Júlia Wondolleck (1999), da Universidade de Michigan, apresenta uma retrospectiva histórica na qual destaca que o movimento ambientalista, nos Estados Unidos, teria nascido de conflitos entre diferentes interesses nas décadas de 1960 e 1970. Nos anos 1980, o campo da resolução alternativa de disputas ambientais alcançou o status de lei através do Ato de Resolução Administrativa (P. L. 101-552) e do Ato de Regulamentação Negociada (PL 101-648), ambos de 1996.

A partir de meados da década de noventa, entrou em pauta a construção de parcerias entre diferentes atores sociais, empresas e instituições públicas. Conflitos ambientais não são

bem vistos por empresas e agências de governo norte-americano, porque eles representam custos, demoras e outros inconvenientes. Nos anos 1980, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA) e outras empresas contrataram várias universidades para desenvolver instrumentos e metodologias para a resolução alternativa de disputas (ADR).

Algumas dessas pesquisas são notáveis e pode-se citar o projeto custeado pela US-EPA e realizado pelo Instituto de Tecnologia de Massachussetts (MIT) onde o pesquisador principal foi Lawrence Susskind, do Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento, um defensor entusiasmado da ADR. A pesquisa feita pelo MIT forneceu o material utilizado no livro “Resolução de Disputas Ambientais”, de Bacow e Wheeler (1984), no qual uma metodologia, baseada nas Teorias de Grupos e de Análise da Decisão, foi proposta para lidar com conflitos ambientais.

A pesquisa sobre “Conflitos Intratáveis” realizada pela Universidade de Syracuse (1984) tinha como principal objetivo começar a entender os conflitos rotulados como intratáveis ou considerados insolúveis, supondo que a interação entre conflitos intratáveis e o contexto onde eles se dão é a principal questão para compreendê-los, transformá-los e resolvê-los (KRIESBERG, 1989). Outro importante projeto de pesquisa foi realizado pela Escola de Recursos Naturais da Universidade de Michigan e foi dirigido por James Crowfoot e Júlia Wondelleck (1987) para entender as experiências de grupos e de cidadãos com relação a processos de resolução de disputas.

Fisher, Ury e Patton (1981), da Escola de Direito de Harvard, também propuseram uma metodologia de negociação, na qual discutiram a relação entre “posição de barganha vs. foco sobre interesses”, e a “melhor alternativa para um acordo negociado” (BATNA em inglês). O livro “Getting to Yes” escrito por Fisher e Ury (1981) tornou-se um clássico para a mediação de conflitos ambientais.

Carpenter e Keneddy (1980) salientam que para ser efetiva, uma estratégia de gerenciamento de conflitos deve contemplar temas, motivos pessoais e relações entre as pessoas. Cormick (1982) reconheceu três tipos diferentes de intervenção: construção de consenso, mediação e diálogo político. Bingham G. (1986) afirma que as estratégias para resolver conflitos variam de acordo com o ponto de vista de uma

pessoa com relação aos conflitos sociais.

De fato, nos países desenvolvidos, a metodologia que prevaleceu na área ambiental, foi a construção de consenso, definida pelo centro RESOLVE, uma importante instituição de resolução de conflitos, nos Estados Unidos, como “uma coleção de opções de procedimentos para resolver disputas, geralmente envolvendo a assistência de um neutro”¹²². Esta abordagem de construção de consenso supõe a existência de um interesse geral em alcançar acordos sobre ações e resultados, para resolver e fazer avançar os assuntos relacionados com a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Segundo esse entendimento, a construção de consenso encoraja todas as partes interessadas a compartilhar os seus diversos conhecimentos, especializações e saberes, para resolver problemas e prevenir a ocorrência de novos conflitos. As pessoas se tornam parte das soluções. A construção de consensos se tornou também alvo de críticas por parte de ambientalistas. Jim Britell (1997), em seu artigo “O Mito dos Ganhos Mútuos”, afirma que grupos de consenso são novidades que reproduzem a mesma história de dominação com roupagens novas.

Britell (1997) menciona ainda que há 25 anos só se encontraria consenso nos estados totalitários, referindo que os conflitos são vitais em uma sociedade aberta e democrática. Laura Nader (1994) da Universidade de Berkeley afirma que a construção de consensos é um esquema para pacificar e despolitizar os movimentos dos direitos humanos dos anos 1960. Burgess e Burgess (1994), da Universidade do Colorado, chegam a sustentar que soluções de ganhos mútuos simplesmente não existem. Se uma das partes acredita que pode conseguir maiores ganhos por outras alternativas de ação, potencialmente mais viáveis que um acordo negociado, ela assim o fará.

Atualmente, no campo da resolução de disputas ambientais nos países desenvolvidos, uma nova tendência se afirma através do uso da Teoria da Decisão, Análise de Decisão e Métodos de Estruturação de Problemas como instrumentos para a análise de conflitos e busca de soluções. O uso da Teoria

¹²² Disponível em <http://www.resolve.org/our-work/services>, acessado em março de 2013.

da Decisão para a solução de conflitos ambientais foi proposto por Bacow e Wheeler (1984), e também por Fisher, Ury e Patton (1981) nos livros citados anteriormente.

Nijkamp (1980) também propôs um método de escala multidimensional para análise e gerenciamento de conflitos onde as preferências dos atores sociais, critérios e pesos eram combinados para identificar as possibilidades de estratégias de compromissos entre partes conflitantes. Jonathan Rosenhead (1989), analisando processos de tomadas de decisão em situações complexas, de pressão e urgência ou de conflito, admitiu que a Teoria dos Jogos é a única abordagem ortodoxa, reconhecida, que incorpora a dimensão do conflito.

Para Annatol Rapoport (1974), a Teoria dos Jogos pode ser formalmente definida como a teoria da decisão racional em situações de conflito. Modelos dessas situações envolvem os jogadores, as estratégias, resultados e pagamentos. Bryant (1998), entretanto, destaca a Teoria do Drama, uma reelaboração da Teoria dos Jogos proposta formalmente por Howard (1994), para lidar com conflitos, argumentando que o modelo da Teoria dos Jogos é útil para analisar as propriedades de situações fixas, mas ajuda menos quando se trata de analisar uma situação em transformação ao longo do tempo.

As situações se desenvolvem como num drama, pela sucessão de episódios que criam diferentes tipos de dilemas que a teoria busca identificar e analisar para, desse modo, orientar os atores quanto a suas posições. Elinor Ostrom (1990), em seu livro “Governando os Comuns”, usou o dilema do prisioneiro, da Teoria dos Jogos, para fazer uma análise política de problemas de recursos naturais compartilhados ou de propriedade comum. Ela concluiu que esses modelos podem obter sucesso para prever estratégias e resultados em situações fixas que se aproximam das condições iniciais dos modelos, mas não podem prever resultados fora desse âmbito.

No campo do Movimento de Justiça Ambiental nos Estados Unidos, Taylor (2000) apresenta modelos dinâmicos do tipo presa-predador e também de múltiplos atores, buscando subsidiar a análise política dos conflitos envolvendo populações negras, hispânicas e nativas, corporações, agências reguladoras e comunidades. Os modelos se destinam à compreensão das relações de poder em que estão envolvidos os participantes do Movimento.

Vainer (1990) enfatiza os obstáculos para garantir igual peso aos diferentes interesses presentes na mesa de negociações. Não apenas porque o balanço de poder entre as partes é absolutamente desproporcional, como também porque os empresários têm claros seus objetivos e as forças locais são heterogêneas. Acrescente-se a isso, o fato de que os representantes comunitários, geralmente, não têm qualquer treinamento em técnicas ou habilidades de negociação. Nos países em desenvolvimento, começa a se consolidar uma bibliografia sobre a resolução negociada dos conflitos ambientais. Nesses países, os conflitos ambientais costumam ser resolvidos na arena política (VIOLA, 1995).

3.4.6.1 A mediação ambiental no Brasil

Na década de 1990 pôde-se assistir a um movimento ainda mais intensificado de promoção dos assim chamados “Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos” (MARC)s, em detrimento dos tratamentos judiciais, sustentado pelas conclusões do Documento Técnico n° 319, do Banco Mundial, intitulado O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe, cujo objetivo seria auxiliar as reformas do judiciário na região, com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre mercado.

No Brasil, a prática da arbitragem enquanto método alternativo ao sistema jurisdicional foi introduzida institucionalmente com a Lei n°. 9.307/96. É interessante notar que a lei brasileira foi sancionada exatamente no mesmo ano do documento do Banco Mundial, o que configura que a dinâmica interna da introdução destes tipos de mecanismos apresenta um grau elevado de sincronia em relação às “ofertas” formuladas no mesmo sentido no plano internacional (COUTO e CARVALHO, 2002).

Na análise das formas de resolução de conflitos ambientais, verificou-se a existência de pelo menos cinco diferentes correntes de pensamento acerca do uso das ADRs para resolução das demandas que envolvem interesses difusos, em especial os conflitos ambientais:

- 1ª. a corrente que sustenta ser impossível a utilização das ADRs aos conflitos ambientais, dada a natureza indisponível de seu objeto;
- 2ª. a corrente que admite o emprego de ADRs somente quanto aos aspectos de modo, prazo e lugar do cumprimento da obrigação relativa à reparação do dano ambiental envolvido no conflito;
- 3ª. a corrente que entende possível a negociação, conciliação ou mediação apenas em relação ao micro bem ambiental, porquanto este diria respeito aos interesses das pessoas afetadas pelo dano e não do bem ambiental propriamente dito;
- 4ª. a corrente que flexibiliza o caráter indisponível nos casos que envolvam interesse público e situações irreversíveis;
- 5ª. a corrente que preconiza a ampla utilização das ADRs, a partir de uma interpretação abrangente do que venha a ser o bem ambiental efetivamente tutelado como indisponível.

Não obstante essa multiplicidade de opiniões – própria da recenticidade da matéria – a leitura dos autores selecionados revela, com respaldo na pesquisa empírica realizada, que é o segmento dos empreendedores que têm buscado entabular conversações com as comunidades nas quais pretendem instalar seus negócios, naquilo que vem se denominando de “licenciamento social”¹²³, quando mais não seja para prevenir uma potencial ação civil pública que pode paralisar a implantação ou operação, com severos prejuízos.

¹²³ Além da licença ambiental concedida pelas autoridades competentes, tem sido cada vez mais importante obter a chamada “licença social para operar”, isto é, o consentimento da comunidade local (e também nacional e internacional), para a instalação e permanência de atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental. A definição mais difundida é formulada por Salim (2003) em *Striking a Better Balance: The World Bank and Extractive Industries*, como a procura de consentimento livre, prévio e informado das populações indígenas e comunidades locais através de acordos mútuos. SALIM, E. 2003. *Striking a Better Balance: The World Bank and Extractive Industries*: 1:1-92.

Disso se infere a imprescindibilidade da jurisdição estatal, que se apresenta, nos casos de resolução negociada de conflitos ambientais, como órgão de controle de legalidade, ou seja, a instituição dotada de soberania para, caso acionada, rever e/ou desconstituir qualquer pacto que venha a ser celebrado com tolerância a desvios de critérios legais inarredáveis.

Aliás, a mediação ambiental vem ganhando aceitação entre os empresários justamente por terem consciência de que o acesso à jurisdição ambiental é amplo (legitimidade de associações civis e representações ao Ministério Público) e sua resposta geralmente contundente¹²⁴. Indiferentemente aos limites impostos pelas respectivas correntes que se debruçam sobre a resolução negociada de conflitos ambientais, existe uma aceitação geral do emprego da mediação em face de interesses difusos controvertidos, inclusive em vias de ser institucionalizada pelo projeto de lei do novo Código de Defesa do Consumidor¹²⁵.

Assim, encaminhando o debate para as especificidades da mediação ambiental, passa-se a considerar, num primeiro tópico, as vantagens do instituto e, num segundo momento, a alinhar as reflexões e o questionamento se os motivos de sua crescente aparição no cenário brasileiro e latino-americano estariam ligados a possíveis cunhos ideológicos na apologia e disseminação deste meio autocompositivo.

¹²⁴ O licenciamento social pode ser entendido também como uma antecipação aos conflitos e desmobilização da capacidade crítica da sociedade (mediante concessões denominadas eufemisticamente de medidas compensatórias). Pode-se perceber que o licenciamento social passa a ser uma tendência, como alternativa à insegurança jurídica. A crítica que se ergue é que essas manobras no território podem se prestar a barganhas e a depolitização do conflito, ao oferecerem, via de regra, o que o próprio Estado tem a obrigação de prestar (uma escola, um centro comunitário, a pavimentação de uma via, etc.)

¹²⁵ A par de outras manifestações oficiais, como a Declaração de Buenos Aires, documento de princípios sobre as relações entre juízes, sociedade e meio ambiente, emanado do Cumbre Judicial Iberoamericano, que vem vinculando a magistratura nacional e prevê a mediação como forma de tratamento de conflitos ambientais no âmbito da jurisdição. Disponível em <http://www.cumbrejudicial.org/web/quest/xviedicion/plenaria>

3.4.6.2 Vantagens da mediação ambiental

Nos países em desenvolvimento, os conflitos envolvendo os interesses difusos são geralmente resolvidos nas arenas jurídica, administrativa e/ou política, em detrimento das técnicas, metodologias e ferramentas utilizadas na negociação, instância primeira nos países desenvolvidos. Nesse sentido, acrescenta Soares (2010, p. 136):

Muitas das desavenças a respeito das normas e sua aplicação, quando levadas aos tribunais obstaculizam ou retardam as políticas públicas, tornando-as, na maioria das vezes, ineficazes para a proteção do ambiente ecologicamente sadio. Nesses momentos de controvérsia, a mediação mostra-se vantajosa por ser menos custosa e tão rápida como desejam as pessoas envolvidas, por permitir um grau maior de satisfação dos participantes, que mantêm certo grau de controle; por ter maior flexibilidade para analisar opções mais criativas que os tribunais e o mais importante é que promove a cooperação, elemento que falta normalmente na solução da maioria dos problemas ambientais.

Para Sidney Rosa da Silva Júnior (2012), a titularidade universal dos bens ambientais – e sua condição de indisponibilidade – não configura um obstáculo intransponível à utilização de soluções negociadas como a mediação, Segundo este autor é patente a “incapacidade de um sistema adjudicatório lidar adequadamente com tais questões”, concluindo “ser a mediação o processo mais adequado à composição de impasses afetos ao atendimento pleno de um desenvolvimento sustentável.”¹²⁶.

É possível afirmar que a mediação, por não ter conteúdo adversarial, permite tratar um campo maior de dados técnicos e favorece um fluxo maior de informações. Por ser voluntária, consegue chegar a soluções mais duradouras e a uma melhor

¹²⁶ In “A mediação e o interesse público ambiental”, disponível em <http://br.vlex.com/vid/interesse-publico-ambiental-196573229>.

implementação dessas soluções (Brito, 2011). Além dessas vantagens, poder-se-ia agregar as seguintes:

- a) o fato de ser um processo informal, permite a construção conjunta das soluções pelos próprios envolvidos, com maior largueza de tempo e possibilidades;
- b) os envolvidos estão vendo, reconhecendo e assumindo as suas responsabilidades quanto aos direitos e deveres comuns;
- c) a busca de uma solução conjunta fortalece as relações e credibilidade entre as pessoas;
- d) a interação entre os envolvidos possibilita desenvolver e praticar princípios como respeito, solidariedade e cooperação, fazendo com que lidar com o conflito seja também uma forma de aprendizagem e crescimento pessoal e coletivo;
- e) o diálogo direto entre os envolvidos, com o auxílio de terceiro equidistante, pode evitar manipulações autoritárias, paternalista e/ou clientelistas.

Ademais, as soluções negociadas dentro das comunidades locais é uma forma de implementar a participação e concretizar os princípios democráticos. Nesse sentido, a mediação seria um importante instrumento de (re) construção do diálogo possibilitando uma gestão ambiental horizontal. A questão ambiental não pode ser um campo de dominação ou de batalhas; precisa abrir espaços para novas formas de diálogo e proatividade.

A tensão homem-natureza precisa ser vista, conforme discurso da ex-ministra do Meio Ambiente Marina Silva (2005, p. 12) “como uma oportunidade de mudança e crescimento, de rever caminhos, posturas e prioridades. É hora da técnica servir à ética.” Desta forma, a mediação pode ser mais um instrumento disponível para viabilizar a política pública ambiental, ao mesmo tempo em que permite uma transformação social, através da reflexão e da assunção da responsabilidade dos sujeitos frente ao meio em que vivem.

A mediação ambiental, no Brasil, se conecta com vários princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, como o da participação, da informação e da cooperação. Também lhe dão sustentáculo, além da Constituição Federal em cujo preâmbulo

se assegura a todos o bem estar individual e a solução pacífica das controvérsias, os Tratados Internacionais, como a Rio/92, ao prescrever que também mecanismos administrativos devem estar à disposição da sociedade para a resolução de conflitos ambientais.

Apesar disso, a mediação ambiental não tem sido utilizada. Uma explicação possível para esse fato, na opinião de Soares (2010, p. 144), “é o desconhecimento do método e, também, o medo e a insegurança dos administradores públicos de serem questionados a respeito da ilegalidade, pois, não há uma permissão legal expressa e, também pelos administrados, de realizarem acordos que poderão ser inválidos.”

A mediação, quando aplicada em disputas públicas pode ser considerada como um mecanismo de democracia direta, pelo qual as pessoas podem falar sobre suas preocupações, escutar as dos demais, respondê-las e tentar encontrar uma saída que as contemple, influenciando na decisão (SUSSKIND, 1989). Ainda conforme Soares (2010, p. 178), "utilizando a mediação, muitos usuários podem funcionar como replicadores dentro da sociedade de uma nova forma de compreender e tratar os conflitos e, assim, fomentar a transformação da relação entre os homens e, entre estes e a natureza."

3.4.6.3 Limites

A mediação ambiental não pretende ser uma panaceia, tampouco se aplica a todos os tipos de conflitos que envolvam o meio ambiente. Os resultados positivos sociais e ambientais só acontecem quando as partes realmente desejam dialogar, quando se logra alcançar uma interação não adversarial e quando há participação de um mediador que seja especialista no assunto e possa ajudar as partes a verem possibilidades – inclusive técnicas – que não conseguiriam ver sozinhas.

Só é possível mediar quando é possível negociar. Mas ainda que não seja possível fazer concessões, a mediação pode ser muito útil em processo de tomada de decisões. De outro lado, haverá disputas em que uma solução ganha-ganha não será possível, notadamente quando os interesses são excludentes, ou seja, um não pode ser satisfeito sem prejuízo do outro.

De acordo com Garcez (2004) também há uma limitação de escala, por isso a mediação ambiental funciona bem com

pequenos grupos e para problemas locais, mas enfrenta dificuldade ao abranger um grupo maior, haja vista que o representante deste grupo que participa da negociação, mesmo favoravelmente, pode não conseguir compartilhar suas ideias com os representados ou a qualquer momento ser substituído.

O desequilíbrio de poder tem sido apontado por vários autores com um fator de impedimento da mediação ambiental, pois é fácil imaginar que grupos de maior econômico teriam facilidades em manipular o processo para que se aceite, por exemplo, a instalação de uma fonte poluente em área de população pobre. Forester (1996, p. 264) contrapõe-se a essa ideia, afirmando que "o judiciário também não conseguirá eliminar o desequilíbrio". Portanto, não é um pré-requisito que os interessados tenham um equilíbrio de poder para que haja mediação ambiental. Essa situação pode ser contornada, às vezes de forma melhor que no processo judicial, através da participação pública. A mediação ambiental não pode resolver conflitos intransponíveis nem persuadir pessoas a abandonar melhores alternativas à negociação, mas pode reduzir sensivelmente o efeito destrutivo que se observa nas formas adversariais de resolução de conflitos.

Apesar de o conflito ser inevitável, os potenciais efeitos destrutivos que dele podem advir não o são. Com a mediação é possível evitar-se a escalada e a polarização do conflito, entendidas como forma de agir que buscam a eliminação do oponente, mediante o maniqueísmo da situação (bem versus mal), gerando uma espiral ascendente que desemboca em uma guerra que muitas vezes transcende ao objeto disputado em si.

Portanto, a mediação pode ser utilizada buscando um relacionamento melhor entre as pessoas em conflito, sem necessariamente ter como objetivo um acordo, mas apenas transformar o que poderia ser uma luta em combate. Por último, resta analisar se a mediação é capaz de desarmar a mobilização política em torno da questão.

3.4.6.4 Reflexões críticas acerca da mediação ambiental

Apesar de ser ainda limitada a aplicação da mediação em sede de disputas ambientais – em parte decorrente do entrave causado por um decantado entrechoque entre a titularidade difusa do bem jurídico em disputa e a possibilidade de

autocomposição do conflito – é perceptível a sua crescente visibilidade. Acselrad (2006) destaca o esforço generalizado de criação, em inúmeros países da América Latina, de projetos voltados para a disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais.

Em muitos casos, tais iniciativas (originárias de instituições sediadas em países centrais, voltadas para a “capacitação” de entidades e comunidades de países periféricos) pretendem a difusão de modelos de análise e ação imbuídos do espírito que a paz e a harmonia deveriam provir de um processo de despolitização dos conflitos através de táticas de negociação direta capazes de prover “ganhos mútuos”.

Tratar-se-ia, portanto, de psicologizar o dissenso, prevenindo conflitos e tecnicando seu tratamento através de regras e manuais destinados a transformar os *pontos quentes* em comunidades de aprendizado. Acselrad (2006) procura verificar em que medida esse modelo de *harmonia* estaria atribuindo à questão ambiental latino-americana uma dimensão capaz de discutir a escolha de estratégias de desenvolvimento ou, se ao contrário, estaria buscando retirar tal debate da esfera pública, destinando um tratamento despolitizante aos conflitos.

Lara Nader (1994, p. 23-24) estabelece umnexo causal entre os discursos propositores dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, que se massificaram na América Latina na década de 1980, com o aumento de poder dos países do Terceiro Mundo, que vinham obtendo vitórias nos foros internacionais. A partir de 1990, o movimento intensificou-se com os “Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos” (MARC), em detrimento dos tratamentos judiciais.

Para redesenhar o Poder Judiciário de modo a compatibilizá-lo com mercados mais abertos e abrangentes, o Banco Mundial propõe exatamente mecanismos extrajudiciais de composição de conflitos, cuja vantagem seria tratar os conflitos de modo “amigável”. Isso permite afirmar que a disseminação de mecanismos alternativos à resolução de conflitos configura uma inovação importante da atual conjuntura sociopolítica brasileira e internacional.

Deve-se registrar a grande presença do “modelo harvardiano” de negociação, de autoria de Fisher e Ury (1981), sobre o conjunto dos discursos acerca da resolução negociada de conflitos ambientais (PANIAGUA E BOREL, 1999). Os livros

produzidos pelos dois autores são definitivamente os mais citados, tanto em trabalhos acadêmicos quanto nos cursos de capacitação de mediadores. Devido a essa influência, Acselrad (2006) identificou dentro do campo ambiental, o surgimento de um subcampo da “resolução negociada” de conflitos.

Se o campo ambiental poderia ser definido pela disputa das “atribuições relacionais do território”, o subcampo da resolução negociada seria caracterizado pelo fato de que nele “certos atores apresentam-se como dotados de autoridade para dirimir litígios, contribuindo, conseqüentemente, para uma reconfiguração relativa das regras do jogo vigentes no campo ambiental” (ACSELRAD, 2006, p. 4). O repertório de procedimentos de resolução negociada de conflitos é relativamente diverso.

Segundo o Departamento de Desenvolvimento Sustentável da FAO, os principais instrumentos seriam: a negociação direta, a conciliação, a facilitação e a mediação. Tal tipologia não é consensual dentro do próprio subcampo, bem como as definições de cada uma delas, mesmo porque comportam combinações entre si. As justificativas para a utilização da resolução negociada dividem-se entre duas vertentes: as que não fazem referência à compensação econômica e as que se utilizam desse argumento, conforme Bezerra (2007):

Justificação de tipo 1: sem referência à compensação econômica

1.1) com menção à carência de instituições, de competência psíquica ou cognitiva – numa perspectiva neo-hobbesiana da chamada “segurança ecológica”, atribui-se o conflito à incompetência técnica e política de atores sociais que geram escassez e necessidade de intervenção repressiva e/ou portadora de “instituições democráticas”. [...] Em algumas variantes mais radicalizadas desse argumento, o discurso desliza para uma psicologização que atribui um caráter “patológico” aos conflitos. Estes são descritos como aberrações doentes e disfuncionais que deveriam ser tratadas com terapias pacificadoras. Os conflitos ambientais são vistos com fruto de comportamentos de

agressividade patológica ou de incompetência cognitiva e institucional. Uma “Clínica de Conflitos” apresentar-se-ia como apta a tratar a incompatibilidade entre condutas, percepções, objetivos e/ou afetos entre indivíduos e grupos, que definem estas metas como mutuamente incompatíveis. Os conflitos tornam-se assim objeto de práticas terapêuticas e pedagógicas. Trata-se aqui de entender o conflito como resultante da falta de capacitação cognitiva ou psíquica para o consenso.

1.2) com menção ao efeito de redução de custos administrativos e judiciais – Essa é uma das justificações mais usuais. É comum mencionar-se os tribunais “abarrotaados”, a demora e a dificuldade de se chegar a uma solução definitiva e o risco de um ente não conseguir “levar nada”, dado poder “perder” integralmente caso não haja negociação prévia.

1.3) Com menção à necessidade de submeter os litígios ambientais à apreciação de experts – O argumento se baseia na ideia de que os sistemas arbitrados concederiam maior confiabilidade e celeridade à resolução dos litígios, especialmente por contarem com a participação de peritos. Desse modo, a demanda social por “proteção ambiental” seria melhor satisfeita.

1.4) Com menção à necessidade de participação – essa argumentação baseia-se na ideia de que o exercício institucional da aplicação das normas, seja pelos órgãos ambientais do poder executivo ou pelo poder judiciário, seria indesejável por impedir a “participação” dos entes concretamente envolvidos em cada conflito. A participação seria garantida apenas, portanto, a partir do recurso aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos. [...] Do ponto de vista de uma discussão sobre “correlação de forças” (variável sistematicamente ignorada nos discursos apologéticos do “consenso”)

nos processos de resolução negociada, cabe lembrar que as leis e normas podem defender de modo mais eficaz os “interesses” de grupos sociais em conflito contra empresas e contra o governo, considerando que cada conflito isoladamente não constitui sujeitos “locais” fortes o suficiente para evitar que eventuais “injustiças” possam ser cometidas por aqueles entes sociais.

Justificação de tipo 2: com referência a compensação econômica

Os discursos que evocam a possibilidade de resolução dos conflitos pela via da compensação econômica enfatizam, em geral, duas “virtudes”: a possibilidade de que todos os entes do conflito vençam (ter algum tipo de compensação) e a evitação de que os litígios cheguem à esfera judiciária (tida como prática intrinsecamente indesejável). A compensação econômica equacionaria o conflito no próprio âmbito dos atores envolvidos, esvaziando a possibilidade de evidenciar o confronto entre diferentes modelos de relação entre meio ambiente e sociedade. [...] Ressalte-se que a literatura que faz a defesa da resolução negociada de um ponto de vista mais “teórico”, não costuma mencionar tal forma de recurso para a resolução de conflitos. Do mesmo modo, os diversos cursos de capacitação em resolução de conflitos não dão destaque ao tema.

Rodrigo Nuñez Viégas (2009), no artigo intitulado “As resoluções de conflitos ambientais: da retórica da justiça para a retórica da eficácia”, corrobora com a ideia de que a onda da resolução negociada de conflitos ambientais teria cunho privatista, atribuindo parcela de culpa ao Estado:

Assim, estaria destinando-se aos conflitos ambientais um “tratamento” despolitizante voltado majoritariamente aos agentes nele diretamente envolvidos.

[...]

Acredita-se que os métodos de Resolução de Conflito Ambiental estão contribuindo para o

esvaziamento do espaço público brasileiro e para a predominância das resoluções cada vez mais privatizadas das políticas públicas, reflexo de um retraimento do Estado, onde a ideologia neo-liberal tem sido, até certo ponto, injustamente responsabilizada por isso.

[...]

A tendência predominante tem sido transferir responsabilidades do setor estatal para o setor privado, seja através de empresas, seja através das organizações não-governamentais (ONG's). Mas será que o setor privado está a altura dessa tarefa ?

[...]

Porém a aplicação desses métodos deve ser feita de forma cautelosa e estruturada. O processo de implementação de instrumentos extrajudiciais para a resolução de conflitos de cunho ambiental deve ser adaptado às configurações sócio-políticas e econômica da esfera pública brasileira, haja vista que a última possui formas de sociabilidade no plano Estado-Mercado-Sociedade Civil bem diferentes dos países dos quais tais instrumentos tem sido importados.

[...]

Os propósitos da Resolução de Conflitos Ambientais continuam abertos ao debate e até dados descritivos amplos são escassos nesse campo.

[...]

Os métodos de Resolução de conflito ambiental chamam a atenção, de um modo geral, para o fato de que a esfera pública brasileira deve ser revitalizada.

Edwin Muñoz Gaviria (2012), abordando também a resolução negociada de conflitos ambientais, coloca ênfase na figura do “licenciamento social”, a partir de um estudo de caso da mineradora Alcoa, em Juriti, no Pará, afirmando que, mantendo:

[...] as condições da “licença social para operar”, a empresa tem a possibilidade de ordenar o processo de interação social, em

uma perspectiva que resulte minimizadora dos riscos presentes, acondicionando um marco de relações previsíveis a futuro, canalizando as demandas na forma que a empresa possa responder – o que inclui que sejam remetidas para outros atores-, e encaminhando as forças da população dentro de limites de convívio com a mineradora.

[...]

Desde o ponto de vista da consolidação de uma governamentalidade neoliberal na intervenção da Alcoa, é preciso examinar em maior detalhe até que ponto uma prática “clientelista”, provocada pelo fluxo de recursos econômicos da empresa à população, pode modula-la.

Acrescenta este autor que os espaços de mediação oferecidos pela empresa são uma antecipação aos conflitos e desmobilização da capacidade crítica da sociedade (GAVIRIA, 2012). Finalmente, na apresentação do livro “A insustentável leveza da política ambiental” (ZHOURI, 2005), Acselrad (2006, p. 8) acrescenta:

[...] a categoria do ‘meio ambiente’ não pode ser vista apenas como objeto de cooperação mas também de contestação e conflito. Ao contrário do que sugere o senso comum, o ambiente não é composto de puros objetos materiais ameaçados de esgotamento. Ele é atravessado por sentidos socioculturais e interesses diferenciados.”

[...] Trata-se de um espaço comum de recursos, sim, só que exposto a distintos projetos, interesses, formas de apropriação e uso material e simbólico. A causa ambiental, portanto, não é necessariamente una, universal, comum a todos, o que faria do ambiente necessariamente um objeto de cooperação entre os distintos atores sociais.

Em suma, a conclusão é que existe um esforço institucional para a disseminação do ideário da resolução negociada de conflitos ambientais em toda a América Latina. Seu

principal vetor provém das Nações Unidas – especialmente através da FAO – da Universidade da Paz, e de universidades do hemisfério norte, além da *Red de Manejo de Conflictos de Mesoamerica*.

Esse ideário possui duas importantes vertentes: uma que acredita que os atores litigantes devam ser convencidos da “impropriedade” de se questionar os projetos de infraestrutura ou de implantação de áreas de preservação; e outra, que acredita que a resolução negociada pode levar a que os grupos sociais mais fracos tenham a sua percepção ambiental mais respeitada. Esta segunda matriz não se opõe tão inflexivelmente às decisões mediadas pelas leis (decisões adjudicatórias), desde que possam atender aos anseios de grupos mais fracos (ACSELRAD, 2010). Entretanto, fica claro que se trata ainda de um campo em construção.

3.5 A ORDEM URBANÍSTICA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

3.5.1.A ordem urbanística

O Brasil é um dos países que mais rapidamente se urbanizou em todo o mundo. Em meio século passou de um país rural para um país eminentemente urbano, no qual 82% da população vivem em cidades. É evidente que a celeridade em que se deu este processo de transformação – que não foi planejado – causou um crescimento predatório (OLIVEIRA, 2001). A partir da Constituição Federal de 1988, as cidades brasileiras passaram a obedecer a denominada ordem urbanística constitucional, tendo o art. 182 definido a política urbana nos seguintes termos:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento

básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

Transcorridos treze anos da promulgação da Constituição, veio a lume a Lei nº. 10.257/2001 – denominada de Estatuto da Cidade –, que “regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

3.5.1.1. O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade ingressou no mundo jurídico portando um arsenal de novidades de direito urbanístico. E entre suas importantíssimas disposições incluiu normas que buscam democratizar o processo de gestão das cidades brasileiras. Uma das maiores virtudes do Estatuto foi regulamentar as normas que há mais de dez anos residiam inertes no âmbito da Constituição Federal, dando-lhes efetividade.

O Estatuto constitui-se, assim, num moderno sistema de normas relativas à ação do Poder Público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, fixando e disciplinando importantes princípios básicos que irão nortear essas ações, como o da função social da propriedade, gestão democrática das cidades, justa distribuição dos benefícios e dos ônus e sustentabilidade, esta última representada pela proteção, preservação e recuperação do patrimônio natural e construído.

Diversos institutos foram incorporados ao ordenamento legal, como o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, o usucapião coletivo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície, de preempção, outorga onerosa (solo criado) e transferência do direito de construir, além das operações urbanas consorciadas (OLIVEIRA, 2001; KIRZNER, 2003; GASPARINI, 2002). Outros mecanismos foram revitalizados, tais como incentivos e benefícios fiscais e financeiros, servidões e limitações administrativas.

As disposições avançadas do Estatuto da Cidade surpreenderam a elite política, especialmente os que encaram a democratização como um processo (lento) que pressupõe condições e requisitos invariavelmente nunca preenchidos. Todavia, é a prática e o exercício da democracia que consolida um regime democrático, na insuperável lição de José Afonso da Silva sobre o tema (SILVA, 1995, p. 108):

Uma visão elitista antepõe diversos tipos de pressupostos que julga necessários à existência e realização da democracia. (...) A contradição é evidente, pois supõe que o povo deve obter tais requisitos para o exercício da democracia dentro de um regime não democrático; que as elites devem conduzi-lo a uma situação que justamente se opõe aos interesses delas e as elimina. Teremos, enfim, a singularidade de aprender a fazer a democracia em um laboratório não democrático. (...) A democracia não precisa de pressupostos especiais. Basta a existência de uma sociedade. Se seu governo emana do povo, é democrática; se não, não o é.

De fato, o Estatuto da Cidade confere aos governantes e à população em geral portentosos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que visam garantir a efetividade do Plano Diretor. Poucas leis na história nacional foram construídas com tanta legitimidade social. Contudo, o Estatuto somente será implementado na medida em que as forças sociais o tornem realidade e façam valer as importantes conquistas nele contidas (OLIVEIRA, 2001).

O Estatuto da Cidade valoriza o processo de planejamento para a ação pública, sendo este realizado com de forma permanentemente com a participação da sociedade. “Este planejamento deve ser integrado e integrador e ter como referência básica um Plano Diretor, porém não mais como um produto acabado, pronto para ser consumido, mas sim como um processo contínuo de ação, revisão, de escolha ética e cidadã” (BUCCI, 2002, p. 164).

3.5.1.2. O Plano Diretor

A Constituição Federal estabelece que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). O Estatuto da Cidade, no art. 40, repete a diretriz constitucional, acrescentando em seu parágrafo primeiro que “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão, a teor do § 4º do mencionado dispositivo legal:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Os planos urbanos no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, consistiam em intervenções pontuais de melhoramentos e embelezamento urbano, influenciados pelos modelos formulados nos países centrais, em especial, o pensamento urbanístico francês. O Plano Agache, de 1930, introduziu o termo Plano Diretor no Brasil e iniciou um novo momento de predomínio da tecnocracia no planejamento urbano brasileiro.

Somente a partir da década de 1950 que os planos diretores ampliaram seus instrumentos de intervenção e passaram a tratar das questões de uso e ocupação do solo, da distribuição de equipamentos e das condições de trabalho, de moradia e de vida da população. Plano é um projeto que visa determinado empreendimento; traçado ou planta de uma obra. É um vir-a-ser (DINIZ, 1998). Ou, como conceitua FERRARI (2004, p. 37), um “conjunto de documentos resultantes do processo de planejamento, expresso em metas e objetivos para curto e longo prazos.”

O Plano Diretor, portanto, é o documento fundamental do processo de planejamento local. É pleno porque estabelece os objetivos a serem atingidos, os prazos em que estes devem ser

alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 1995). Além disso, o processo em que se trabalha do local para o global tem sido a máxima norteadora do planejamento territorial, bem como dos processos que buscam a gestão participativa (GASPARINI, 2002, p. 163).

Além de direcionar e ordenar o uso do solo, o Plano Diretor potencialmente orienta e estimula os investimentos privados, e deve ser o resultado de um conjunto de leis urbanísticas, tais como Lei do Perímetro Urbano, Lei do Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, Código de Obras e Código de Posturas. Da visão ultrapassada em que o Plano Diretor era documento administrativo com pretensão de resolução de todos os problemas locais, passa-se à compreensão de que assume a função de interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da visão integradora de fatores econômicos, sociais, culturais e ambientais, devendo ser elaborado com a mais ampla participação popular, em um processo permanente.

O Plano Diretor deve prever 'programas prioritários' e 'intervenções necessárias', como também 'parcerias', naquilo que o Estatuto da Cidade convencionou chamar de 'operações consorciadas', verdadeiros arranjos institucionais. Após o advento do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deixa de ser plano de alguns para ser plano de todos, devendo ser construído ou revisado com os diferentes setores sociais envolvidos, o que acaba propiciando a sua natural aceitação e implementação.

Integrado ao Plano Prurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, como determina o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor tem assegurado as verbas necessárias à implementação de suas políticas e estratégias, convertendo-se num diploma de obrigações não só ao administrado para agora também ao Poder Público.

O processo de elaboração do Plano Diretor também foi objeto das preocupações democráticas do Estatuto da Cidade. Vislumbra-se um cuidado considerável com a superação do chamado planejamento de gabinete, que funcionou como grande "gerador de desigualdades", por não levar em consideração a grande parcela da população que vivia – e ainda vive – à margem da legalidade.

Reconhece-se, agora, a cidade com um "palco de conflitos", que somente podem ser satisfatoriamente resolvidos em "espaços democráticos de negociação entre os diversos atores urbanos" (SILVA, 1995, p. 74). Aliás, merece transcrição a lição lapidar de José Afonso da Silva sobre a exigência de um planejamento participativo (SILVA, 1995, p. 74):

É um completo engano pensar que a democracia atrapalha do planejamento, mesmo porque, se esta antinomia fosse verdadeira, seria correto eliminar imediatamente o planejamento. Ao contrário, o planejamento é uma forma de organizar a democracia e de exprimi-la. O que devemos dizer, de forma clara e tranquila, é que este tipo de planejamento toma o partido da maioria da população da cidade e a defende, aliás, por isso ele é democrático.

As exigências estabelecidas no artigo 40, § 4º atingem tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo. Portanto, é obrigatória a realização de audiências e debates no âmbito de ambos os poderes, não restando cumprida a exigência se apenas um deles os realizar. E trata-se de verdadeira obrigatoriedade, com o que o legislador afastou-se da sistemática adotada na Lei de Processo Administrativo Federal, onde a realização é apenas uma faculdade do Poder Público.

O Estatuto não estabeleceu os requisitos formais para a realização das audiências e debates, mas a análise do caso concreto tornará possível a constatação do cumprimento ou não das exigências. A lei municipal poderá, obviamente, estabelecer o procedimento a ser seguido nas convocações de audiências públicas e debates, mas sua eventual inexistência não tornará inaplicável a exigência do Estatuto, que reúne todos os elementos necessários à sua aplicabilidade imediata.

Com efeito, a lei estabeleceu verdadeiro requisito de validade do Plano Diretor, em estreita vinculação com o estabelecido no artigo 29, VII, da Constituição Federal. Adotando-se como correta a concepção ampla de forma do ato administrativo, que a encara não apenas como a sua exteriorização, mas também como o conjunto de todas as formalidades que devem ser obedecidas no processo de gestação do ato, a inobservância das formalidades

procedimentais estabelecidas evidentemente gera a sua invalidade. Na lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2002, p. 23):

Não há dúvida, pois, que a observância das formalidades constitui requisito de validade do ato administrativo, de modo que o procedimento administrativo integra o conceito de forma.

No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria Administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado.

Portanto, a lei que instituir o plano diretor, sem levar em conta os direitos da cidadania, previstos no § 4º do art. 40 do Estatuto será inconstitucional e, como tal, nula de pleno direito.

3.5.2 A gestão democrática das cidades

A gestão democrática consiste na participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

É a concretização da participação das associações e cidadãos na elaboração, implementação e monitoramento de todo e qualquer projeto que tenha implicação urbanística na cidade.

É importante salientar que tal participação ocorra no caso de projetos que compreendam essencialmente a produção do espaço urbano e de quaisquer intervenções que causem impacto na cidade (físico, ambiental ou social) ou que tenham um efeito potencialmente negativo na segurança da população. A Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no Capítulo IV, artigos 43 a 45, estabelece as garantias mínimas para que a administração das cidades seja democrática:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea 'f' do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

3.5.2.1 Definição de democracia

A definição do que seja democracia é tormentosa, já que o tema recebe uma influência decisiva da Ciência Política, da Sociologia, da Filosofia, além do Direito. Mas o substantivo recebe um núcleo comum, que se revela presente, em essência, em todas as análises do tema: a democracia é um mecanismo de limitação e de legitimação do poder político.

Para José Afonso da Silva (1992), a democracia é um "conceito histórico" e possui uma função instrumental de "realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem". Como conceito histórico, modifica-se a cada etapa do evolver

social, preservando, entretanto, seu núcleo básico: "regime político em que o poder repousa na vontade do povo" (SILVA, 1992, p. 57). Referindo-se ao mesmo núcleo do conceito, escreve Norberto Bobbio (2004, p. 72):

Da idade clássica a hoje o termo "democracia" foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

O festejado professor italiano, em outra obra, vai mais além, afirmando que apesar dos mais diversos conceitos que o termo democracia vem recebendo "não se pode deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder", e conclui com o que chama de "definição mínima de democracia" (BOBBIO, 1996, p. 103):

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2000, p. 87) vislumbra na definição do termo um conjunto de mecanismos que garantam o exercício do poder político destinado à realização dois valores fundamentais: liberdade e igualdade:

Independentemente dos desacordos possíveis em torno do conceito de democracia, pode-se convir em que dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo

conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania. Donde resulta que Estado democrático é aquele que se estrutura em instituições armadas de maneira a colimar tais resultados.

Fato é que, quer se agregue ao conceito puramente "formal" de democracia os valores fundamentais que tal regime visa proteger, quer se faça abstração de tais valores para encará-la apenas sobre o ponto de vista do exercício do poder político, a razão de ser do conceito é a mesma: limitar o exercício do poder político e justificar a sua existência em termos racionais, ou seja, legitimá-lo.

Hoje, em termos mundiais, apesar dos avanços e retrocessos que se sucedem em matéria de respeito aos direitos fundamentais, constatamos que a forma democrática de exercício do poder político é quase que universalmente aceita, o que leva Paulo Bonavides (2005) a encarar a democracia sob uma faceta de "direito fundamental" dos povos: um direito de quarta geração, surgido na linha de evolução dos direitos individuais (de primeira geração), dos direitos econômicos, sociais e culturais (de segunda geração) e dos direitos à paz, ao desenvolvimento, à qualidade de vida etc. (de terceira geração).

Apesar de tal "conteúdo mínimo" relativamente uniforme que encontramos nas definições do que seja democracia, a forma pela qual tais ideias foram aplicadas nos mais diversos Estados no decorrer dos tempos foi e é muito diversa. Dentre as diversas classificações que podem ser formuladas para a democracia, interessa para este estudo a que leva em conta o grau de participação do povo no exercício do poder político.

Sob tal aspecto, a democracia costuma ser classificada em direta, representativa (ou indireta) ou semidireta (participativa), sendo que na primeira modalidade o povo exerce o poder político diretamente; na segunda, através de representantes eleitos para tal fim; e na última, através de representantes eleitos e também diretamente. O primeiro dos modelos citados costuma ser definido como uma mera reminiscência histórica da Grécia antiga, atualmente impraticável pelas dimensões que assumiram os Estados modernos.

Já a democracia indireta ou representativa foi o modelo adotado pelo Estado Liberal – em que pese a antipatia que por ela nutria o maior dos teóricos liberais: Rousseau. Baseada na representação sem vinculação do eleito à vontade do eleitor (mandado representativo, apenas) foi a modalidade que imperou após a Revolução Francesa, perfeitamente adequada a uma concepção de Estado mínimo, a uma sociedade minimamente conflituosa e a um sufrágio muitas vezes restrito.

Entretanto, as modificações trazidas pela Revolução Industrial acarretaram uma necessidade imperiosa de alargamento da esfera de participação política das classes menos favorecidas, cuja pressão sobre o aparato estatal fazia-se cada vez maior. Assim, como forma de garantir a sua legitimidade, o Estado passou admitir a participação de tais extratos sociais na vida política (ampliação do direito de voto) e a atender diretamente as demandas de tais classes, realizando prestações positivas cada vez intensas para atendimento das demandas sociais igualmente mais amplas a cada dia.

Sob pena de perder a legitimidade, o Estado incorporou o aumento dos limites democráticos impostos pela nova ordem social. A participação política foi, assim, garantida pela democracia representativa, como uma forma de apenas se delimitar demandas, sem haver real influência na tomada de decisões. O Estado tomou para si a atividade de garantir a igualdade e a dignidade. Incluiu, assim, os novos grupos sociais na sua atividade previdenciária, havendo um evidente alargamento das demandas sociais.

Demandas cada vez maiores versus limitadas possibilidades concretas de atendimento, somadas à distância do representante eleito dos interesses de seus eleitores geraram, obviamente, o que se convencionou chamar de "crise de legitimidade" do Estado moderno. Leciona Roberto Amaral (AMARAL, 2003, p. 42):

O desvanecimento do poder representante do cidadão, limitado no seu poder de escolha do mandatário, e a liberdade do mandatário, agindo sem vínculo com a representação, agravam a falência da democracia representativa tanto mais quando outros órgãos, organismos, instituições e entidades, sem raiz na vontade popular, sem pouso na

soberania do voto, sem legitimidade popular, adquirem poder constituinte e, assim, passam a gerar direitos e poder, numa flagrante usurpação de mandato, que fratura de forma irremediável a democracia e a representação popular, sem a qual aquela falece por inanição.

Efetivamente, a representação pura e simples propiciou condições para que as oligarquias se fortalecessem, a ponto de Dalmo de Abreu Dallari (2002, p. 97) utilizar-se da expressão "partidocracia" para referir-se ao produto final da adoção desmesurada da democracia representativa:

Especialmente a partir do Século XIX enveredamos pelo caminho dos partidos políticos, começamos a exigir a participação do povo através de partidos políticos. E chegamos a um ponto em que o partido não é mais um representante do povo, ele é um substituto do povo, e aquilo que no começo se propunha como democracia, degenerou em partidocracia. E assim decisões de mais alta relevância são tomadas sem que o povo participe e sem que o povo saiba exatamente porque foram tomadas.

Se tais consequências atormentaram até mesmo nações desenvolvidas, com um regime democrático já consolidado, em Estados ainda em desenvolvimento e sem instituições sólidas, com uma conflituosidade exacerbada na base da sociedade, a representação gerou resultados funestos. Nossa sociedade não foi admitida a participar das grandes conquistas políticas da nossa história, que via de regra se caracterizaram como "concessões benevolentes" das elites.

Como antídoto para tal enfermidade do Estado, buscou-se legitimar as ações estatais através de mecanismos que garantissem uma vinculação entre as decisões políticas e a vontade da população. Inseriram-se, pois, nos ordenamentos jurídicos das nações modernas, instrumentos para que o povo participasse diretamente da formulação da vontade governamental, originando o conceito de democracia semidireta ou participativa, definida como "um processo de construção gradual que não compreende o banimento de todas as formas de

representação, mas sua substituição por aqueles instrumentos de participação popular que implicam intervenção do governado na governança e seu controle sobre os governantes" (BARROSO, 1996, p. 33)

Buscou-se, com isso, sem que houvesse o completo banimento da representação, uma atenuação da dicotomia entre governantes e governados, uma retomada do conceito rousseauiano de povo, "povo-ícone, o povo do contrato social, donde a democracia compreendida como regime que possibilita a participação dos governados na formação da vontade governativa" (BONAVIDES, 1998, p. 139)

Racionalmente não é concebível dentro de um regime democrático uma construção argumentativa que retire a possibilidade do povo participar diretamente do exercício do poder, já que é o próprio povo que detém a titularidade de tal poder. A expressão "democracia participativa", portanto, revela-se tautológica:

A democracia não é apenas uma forma de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma de vida. É um direito da humanidade (dos povos e dos cidadãos). Democracia e participação se exigem e complementam. Não há democracia sem participação, sem povo. O regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices, à livre e direta manifestação da vontade do cidadão.

3.5.2.2 Democracia no Estado Brasileiro

O preâmbulo e o artigo 1º e seu parágrafo único da Constituição Federal, nos quais o constituinte autodenomina-se representante do povo brasileiro, afirmam o poder político do Estado Democrático de Direito, instituído sob a forma republicana.

Tais proclamações não constituem apenas declarações políticas vagas e imprecisas, mas sim verdadeiros princípios constitucionais, que "ocupam o lugar mais alto e nobre na hierarquia dos ordenamentos jurídicos" e norteiam a interpretação e aplicação tanto das próprias regras constitucionais, como de toda a legislação infraconstitucional, inclusive, como é cediço, das normas sobre gestão participativa da cidade veiculadas pelo Estatuto da Cidade (FREITAS, 2003).

Dos princípios da soberania popular, da democracia e da república várias e importantes consequências devem ser extraídas, sobretudo o direito do povo a uma participação direta na condução da coisa pública. A constituição de um Estado Democrático de Direito supera a simples noção tradicional de Estado submetido às leis, para indicar um caminho de democratização do poder, invariavelmente destinado à participação popular (DIAS, 1998):

Por outras palavras, o Estado, sem deixar de ser "Estado de Direito", protetor das liberdades individuais, e sem deixar de ser "Estado Social", protetor do bem comum, passou a ser também "Estado Democrático". Daí a expressão Estado de Direito Social e Democrático. Não que o princípio democrático já não fosse acolhido nas concepções anteriores, mas ele passa a ser visto sob nova roupagem. O que se almeja é a participação popular no processo político, nas decisões do Governo, no controle da Administração Pública.

A legitimação popular, sem dúvida, decorre lógica e diretamente da forma de governo (República), do tipo de Estado (Democrático de Direito), além é claro da titularidade do poder que lhe foi conferida. Mas não só disso. A cidadania é o grande fator de legitimação do povo, permitindo que haja em defesa das instituições democráticas. E a democracia também fundamenta a exigência de participação popular, ao propugnar pela chamada "identidade democrática", ou seja, "a identidade entre "povo" e "governo"".

No que tange à realidade institucional brasileira, a junção da noção de democracia à de Estado de direito, levada a efeito pela atual Constituição, muito mais que estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal, foi responsável pela atribuição aos cidadãos de um direito de primeiríssima grandeza, de importância inquestionável: o direito de participação nas decisões estatais.

De fato, aí reside um sistema democrático semidireto ou participativo. Independentemente da razão de ser das disposições constitucionais sobre a participação popular, tidas por alguns como um verdadeiro descuido do constituinte

conservador, a análise sistemática dos princípios e normas constitucionais que se referem ao tema apontam para um sistema que se aparta da representatividade tradicional, e em muitos pontos a supera. Com argúcia, Anderson Sant'Ana Pedra refere-se à modificação de redação experimentada pelo artigo 1º, parágrafo 1º da Carta Magna, que traduz um avanço substancial na forma de exercício do poder político (PEDRA, 2003, p. 137):

Observa-se que o legislador constituinte conferiu nova redação à cláusula que, desde a Constituição de 1934, consagra o princípio da soberania popular em nossas constituições. Assim, à tradicional afirmação de que "todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido", enunciado emblemático de um modelo de democracia predominantemente representativa, não conduziu o Constituinte de 1988 que preferiu declarar que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Estaria assim assinalada a passagem ao que tem sido interpretado como um modelo de democracia participativa, semidireta ou plena, em que o exercício da soberania popular se estende para além do voto, com a preservação da potencial constituinte dos cidadãos.

Também Laís Almeida Mourão foi sensível à utilização do advérbio diretamente em nosso texto fundamental (MOURÃO, 2001, p. 27-28):

É exatamente do desdobramento desse promissor advérbio diretamente que emergem os mecanismos institucionais de participação popular, considerada um princípio democrático que concretiza a realização da soberania popular, exercida de modo combinado por instituições de Democracia Direta e Representativa, de forma que uma não exclua a outra – ao contrário, para que se conjuguem e se completem em prol do bem comum, fim

último a ser buscado pela Administração Pública.

E não é só. O artigo 14 da Constituição, num desdobramento das disposições fundamentais constantes do artigo 1º e seu parágrafo único, estabelece, em rol que reputamos apenas exemplificativo, outras formas de exercício direto da soberania popular, concorrentemente ao sufrágio universal (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Além disso, em diversas outras passagens o direito de participação popular é expressamente referido, por exemplo, na exigência de participação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, XII), no gerenciamento da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), da saúde (art. 198, III), da assistência social (artigo 204, II) e da educação (artigo 206, VI), entre outros inúmeros dispositivos que se ligam, direta ou indiretamente, ao tema.

Portanto, é mister afirmar que a vigente Constituição da República estabeleceu um sistema de exercício do poder político que conjuga a tradicional representação com a intervenção direta do povo no desempenho de todas as funções estatais (administrativa, legislativa e judiciária), superando a "velha dicotomia Estado e sociedade civil", com o que os "particulares, os cidadãos, os destinatários finais das ações estatais, paulatinamente estão deixando de ser considerados como intrusos nas atividades administrativas, especialmente nos processos de tomada de decisões". Vive-se, no Brasil, pois, ao menos formalmente, uma democracia participativa.

3.5.2.3 A cidadania na gestão democrática das cidades

A transformação da sociedade brasileira, ainda imersa em ranços oligárquicos que surpreendem pela persistência, necessita de uma cidadania ativa que deve superar sua condição de mito para ser mais que uma promessa, apesar dos "problemas crônicos, como a truculência policial, abusos de autoridades administrativas, inoperabilidade, corrupção, impunidade", pois "se não temos cidadania (e, por consequência, cidadãos), se não temos participação consciente (um amplo contingente de pessoas conscientes e dispostas a participar da

e) na condução da sociedade organizada em Estado, não temos democracia" (MAMEDE, 1997, p. 224).

A participação popular, muito mais do que uma nova forma de exercício do poder político no Estado, muito mais do que mecanismo que permite a correção da oligarquia, muito mais do que princípio jurídico norteador do processo interpretativo, é mecanismo que garante a eficácia social da Constituição, sobretudo em constituições analíticas como a brasileira, povoadas de diretrizes programáticas cuja inaplicabilidade sempre foi a aposta - vencedora - de todos os que buscam perpetuar o estado de desigualdade presente na sociedade.

O atingimento dos objetivos fundamentais da política urbana estabelecidos pelo artigo 182 da Constituição Federal - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes - está diretamente condicionado pela gestão municipal democrática. Na lição de Nelson Saule Júnior (SAULE JÚNIOR, 1997, 119):

A constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município, é condição essencial para os objetivos da política urbana serem atingidos, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculantes para a execução do plano diretor.

Também Maria Paula Dallari Bucci deixa claro o destaque à gestão democrática pelo Estatuto da Cidade (BUCCI, 2002, p. 325):

A própria situação topológica do capítulo, que é o penúltimo do Estatuto, antecedendo apenas as "Disposições Gerais", além do seu conteúdo indicam seu caráter de norma de processo político-administrativo, que informa o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores, para o que se exige sempre a necessária participação popular.
[...]

A realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182-183).

[...]

A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (tais como o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas, etc.) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões.

Enfim, as disposições do Estatuto da Cidade, referentes à gestão democrática das cidades, estão diretamente relacionadas com a democracia participativa acolhida no texto de nossa Constituição vigente. Muito mais do que simples fundamento político, o texto constitucional deve funcionar como verdadeiro norteador do processo interpretativo do Estatuto da Cidade, bem como da legislação que lhe venha complementar. Somente assim será possível a superação de uma visão conservadora dos instrumentos de participação direta do povo nos negócios do governo e que, via de regra, supervalorizam a representação, em detrimento direto da autêntica soberania popular (AMARAL, 2003).

3.5.3 O processo participativo

A gestão democrática da cidade vem especificamente tratada no Capítulo IV do Estatuto da Cidade. Das regras estabelecidas pela lei sobressai um *caráter processual*, cuja intenção está ligada a gerar a *legitimação* da gestão pública através de *procedimentos*. A opção do legislador é plenamente válida. Na lição de Carmen Lúcia Antunes Rocha (ROCHA, 1997, p. 11):

Na organização administrativa democrática, o processo administrativo surge como uma forma de superação da atuação estatal autoritária. É por ele, fundamentalmente, que o princípio da legitimidade do poder, desempenhado por meio da atividade administrativa, ganha densidade e foros de evidência e eficiência social e política.

O artigo 43 do Estatuto começa por arrolar os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir que a gestão das cidades se faça de forma democrática: I – órgãos colegiados de política urbana; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano; e IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O rol aí utilizado é *meramente exemplificativo*, o que fica claro pelo uso da expressão "*entre outros*". Como se observa, o processo participativo nada mais é do que a utilização de uma série de instrumentos pelos quais a gestão se torna democrática, ensejando uma construção coletiva. Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, 2002, p. 336) dá o devido alcance e abrangência a estes instrumentos, afirmando que:

[...] nas audiências públicas, debates e consultas deve ser assegurada a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais, observando-se o princípio da publicidade quanto aos documentos e informações produzidos nos projetos, planos e programas urbanísticos, garantindo-se o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações existentes, para ensejar uma participação ativa e propositiva dos cidadãos;

De acordo com Silva (2001, p.120),

[...] a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais: "a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no

poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular”.

Contudo, essa ‘participação, direta ou indireta, do povo no poder’, mostra-se precária. Tal precariedade pode ser manifestada pelas “[...] promessas positivas da globalização só se mantiveram em parte, e a interdependência ‘objetiva’, material, que se criou com a dimensão global”. Dentro desse contexto, emerge “[...] a fragmentação criada pela crise das identidades parciais e das homogeneidades culturais anteriores, sem que nada ainda as tenha substituído” (BAGGIO, 2009, p.105).

A propósito, Touraine (1998, p.29) aponta como tarefa da democracia contemporânea “assegurar ao indivíduo a fruição de sua dupla dimensão social”: de igual (perante a lei) e de diverso (diante do social). Essa valorização do ator social só é possível, na visão do autor, pela superação dos modelos clássicos de democracia, divididos nas vertentes revolucionárias e liberais, que, apesar das divergências, expressam o ideal da “política das luzes” para o qual o progresso social só é possível pela eliminação dos atores conscientes e organizados.

A democracia participativa, a toda evidência, apresenta-se como antídoto às mazelas do sistema político informado por interesses subliminares sediados em além-fronteiras, em condições de formar no povo a consciência constitucional de suas liberdades e de seus direitos fundamentais. Para Bonavides (2005, p. 2,):

[...] contrato social, direitos humanos, soberania, princípio da autodeterminação dos povos são armas da liberdade, armas que se não enferrujam nem envelhecem, tão coevas e prestantes para as nações deste continente quanto o foram nos séculos XVIII e XIX para as nações do chamado Primeiro Mundo.

A participação, entretanto, está a exigir novas formas de atuação governamental, estas não mais somente para depositar o voto nas urnas, mas sim pela participação do cidadão do trabalho político por meio da discussão, do enfrentamento para contestar ou apoiar os trabalhos. Sendo que, esta questão é de extrema importância para as “democracias modernas”

enfrentarem de forma coerente com os verdadeiros princípios democráticos (ROPELATO, 2008, p. 93). Aliás, em sede de meio ambiente é sempre bom ter presente o Princípio 10, da Declaração do Rio de 1992¹²⁷, assim já preconizava:

Princípio 10 – A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informação relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processo de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Mas, a ideia de participação política pode ter muitas formas diferentes de realização. Segundo Baggio (2009, p. 89):

Para que os problemas das sociedades políticas contemporâneas possam obter uma solução coerente com a cultura democrática, é necessária uma participação de caráter “forte” dos cidadãos, o que exige a redefinição dos objetivos da vida em comum, de forma que recuperem a atualizem a ideia de “bem comum” [...] Essa participação “forte” realiza-se – de modo geral, na forma de mobilização extraordinária – todas as vezes que estão diretamente em jogo os

¹²⁷ Tradução da “Rio Declaration, United Nations Conference on Environment and Development”, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992. Documento não traduzido oficialmente pela Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraRioMA.pdf>. Acesso em 01/09/2011.

direitos e os interesses de uma comunidade local ou categoria de cidadão.

O conceito de participação, segundo o autor, “indica um vínculo que leva a reconhecer a existência de um bem comum da sociedade à qual pertence”. Para além das diferenças antropológicas e idiosincrasias dos indivíduos, os governos precisam criar as condições para que exercite uma racionalidade transcultural e se alcance uma verdade compartilhada, sobretudo mediando a comunicação, no sentido de inibir técnicas de violência linguística ou embustes retóricos, abrindo mão ele próprio de qualquer debate estratégico (BAGGIO, 2009).

Nesse sentido, relevante é o papel da administração pública, quando compelida e responsável a propiciar a participação popular, como, v. g., nas audiências públicas do plano diretor participativo, que adote uma postura de transparência, renunciando ao oportunismo de tirar proveito das limitações ao exercício da alteridade e, ao revés, buscando suprir as deficiências intersubjetivas com adequada atmosfera ao encontro.

O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar o seu cumprimento, o exercício do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto, qualquer pessoa e em especial os grupos sociais marginalizados têm o direito de participar do processo de planejamento municipal, ou seja, do processo do plano diretor.

Por conta desses requisitos, a democracia parece conviver com taxas muito baixas de participação. Como evidencia Ropelato (2008, p. 90), sobre as pesquisas que avaliam “o comportamento político individual”. Estas mostraram que o envolvimento tem sido das pessoas que “[...] que ocupam as posições centrais da estratificação social, os círculos mais internos e estáveis, propensos à conservação do *status quo* [...]”.

Ainda, sobre esta questão Ladislau Dowbor (1999) destaca que a democracia precisa de cidadãos informados e engajados, para realmente ser uma democracia, isto é, a soberania popular deve exercer o seu papel num processo verdadeiramente democrático. Mas, o que acaba ocorrendo com a participação é que esta se dá num processo seletivo. Nada obstante, estudos

recentes confirmam que a opção pelo direito de participação de todos os cidadãos é produtiva (ROPELATO, 2008, p. 93):

Reconhecer a todos os cidadãos o direito de serem sujeitos políticos, mediante formas e instrumentos eficazes, representa uma opção decisiva para a ampliação da qualidade das democracias modernas, capaz de produzir resultados importantes, ainda inexplorados em comparação com a ênfase dada até hoje quase que exclusivamente ao momento eleitoral.

Nos termos como concebida a *participação popular* pela nossa Constituição Federal, ela poderá – ou melhor, deverá – ter lugar em todos os níveis de exercício do poder político. Mas o nível local é, por excelência, seu *habitat* natural. A proximidade que as comunidades menores – a grande maioria dos municípios, portanto – permite entre o povo e os governantes é elemento incentivador e facilitador da participação. Ensina Laís de Almeida Mourão (MOURÃO, 2001, p. 83):

Como célula política da organização nacional, é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma relativa homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização.

No mesmo sentido é o magistério de Dowbor (DOWBOR, 1999, p. 102):

A questão do poder local está rapidamente emergindo para tornar-se uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade. Referido como local, *authority* em inglês, *communautes locales* em francês, ou ainda como espaço local, o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas.

No caso dos países subdesenvolvidos, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das elites. Roberto Amaral (2003) chega até mesmo a rotular o fortalecimento do poder local como condição de existência da democracia, o que basta para demonstrar a importância das regras sobre gestão democrática da cidade para a efetividade da democracia participativa estabelecida pela Constituição Federal.

3.5.3.1 Das normas esparsas sobre gestão democrática

Não só no Capítulo IV o Estatuto da Cidade refere-se à gestão democrática. Há, em seu todo, diversas normas esparsas que se afinam, direta ou indiretamente, com a forma compartilhada de gestão municipal estabelecida no capítulo específico que trata do tema. As primeiras referências feitas pelo diploma legal à gestão democrática constam dos incisos II, III e XIII do seu artigo 2º, que veicula as suas diretrizes gerais. Pode-se afirmar, neste passo, que a gestão democrática, a cooperação entre governo, iniciativa privada e população no processo de urbanização e a obrigatoriedade de audiência do poder público municipal e da população interessada para a implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população são, na realidade, princípios jurídicos, vetores para a interpretação tanto das demais normas do próprio Estatuto, quanto da legislação que lhe dá complemento, em qualquer nível (BUCCI, 2002). Cabe ressaltar, aqui, que a norma abrange a visão de impacto ambiental, tradicionalmente vinculado apenas ao meio ambiente natural.

Em seguida, ao disciplinar os chamados *instrumentos de política urbana*, novamente o Estatuto traz regramentos relacionados à gestão democrática: a *gestão orçamentária participativa* (artigo 4º, II, "f", esmiuçada no artigo 44, adiante analisado); o plebiscito e o referendo (artigo 4º, II, "s") e os *estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV) e de impacto ambiental (EIA)* (artigo 4º, VI).

O parágrafo 3º do artigo 4º também estabelece o chamado *controle social do dispêndio de recursos*, exigindo a participação da comunidade no controle da utilização dos instrumentos de política urbana que demandem o gasto de recursos públicos. O artigo 33, VII, exige que a lei específica que aprove a constituição de uma *operação urbana consorciada* preveja controle compartilhado da operação com a sociedade civil.

O artigo 37, parágrafo único, exige a publicidade dos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança. A mesma exigência de publicidade é repetida com relação ao Plano Diretor, no artigo 40, § 4º da lei sob comento. A exigência é integralmente compatível com o princípio da publicidade. E, para além disso, a publicidade representa verdadeira *condição* para a participação. No dizer de Nelson Saule Júnior (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 30):

A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O acesso às informações é elemento primordial para a democratização da gestão da cidade, que deverá ser utilizado por qualquer cidadão e não apenas pelos órgãos da administração municipal, permitindo eliminar a apropriação indevida do conhecimento sobre a cidade por pequenos grupos de técnicos e servidores da máquina estatal, que atendem apenas os interesses da minoria privilegiada que sempre teve acesso às instâncias do poder municipal.

Garantir a publicidade e garantir o acesso às informações englobam condutas diversas da administração: a imposição de publicidade exige uma *"postura ativa a ser tomada pela Administração"*; permitir o acesso, por sua vez, implica numa *"postura de receptividade em relação a quem queira se inteirar dos assuntos de público interesse"*. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 30). Inúmeras são as facetas que o tema da participação suscita,

mas para o objetivo deste estudo importa ter presente o instrumento das audiências públicas.

3.5.4 As audiências públicas

3.5.4.1 Origem e amparo legal das audiências públicas

A audiência pública tem raízes no direito anglo-saxão, no qual é denominada de *public hearing*, sendo considerada como parte da garantia clássica do devido processo legal. O instituto origina-se de uma extensão para a perspectiva coletiva do princípio clássico de assegurar ao indivíduo o direito de ser ouvido previamente a uma decisão que possa afetar seus direitos e interesses (*due process of law*). É um instrumento de democracia participativa.

Utilizada na esfera dos interesses difusos, a audiência pública deve ser realizada toda vez que for necessário emitir normas jurídicas ou administrativas, aprovar projetos de grande importância ou impacto sobre o meio ambiente ou a comunidade ou ainda controlar os serviços privatizados ou o orçamento público.

Na audiência pública sobressai um caráter participativo próprio do Estado Democrático de Direito, na medida em que o instrumento permite importante abertura para o pluralismo que caracteriza as sociedades complexas hodiernas, fragmentada em grupos com interesses muitas vezes colidentes entre si e não plenamente contemplados no cenário político formal. Para Alexandre Gavronsky (GAVRONSKY, 2011, p. 329) a audiência pública é:

[...] ato público, de caráter consultivo, regido pela oralidade e aberto à população interessada em determinada matéria de relevância coletiva que lhe serve de objeto, destinado a garantir transparência e participação da população na decisão a ser tomada, incrementando-lhe a legitimidade e a aproximando da realidade e necessidades que informam a questão.

O ordenamento jurídico brasileiro passou a prever a figura da audiência pública com a instalação da Assembleia

Constituinte, em março de 1987, através do art. 24 de seu Regimento Interno, que consagrou a realização de audiências públicas nas subcomissões temáticas. A partir daí diversas leis federais recepcionaram o instituto.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre as Licitações e Contratos Administrativos, traz no art. 39 a obrigação da realização de audiência pública no início do processo licitatório, nos casos que especifica. Por sua vez, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o Processo Administrativo, prevê no art. 32, a audiência pública “para debates sobre a matéria do processo”, sendo relevante a questão.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, determina, no art. 9º, § 4º., que a audiência pública seja realizada para que a população e o Poder Executivo avaliem o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. No que tange ao meio ambiente, malgrado a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, não ter expressamente previsto o instituto da audiência pública, no art. 8º, inciso II, autorizou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a convocar, sempre que necessário, entidades privadas a atuarem informativamente para a apreciação de estudos de impacto ambiental.

Exercitando esta competência, o CONAMA editou a Resolução nº 001/86, de 23 de janeiro de 1986, que no art. 11, § 2º., passou a exigir a realização de audiência pública para a discussão dos estudos e relatório de impacto ambientais. Como forma de regulamentar essa previsão, o CONAMA editou ainda a Resolução nº 009/87, de 03 de dezembro de 1987, que dispôs, no art. 2º, que a audiência pública será realizada sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou quando for solicitada por entidade civil, Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos. A audiência pública foi prevista também na Resolução CONAMA nº 237/97, de 19 de dezembro de 1997, como etapa do procedimento de licenciamento ambiental.

No âmbito da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, as audiências públicas estão previstas no art. 43, do Decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, instituidora de normas de segurança e mecanismos de

fiscalização que envolvam organismos geneticamente modificados. Tocante aos serviços públicos privatizados, regulados por Agências, o art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996 (energia elétrica) e o art. 19 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 (petróleo), preveem, respectivamente, a realização de audiências públicas, toda vez que decisões ou alterações de normas administrativas implicarem em afetação de direitos dos agentes econômicos ou dos consumidores.

Mas é na questão urbanística que as audiências públicas começaram a ganhar a dimensão que hodiernamente apresentam, especialmente com o advento da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, que previu o instituto de forma expressa nos artigos 2º, XIII; 40, § 4º, I; e 43, II. Buscando regulamentar essas audiências o Conselho das Cidades – CONCIDADES, baixou a Resolução nº, 25, de 18 de março de 2005, que em seus artigos 8º e 9º, apresentam algumas características da solenidade.

Posteriormente, a Resolução CONAMA nº. 369, de 28 de março de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais de intervenção em áreas de preservação permanente, previu a realização de audiências públicas, em seu art. 9º, VI, 'i', para os casos de regularização fundiária. As audiências públicas, além de serem realizadas nas hipóteses onde seja exercida a função administrativa, também vêm sendo incorporadas pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público.

No Poder Legislativo é a própria Constituição Federal que, em seu art. 58, § 2º, II, determina a realização de audiências públicas no processo de elaboração das leis. Já o Judiciário se vale da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que trata da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, cujo art. 9º. § 1º, faculta ao relator da matéria promover a audiência pública para o esclarecimento dos fatos. De seu turno, a Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, do art. 27, IV, admite a audiência pública como forma dos cidadãos e das entidades da sociedade civil colaborarem com a instituição no desempenho de suas funções constitucionais.

3.5.4.2 Ausência de previsão dos requisitos genéricos das audiências públicas

Conquanto positivadas em uma série de diplomas legais – e cada vez mais utilizadas –, as audiências públicas não possuem um marco regulatório próprio, em condições de dota-las de um regime jurídico específico. O Estatuto da Cidade a ela se refere no artigo 40, § 4º, inciso I, que regulamenta a Política Urbana e estabelece:

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º. - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Depois, apenas a Resolução CONAMA nº 009/87 e a Resolução CONCIDADES nº 25/05 apresentam alguns requisitos relativos à convocação do evento, ao local de sua realização, finalidades e forma de condução. Veja-se a Resolução CONAMA nº 009/87:

Art. 1º - A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA n.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º - Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão Licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º - A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º - Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

Art. 3º - A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.

Art 4º - Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.

Parágrafo Único - Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.

Art. 5º - A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Art. 6º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

E a Resolução CONCIDADES nº 25/2005:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I - ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os

meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II - ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III - serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV - garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V - serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

As leis federais que tratam da matéria não estabeleceram um conjunto de regras que regulamentem o funcionamento da audiência pública; apenas instituíram, nos processos administrativos, a sessão pública de informações, consultas e debates. Segundo Mariana Mencio (MENCIO, 2007, p. 124):

Na realidade, não existe uma lei que discipline os requisitos genéricos, para que toda e qualquer audiência pública, independentemente da matéria que venha a ser tratada (ambiental, urbanístico, licitação) seja considerada válida, isto é, apta a produzir efeitos jurídicos.

De notar-se que a democracia participativa vale-se de inúmeros institutos, entre eles a “consulta pública” e os “debates públicos”, previstos expressamente no art. 43, II, do Estatuto da Cidade. A consulta envolve a participação de grupos, associações ou indivíduos, que são titulares de interesses difusos ou coletivos através da manifestação de opiniões com vistas à tomada da melhor decisão administrativa.

Já os debates possuem estas mesmas características de coleta de opinião, mas oportunizam o confronto de ponto de

vistas, ideias e tendências. As audiências públicas, por sua vez, resultam da junção destes dois institutos, com a adoção de maior rigor formal no seu procedimento, por conta dos efeitos que geram no mundo jurídico, como explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto (MOREIRA NETO, 1997, p. 20):

A audiência pública, já conceituada, acresce às características dos dois institutos anteriores (coleta de opinião e debates públicos) um maior rigor formal de seu procedimento, tendo em vista a produção de uma específica eficácia vinculatória, seja ela absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, seja relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado.

Destarte, o processo e a apuração do resultado nas audiências públicas é deveras importante, seja para exigir e monitorar a conduta administrativa reclamada pela população, seja para, contrário senso, obter uma decisão fundamentada, que possa, inclusive, ser submetida a eventual análise jurisdicional de legalidade e discricionariedade motivada – além da legitimidade.

3.5.4.3 Finalidades das audiências públicas

As finalidades das audiências públicas são “informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”, conforme a citada Resolução n.º. 25/2005. As audiências públicas são as reuniões coletivas que envolvem a participação de todos os interessados afetados ou não pelo que será discutido na reunião. Estas devem ser realizadas em locais de fácil acesso para as pessoas poderem chegar até o local.

Conforme Silva (2008, p. 158), as reuniões devem ter caráter expositivo, contendo explicações do objeto em questão. Devem ter caráter consultivo que é quando é questionado para a população que está participando, do tema em questão. Menciono (2007), por sua vez, destaca que a audiência pública é conduzida com lisura, quando o órgão público atua com sinceridade e transparência, na apresentação das informações.

Também quando é estabelecido o diálogo entre todos, a administração pública e a população interessada. E quando os presentes participam de forma ativa dos debates, procurando efetivamente contribuir para o processo (MENCIO, 2007). Questão tormentosa é saber se as decisões de tais órgãos colegiados, ou mesmo as conclusões extraídas de uma audiência pública são ou não vinculantes para o poder público. Tal efeito não foi expressamente previsto pelo Estatuto, mas poderá ser legalmente adotado no âmbito de cada município, como bem destacado por Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 37):

A atribuição de funções deliberativas ao Conselho esbarrará nas matérias em relação às quais o Estatuto da Cidade ou outras normas exijam edição de lei específica, reservando, portanto, competência ao Poder Legislativo. Contudo, em relação a outras matérias, não cobertas por essa vedação, poderá ser atribuído ao conselho poder de deliberar sobre aspectos de fundo, os quais se tornarão elementos vinculantes ou de forte poder persuasório para a expedição de atos administrativos ou legislativos subsequentes.

Veja-se o caso recente do Município de Garopaba que, em audiência pública designada para promover alterações no Plano Diretor, transcorrida em 13 de junho de 2012, assumiu espontaneamente o compromisso de que as audiências públicas subsequentes sobre o tema teriam eficácia deliberativa. O Ministério Público de Santa Catarina, presente ao ato, valeu-se da Ação Civil Pública nº 167.11.002100-8, em tramitação na Comarca de Garopaba (que versa sobre modificações anteriores do Plano Diretor em desacordo com o princípio da gestão democrática das cidades), para requerer ao Juiz que determinasse ao Executivo Municipal a anexação ao processo de cópia da gravação da referida audiência pública e a ata de sua realização, a fim de verificar o registro de tais compromissos assumidos pela municipalidade.

Na hipótese em comento, é louvável a iniciativa de transformar a natureza jurídica consultiva das audiências públicas em deliberativa (não há óbice legal para tanto, como corrobora o Ministério Público no mencionado Parecer),

aproximando-as de uma democracia deliberativa autêntica, mas traz também a dificuldade nada trivial de estabelecer critérios para a seleção dos que podem participar, dos procedimentos para coleta das opiniões e a apuração dos resultados. O exemplo ilustra a saciedade a importância de regulamentação dos procedimentos das audiências públicas, em qualquer de suas modalidades.

Ainda que a vinculação não seja adotada, o simples fato de haver uma deliberação de um órgão colegiado, ou um posicionamento colhido em audiência pública, torna imprescindível uma *extensa motivação* por parte da autoridade pública que pretender agir em desconformidade com o decidido. Paulo de Bessa Antunes (2002, p.81), ao tecer considerações sobre a audiência pública no processo de licenciamento ambiental, e concluir pela sua *natureza consultiva*, vai ao ponto crucial da questão:

Penso que aqui se estabeleceu um dever de levar em conta a manifestação pública. Este dever se materializa na obrigação jurídica de que o órgão licenciante realize um reexame, em profundidade, de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados, fundamentadamente, na audiência pública.

Também Lúcia Valle Figueiredo constata o que chama de inversão do ônus da prova em decorrência da deliberação tomada em audiência pública. Escreve, especificamente sobre as audiências públicas previstas na Lei de Licitações (FIGUEIREDO, 2001):

Destarte, a primeira grande consequência, verificada por nós: inverte-se, em termos de controle, o ônus da prova. Há necessidade de a Administração provar que sua decisão, não obstante desacolhida ou questionada pela comunidade interessada, ou acolhida em outros termos, foi bem tomada. Nota-se, em consequência, a presunção de que a obra ou o serviço poderia entrar em atrito com os princípios vetoriais da Administração Pública.

Corroborar Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2003, p. 33):

O administrador está, então, nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas, única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei.

As hipóteses de obrigatoriedade da realização de audiências, debates e consultas serão estabelecidas pela legislação de cada ente federado. Mas o próprio Estatuto já prevê um caso de audiência obrigatória: artigo 2º, XIII, que a torna imprescindível para a instalação de empreendimento potencialmente danoso. Sempre que a audiência pública (ou, no mesmo passo, as consultas e debates) for prevista como obrigatória, sua realização deve ser encarada como verdadeiro requisito de validade do procedimento administrativo (MODESTO, 2001)

Utilizando-nos da teoria da linguagem, podemos afirmar que a audiência pública é um evento, que, depois, feita a competente ata documentando-o, passa a ser relevante para o direito como fato administrativo, pois jurisdicionado, e absolutamente necessário para compor o procedimento, a preceder - nesses casos assinalados - o ato administrativo do edital. Portanto, temos a necessidade de um fato jurídico preliminar ao edital para validá-lo, fato jurídico este que será documentado pela Ata da Audiência, esta constituindo-se no ato administrativo inicial do procedimento.

No artigo 44, o Estatuto da Cidade estabelece o que vem sendo chamado de *gestão orçamentária participativa*. A realização de audiências públicas, debates e consultas sobre as propostas das três leis orçamentárias, é alçada ao nível de verdadeira *condição de procedibilidade* do orçamento. Sem a realização de tais *providências democratizantes*, não poderá haver a aprovação das leis do orçamento pelo legislativo (SUNDFELD, 2002, p. 48):

Em verdade, a participação popular no orçamento, por exemplo, passa a ser obrigatória, o que leva à conclusão de que, em sua ausência, o processo de elaboração do orçamento é viciado, podendo ensejar disputa judicial. Imagine-se que não tenha havido qualquer audiência pública, não pode o juiz entender inexistente o orçamento ou ser ele nulo? Poderá, em ação civil pública, conceder liminar a fim de o prefeito ou a Câmara proceder nos termos da lei, ouvindo a comunidade? Será que isso não é ingerência de um poder no outro? Parece-nos que a lei erigiu a participação popular (por qualquer forma que se a entenda) como "condição obrigatória" para aprovação do orçamento e, pois, requisito de validade, o que admite o controle judicial, uma vez que se cuida de legalidade do ato que venha a ser emanado.

3.6 O CONHECIMENTO NO CAMPO DA ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO

Nas várias tradições, o conhecimento sempre foi considerado sagrado, como uma luz, que ilumina e liberta. Desde os primórdios da história humana a busca incessante pelo conhecimento foi uma constante, associado que sempre esteve ao poder e a dominação.

3.6.1 O conhecimento humano

A coleta e o processamento de informações foi um dos principais fios da evolução. O primeiro avanço súbito foi o DNA, que deu à matéria a capacidade de armazenar e reproduzir informações e tornou-se o banco de dados moleculares da vida. Mais tarde a reprodução sexual permitiu que dois organismos compartilhassem suas aprendizagens genéticas, acelerando exponencialmente a taxa de processamento de dados da vida.

Conforme os sistemas vivos evoluíam, eles aprenderam a detectar as mudanças em seu meio ambiente – mudanças na química, no calor, na luz, na pressão e na vibração. A vida começava a sentir o mundo ao seu redor. Os sistemas nervosos

evoluíram para processar esses dados sensoriais e transformá-los em informações úteis. As informações que se filtravam por muitos sentidos diferentes podiam ser integradas num modelo consistente do mundo. As experiências podiam ser lembradas e utilizadas num momento posterior.

O sistema nervoso de algumas criaturas tornou-se tão grande que elas foram capazes de desempenhar o complexo processamento de informações necessário para a linguagem simbólica. Tais criaturas puderam compartilhar sua aprendizagem umas com as outras e pensar sobre o mundo que viviam. Começaram a formar conceitos, a estabelecer princípios gerais e assim construir um quadro do mundo no qual se encontravam. A natureza tinha começado a conhecer a si mesma (RUSSEL, 1992).

O humano surge, na história evolutiva da linhagem hominídea a que pertence, com o surgimento da linguagem. Referindo-se aos humanos e ao seu sistema nervoso, Humberto Maturana (MATURANA, 2008) expressa a riqueza e a vastidão de domínios de interação que este sistema possibilita permitindo a geração de novos fenômenos e novas dimensões de acoplamento estrutural. Foi isso, não outra coisa, que permitiu o desenvolvimento filogenético que resultou no *homo sapiens* e, em última instância, na linguagem e na autoconsciência humanas (ARAÚJO, 2012):

O funcionamento do sistema nervoso é plenamente consistente com sua participação numa unidade autônoma, na qual todo estado de atividade leva a outro estado de atividade nela mesma, dado que o seu modo de operar é circular, ou em clausura operacional. Portanto, por sua própria arquitetura, o sistema nervoso não viola, e sim enriquece, esse caráter autônomo do ser vivo (...) daí se segue que todo conhecer é fazer, como correlações sensório-efetoras nos domínios de acoplamento estrutural em que existe o sistema nervoso". (pág. 185).

Segundo Santos e Souza (2010):

A cognição humana decorre da capacidade desenvolvida por homens e mulheres para a

criação ou composição de representações mentais e processos imaginativos, partindo da memória de sensações, sentimentos e ideias. Essas criações ou composições são provocadas por perturbações internas que, em parte, decorrem diretamente dos estímulos recebidos do ambiente no qual os seres humanos estão inseridos.

Na opinião de Francisco Sagasti¹²⁸ (UNESCO, 2002, p. 4):

A função que o conhecimento exerce em todas as atividades humanas é tão crítica que os conceitos de desenvolvimento e progresso necessitam ser redefinidos em termos da capacidade para gerar, obter, disseminar e utilizar o conhecimento.

3.6.2 O conhecimento como valor

Há algum tempo os teóricos chamam a atenção para a revolução paradigmática que nossa sociedade está vivendo. Sociedade Pós-moderna, Sociedade Pós-industrial, Era da Informática e Era do Conhecimento são denominações de certa forma equivalentes para este período que conforma o novo contexto da sociedade (CASTELLS, 2000).

O surgimento de uma cultura e uma economia cada vez mais globalizadas e virtuais, levadas adiante pelo processo acelerado da ciência e da tecnologia de forma geral e pelo desenvolvimento dos computadores e da comunicação de modo particular, deu margem ao surgimento dessa Sociedade da Informação (CASTELLS, 2000) e, com ela campos novos de investigação, como a Engenharia e Gestão do Conhecimento.

Salienta-se que o conhecimento passa, definitivamente, a fazer parte dessa nova era. Conforme Valentim (2002, p. 1), essa sociedade “cria novos caminhos para o desenvolvimento e exige uma nova postura diante das mudanças sociais. Gerar, obter e aplicar conhecimento passam a ser itens básicos para enfrentar essas mudanças”.

¹²⁸ Membro do Conselho do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

Um dos legados que o Japão deixou ao mundo com a sua extraordinária recuperação após a Segunda Grande Guerra foi a importância do investimento em conhecimento. Visionários – ou propulsores – da economia da informação, os japoneses demonstram com exemplos práticos que o sucesso é resultado da mobilização dos ativos intangíveis de uma comunidade e do apoio às organizações para enfrentar ambientes de trabalho e negócios mutáveis e dinâmicos.

O Brasil recém dá os primeiros passos na direção do pós-capitalismo, que apresenta-se como um modelo virtuoso para o imprescindível e inadiável desenvolvimento nacional, já que a capacidade produtiva não é mais dependente apenas de capital. A Gestão do Conhecimento (GC) fornece as ferramentas para operar essa transição. A participação democrática também tem relevância neste processo:

Hoje, ao tempo em que os cidadãos promovem a transição para a Sociedade do Conhecimento, a participação popular adquire igual importância no direcionamento do desenvolvimento social, podendo ajudar a construir melhores democracias e mercados e, então constituir a única garantia de altos níveis de segurança e qualidade de vida. (SZEREMETA, 2005, p. 101)

Toda a associação gera um conhecimento, mas nem todo o conhecimento é percebido como verdadeiro ou valioso. Assim, o termo conhecimento é reservado para designar uma associação considerada verdadeira, enquanto uma associação improvável ou um conhecimento falso são considerados como mito ou falácia.

A imprecisão filosófica, ontológica e epistemológica do termo conhecimento incita questionamentos sobre a pertinência de sua utilização para designar novos campos de estudos como a Engenharia do Conhecimento, que procura modelar processos e comportamentos e a Gestão do Conhecimento, buscando soluções sistêmicas para gerir processos de conhecimento (SANTOS E SOUSA, 2010)

Muitos autores do campo da EGC se baseiam no conceito de conhecimento expresso por uma relação hierárquica entre dados (*data*), informação (*information*), conhecimento

(*knowledge*) e sabedoria (*wisdom*) que é referenciada como DIKW, hierarquia da informação, hierarquia do conhecimento ou pirâmide do conhecimento. Sabedoria é a habilidade de incrementar a eficácia, porque a eficiência – que é a eficácia com ganhos – é incrementada pela inteligência. Conhecimento adiciona valor, o que demanda a função mental que chamamos de julgamento. Os valores éticos e estéticos em que isso implica são inerentes ao ator e são únicos e pessoais.

De acordo com Polanyi (1983), alguns conhecimentos apenas se manifestam quando surge alguma situação na qual sejam necessários. Além disso, não são todos os conhecimentos que podem ser expressos por meio de palavras. A característica do conhecimento como algo que capacita a ação, demandando interação para ser reconhecido, é destacada por vários autores, mas ainda não existe um consenso sobre quais são as fronteiras do conceito de conhecimento. Para conhecer é necessário saber associar; para associar é preciso lembrar; e para lembrar é necessária alguma forma de representação interior da coisa ausente.

No âmbito dos estudos de Engenharia e Gestão do Conhecimento é importante considerar os processos de construção, disseminação, utilização e armazenamento de conhecimentos. Para lidar com o grande fluxo de informações, não basta disponibilizar diversas tecnologias da informação, é preciso criar um ambiente propício a trabalhar com foco no conhecimento, com estratégias e procedimentos suportados por sistemas adequados aos problemas enfrentados. Em uma estratégia voltada para o conhecimento é importante mapear:

1. o que deve ser conhecido
2. por quem deve ser conhecido
3. porque deve ser feito
4. quando deve ser feito
5. onde deve ser feito
6. como deve ser feito

Além disso, o esforço para realizar este levantamento deve ser ponderado por uma análise de custo e benefício. Este conjunto de procedimentos e decisões é a própria gestão do conhecimento. Drucker (1993) afirma que atualmente o único recurso significativo é o conhecimento que capacita à ação, compondo os meios para se obter resultados sociais e

econômicos. O valor do conhecimento está diretamente relacionado ao seu papel de orientar, de forma econômica, o dispêndio de energia para a realização de uma atividade.

Mas definir o que realmente é conhecimento é uma tarefa desafiadora, considerando que o conhecimento reside apenas na mente dos indivíduos e ao mesmo tempo pode ser capturado, armazenado e compartilhado (SPIEGLER, 2002). Isso faz com que o conceito de conhecimento seja muito diverso entre vários autores que tratam da matéria.

Para Sveiby (1998, p. 43), o conhecimento pode ser entendido como "uma capacidade humana, de caráter tácito, orientado para a ação, baseado em regras, individual e em constante mutação. Seu conteúdo é revelado em ações de competência individual, isso porque, na prática, essa se expressa por meio de conhecimento explícito, habilidade, experiência, julgamento de valor e rede social". Binotto (2005) apresenta um levantamento sobre os principais conceitos de conhecimento (Quadro 30), no campo organizacional:

Quadro 31 – Conceitos de Conhecimento

Autor	Conceito	Ênfase
Argyris e Schön (1978)	Conhecimento é construído através da ação ele influencia e transforma a ação.	Aprendizagem Organizacional
Bender e Fish (2000, p. 126)	"O conhecimento surge na cabeça do indivíduo e é moldado sobre a informação que é transferida e enriquecida pela experiência pessoal, crenças e valores com propósito de decisão e relevância de ação. É a informação interpretada pelo indivíduo é aplicada para o propósito desejado. É o estado mental de ideias, fatos, conceitos, dados e técnicas, gravados na memória do indivíduo."	Criação de Conhecimento
Bhatt (2000a)	Conhecimento é uma mudança na realidade que é observada e percebida através de múltiplas interações e troca de informações.	Gestão do Conhecimento
Brown e Duguid (1998)	O conhecimento organizacional constitui a competência essencial e é mais do que "know-what" (conhecimento explícito), o qual pode se compartilhado. O conhecimento requer o saber "know-how" a habilidade particular de colocar o "know-what" em prática.	Conhecimento Organizacional e Comunidades de Prática
Davenport e Prusak (1998, p. 6)	"Conhecimento é uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e <i>insight</i> experimentado, a qual proporciona uma estrutura de avaliação e incorporação de novas experiências e	Capital Intelectual

	informações."	
Despres e Chauvel (2000)	Conhecimento é prática compartilhada, como a propriedade da Comunidade de Prática que necessita, cria, usa, debate, distribui, adapta e o transforma.	Gestão do Conhecimento
Leonard e Sensiper (1998)	Conhecimento é um subsistema da informação: é subjetivo, ligado ao comportamento significativo, e possui elementos tácitos surgidos da experiência.	Conhecimento Organizacional
Liebeskind (1996, p. 94)	"Conhecimento "informação cuja validade foi estabelecida através de testes para sua validação."	Conhecimento Organizacional
Marakas (1999, p. 264)	"Conhecimento é um significado feito para a mente."	Criação de Conhecimento
Maturana e Varela (1995)	O conhecimento consiste numa construção contínua e é resultante da interação entre o homem e o mundo.	Criação de Conhecimento
Nonaka (1991; 1994) e Nonaka e Takeuchi (1997)	Conhecimento é um sistema de crença justificada.	Criação de Conhecimento
Nonaka e Takeuchi (1997)	O conhecimento organizacional refere-se tanto à experiência física e à tentativa e erro quanto à geração de modelos mentais e ao aprendizado com os outros, ou seja, "um processo humano dinâmico de justificar a crença pessoal com relação à 'verdade'".	Criação de Conhecimento
Nonaka, Umemoto e Senoo (1996)	Conhecimento é essencialmente dado, já e existe com a organização, ou pode ser apreendido ou adquirido de outras fontes.	Criação de Conhecimento
Oliveira Jr., Fleury e Child (2001)	O conhecimento da empresa é fruto da interação com o ambiente de negócios, que se desenvolve através dos	Conhecimento Organizacional

	processos de aprendizagem. Pode ser interpretado, também, como informação associada a experiência, intuição e valores.	
Polanyi (1967, p. 4)	"O conhecimento humano partindo da premissa que "nós podemos conhecer mais do que somos capazes de expressar".	Conhecimento Organizacional
Probst, Raub et al (2002, p. 30)	"O conhecimento é um conjunto total que inclui cognição e habilidades que os indivíduos utilizam para resolver problemas. O conhecimento se baseia em dados e informações, mas, ao contrário deles, está sempre ligado a pessoas."	Gestão do Conhecimento
Schendel (1996)	O conhecimento organizacional é uma fonte fundamental para os ganhos da empresa, pois é um recurso imitável. Seu papel aparece na construção das competências ou capacitações, transformando resultados genéricos em específicos desejados.	Conhecimento Organizacional
Stewart (1998, p. 30)	"Conhecimento é o que compramos, vendemos e produzimos".	Capital Intelectual
Sveiby (1998, p. 35)	"O conhecimento consiste numa construção contínua e é resultante da interação entre o homem e o mundo. A definição de conhecimento é algo amplo e não existe uma palavra que seja aceita de modo geral".	Capital Intelectual

Fonte: Binotto (2005)

Para Bhatt (2000), mesmo que o conhecimento seja passível de geração, codificação e processamento, o seu valor real somente é percebido quando ele traz algum significado dentro do seu contexto. Sem significado o conhecimento está inerte e estático. Já para Nonaka e Takeuchi (1997) e Nonaka, Toyama e Byosiere (2001), a informação objetiva oferece um novo ponto de vista para a interpretação de eventos e objetos, possibilitando que sejam vistos significados que antes eram invisíveis.

Smith (2006) analisando a obra de Piaget, traz a discussão sobre a mudança epistemológica, enfatizando três questões. A primeira é que a ação é a base do conhecimento, englobando ações físicas, sociais e operações intelectuais. Em segundo lugar, uma epistemologia adequada deveria identificar um mecanismo (o equilíbrio) responsável para novos conhecimentos, isto é, o desenvolvimento. Em terceiro lugar, o desenvolvimento do conhecimento leva tempo e é construído sobre múltiplos níveis (SMITH, 2006).

3.6.3 Criação do conhecimento organizacional

A criação de conhecimento, segundo Szeremeta (2005), consiste em informações aliadas à experiência, contexto, interpretação e julgamento. Para o autor, o conhecimento sem desafio permanece vazio; o contexto sem informação torna-se ignorância, e com informações falsas, quando aplicado num processo político, normalmente é receita para o desastre. Daventport e Prusak (1998) explicitam os conceitos e assinalam as diferenças entre dado, informação e conhecimento (Quadro 32).

Quadro 32 – Definições de dado, informação e conhecimento

Elementos	Definições
Dado	Conjunto discreto e objetivo de fatos sobre um determinado evento. É uma parcela quantificável e objetiva do estoque de informação e conhecimento de uma empresa.
Informação	Mensagem contendo um emissor e um receptor e cujo significado envolve uma nova interpretação baseada em um conjunto de dados. Dentro de qualquer empresa há um complexo e contínuo fluxo de informações, seja por meios tecnológicos, ou por meio da interação entre as pessoas.
Conhecimento	Mistura fluida de experiências, valores, informação contextual e intuição, formando um “painel” na mente de uma pessoa que a habilita a avaliar e obter novas experiências e informações.

Fonte: Adaptado de Davenport e Prusak (1998)

Ainda a criação do conhecimento em uma organização é produto de uma interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o explícito. Essa interação é caracterizada pelas mudanças entre diferentes modos de conversão do conhecimento, que por sua vez são induzidas a vários fatores.

Essa afirmação é corroborada com a estrutura do conhecimento apresentada por Santos (2008), baseado em Nonaka e Takeuchi (1997), onde se tem os conhecimentos do ambiente, da mente e do corpo.

Esse processo cíclico caracteriza a espiral do conhecimento, proposta por Nonaka e Takeuchi (1997). A espiral do conhecimento inicia-se através da troca de experiências entre os indivíduos (socialização), que são por sua vez, formalizadas através da criação de conceitos e modelos (externalização), transformando o conhecimento tácito em explícito. Na etapa seguinte, o conhecimento formalizado é acessado e combinado possibilitando a geração de novos conhecimentos (combinação), que por sua vez são aprendidos pelos indivíduos, momento em que o conhecimento explícito se transforma em tácito (internalização). Essas etapas são esmiuçadas a seguir

(NONAKA E TAKEUCHI, 1997; NONAKA, 1991; 1994; NONAKA, UMEMOTO, SENOO, 1996; NONAKA, TOYAMA, KONNO, 2000).

- **Socialização:** este modo possibilita converter conhecimento tácito em tácito, através da interação entre indivíduos. Para a aquisição do conhecimento não há necessidade de linguagem. Pode ser por meio da imitação, observação e da prática, viabilizada pela experiência compartilhada e facilitada pelo compartilhamento de perspectivas, bem como de experiências dos membros. Sem a experiência, é extremamente difícil para as pessoas compartilharem entre elas. Porém, a mera transferência de informações faz pouco sentido se ela for abstrata e fora do contexto. Ele envolve processos grupais e a cultura organizacional.
- **Externalização:** é o processo de articular conhecimentos tácitos em explícitos, considerando que eles são complementares e podem se expandir no tempo pelo processo de interação mútua, através das rodadas de diálogos. Pode, também, estimular os membros a articular suas perspectivas e revelar conhecimentos tácitos usando metáforas (forma de perceber ou entender intuitivamente uma coisa imaginando simbolicamente outra, pela expressão e linguagem), analogias (realizada pelo pensamento racional e concentra-se nas semelhanças estruturais entre as duas coisas) ou modelos (construção de um arquétipo). A analogia auxilia a conhecer o desconhecido através do conhecido, eliminando a lacuna entre imagem e o modelo lógico. Ela é mais estruturada que a metáfora no que se refere a distinção entre duas ideias ou objetos. O modelo é aceito com mais rapidez que a metáfora. Todos eles tomam como base a troca de informações explícitas e o paradigma da tecnologia da informação. Podem estar presentes aqui documentos, reuniões formais, treinamentos, redes computadorizadas, entre outros, incluindo a educação formal. Esse processo gera o conhecimento sistêmico.

- **Combinação:** envolve a conversão do conhecimento explícito em tácito e utiliza processos sociais para combinar os conhecimentos explícitos e informações presentes nos indivíduos. É o modo de conversão mais importante por envolver diferentes conjuntos de conhecimentos explícitos conceituais, controlados pelos indivíduos. Indivíduos trocam e combinam conhecimentos através de mecanismos como: reuniões, conversas interpessoais, comunidades de prática e sistemas computacionais. Dessa interação é possível a geração de novos conhecimentos. Os novos conceitos criados necessitam ser combinados com os conhecimentos explícitos existentes para transformá-lo em algo mais tangível. A escrita auxilia na articulação do conhecimento.
- **Internalização:** na conversão de explícito para tácito, conhecimento operacional ou know-how, surge a noção de aprendizagem e há o estímulo com processos de tentativa e erro “do aprender fazendo” com base no conhecimento tácito e com o compartilhamento do conhecimento explícito. Esse modo de conversão possibilita a vivência dos resultados práticos do novo “conhecimento”, ou seja, aqui é gerado o conhecimento operacional que os autores identificam como “*learning organization*” (aprendizagem organizacional). A internalização, também pode ocorrer sem que se tenha um “reexperimentar” as experiências vividas por outras pessoas. Como por exemplo, as experiências passadas podem ser transformadas em um modelo mental tácito e quando a maioria dos membros de uma organização ou de um grupo compartilha dos mesmos, este poderá fazer parte da cultura organizacional.

No processo interativo, não apenas o indivíduo enriquece seu conhecimento, mas também contribui para o conhecimento organizacional, ou seja, o conhecimento que é internalizado dentro da organização, não é produto de um indivíduo somente, mas é resultado da interação entre eles (BHATT, 2002).

O conhecimento não é uma cópia da realidade, como defendia o empirismo, nem o produto de um desdobramento de capacidades que o organismo já possui, como sustentava o inatismo. É, ao contrário, o resultado da interação entre a condição de que os seres humanos dispõem ao nascer e sua atividade transformadora do meio, uma posição que foi denominada de “construtivismo” (DELVAL, 2003).

Em complemento, tem-se a ideia de Piaget, trabalhada por Delval (2003), na qual o conhecimento não é algo que se produz sem razão, mas que, tratando-se de um processo adaptativo, decorre de uma necessidade: ao tentar realizar uma ação ou encontrar uma explicação para o que ocorre, o sujeito encontra uma resistência na realidade. Para enfrentá-la, precisa modificar seus conhecimentos anteriores, pois do contrário não poderá resolver essa dificuldade. Isso o obriga a dar um passo adiante e a abandonar crenças anteriores. Por isso, o conhecimento é um processo de criação, e não de repetição.

Sendo assim, os quatro modos de conversão do conhecimento envolvem a espiral de criação de conhecimento que ocorre na medida em que acontece uma interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o explícito, associado a vários fatores indutores da conversão do conhecimento. A espiral pode iniciar em qualquer modo de conversão, mas normalmente inicia na socialização. Este modo, normalmente começa a desenvolver um campo de interação que facilita o compartilhamento das experiências e modelos mentais dos membros do grupo.

A externalização é provocada pelo diálogo ou pela reflexão coletiva, nos quais o emprego de uma metáfora ou analogia representa ajuda aos membros da equipe a externarem o conhecimento tácito oculto que, de outra forma, é difícil de ser comunicado. A combinação é provocada pela colocação do conhecimento recém-criado e do já existente proveniente de outras seções da organização em uma rede, cristalizando-os assim em um novo produto, serviço ou sistema gerencial. Por fim, o aprender fazendo provoca a internalização (NONAKA, 1994; NONAKA, UMEMOTO, SENOO, 1996; NONAKA, TAKEUCHI, 1997; NONAKA, TOYAMA, KONNO, 2000). A Figura 5 demonstra a espiral do conhecimento na visão de Nonaka e Takeuchi (1997).

Figura 5 – Espiral do Conhecimento



Fonte: Nonaka e Takeuchi (1997)

Nonaka e Takeuchi (1997) propõem as cinco Fases do Processo de Criação de Conhecimento, delineadas a seguir:

- a) Compartilhamento do conhecimento tácito: estabelece uma estreita relação com o modo de socialização. O compartilhamento ocorre entre vários indivíduos com diferentes histórias, perspectivas e motivações, tornando-se a etapa crítica à criação de conhecimento organizacional. Para efetivar este compartilhamento, é necessário um espaço ou situação em que os indivíduos possam interagir uns com os outros através de diálogos pessoais, compartilhando experiências e sincronizando seus ritmos corporais e mentais;
- b) Criação de conceitos: corresponde à externalização na medida em que o modelo mental tácito compartilhado passa pela verbalização em palavras e frases e, finalmente, cristalizado em conceitos explícitos. Este processo “é facilitado pelo uso de múltiplos métodos de raciocínio como dedução, indução e abdução”, este

- último, principalmente pelo emprego de metáforas e analogias (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 98);
- c) Justificação de conceitos: está centrada na determinação de que conceitos recém-criados valem realmente a pena para a organização e a sociedade. Assimila-se a uma filtragem;
 - d) Construção de um Arquétipo: ocorre quando o conceito justificado é transformado em algo tangível ou concreto. Como os conceitos justificados são explícitos, sofrem a transformação em arquétipos, que também são explícitos;
 - e) Difusão Interativa do Conhecimento: ocorre quando o novo conhecimento criado, justificado e transformado em modelo, passa para um novo ciclo de criação de conhecimento em um nível ontológico diferente, tanto dentro da organização quanto entre organizações.

O compartilhamento de informações ajuda os indivíduos a se situarem melhor na organização, podendo seus pensamentos e ações serem direcionados, uma vez que eles não estão desconectados, mas associados livremente entre si, assumindo posições importantes no contexto organizacional (NONAKA; TAKEUCHI, 1997). O conhecimento passível de interação, registro e disseminação parece possuir a participação efetiva das pessoas e é permeado por um processo contínuo de aprendizagem em busca da adoção das melhores práticas.

Há duas macroperspectivas a serem consideradas quando se enfoca o conhecimento: conhecimento como objeto e conhecimento como processo. A primeira dedica pouca atenção às pessoas, individual ou coletivamente. Procura abstrair o conhecimento das pessoas que criam e implementam, enquanto que a segunda envolve os processos individuais e sociais ligados a criatividade, inovação, motivação e comunicação (SPENDER, 2001). Portanto, é importante salientar que, para esse estudo, conhecimento terá maior importância do ponto de vista processual e não apenas declarativo.

Por isso, a ideia de criar novos conhecimentos, não é apenas a capacidade de aprender com os outros ou adquirir conhecimentos externos, mas também de construir por si mesmo através da interação intensiva e laboriosa entre muitos membros

da organização, englobando ideias e ideais da organização e permitindo a tentativa e o erro (MORESI, 2001).

3.6.4 Gestão do conhecimento

Os diferentes conceitos e ênfases mostram que há necessidade de se separar o que seja gestão do conhecimento, criação de conhecimento, gestão do capital intelectual, entre outros. Assim, gestão do conhecimento não é uma simples questão de capturar, estocar e transferir informação, mas requer interpretação e organização da informação em múltiplas perspectivas (BHATT, 2001).

Dejarnett (1996) considera que a gestão do conhecimento é seguida da criação, a qual é seguida da interpretação, disseminação e uso, e da retenção e refinamento do conhecimento. É o suporte, a observação, a medida e a otimização sistemática da organização. Teixeira Filho (2000) define gestão do conhecimento como “uma coleção de processos que governa a criação, disseminação e utilização do conhecimento para o alcance pleno dos objetivos organizacionais”.

Já para Angeloni (2003), trata-se do conjunto de atividades responsáveis por criar, armazenar, disseminar e utilizar efetivamente o conhecimento na organização, observando seu aspecto estratégico, tão necessário no ambiente empresarial moderno. Para Terra (2001), a gestão do conhecimento implica a adoção de práticas gerenciais compatíveis com os processos de criação e aprendizado individual e, também, na coordenação sistêmica de esforços em vários planos: organizacional e individual; estratégico e operacional; normas formais e informais.

Os processos de gestão do conhecimento são definidos, portanto, a partir da identificação de diversas atividades proximamente relacionadas (PROBST, 2002). Essa abordagem consiste na identificação, aquisição, desenvolvimento, distribuição, utilização, retenção, metas e avaliação do conhecimento. Identificar o conhecimento significa analisar e descrever o ambiente da organização (PROBST, 2002). O conhecimento, tanto interno quanto externo, não é automaticamente visível. A identificação seletiva do conhecimento produz um nível de transparência que possibilita

aos colaboradores encontrarem seus pontos de apoio e ganhar acesso ao ambiente de conhecimento externo.

O segundo passo é a aquisição do conhecimento. As organizações, devido ao rápido crescimento e fragmentação do conhecimento, não conseguem desenvolver sozinhas o *know-how* de que necessitam. Em muitos casos importam parte substancial do seu conhecimento de fontes externas, através de relacionamentos com clientes, fornecedores, concorrentes e parceiros, suprimindo as lacunas de conhecimento (PROBST, 2002). O conhecimento adquirido não precisa ser recém-criado, mas apenas ser novidade para a organização.

São duas as formas de aquisição do conhecimento: por meio da compra (maneira mais direta e geralmente mais eficaz de se adquirir o conhecimento), isto é, contratar indivíduos que o possuam ou adquirir uma organização; ou através do aluguel, que significa realmente alugar uma fonte de conhecimento. Um exemplo para esta modalidade de aquisição de conhecimento seria a contratação de um consultor para um projeto (DAVENPORT E PRUSAK, 1998).

Então, o conhecimento precisa ser desenvolvido observando alguns aspectos. O desenvolvimento do conhecimento interno tem sentido econômico se for mais barato do que sua compra no mercado externo; e sentido estratégico, se a organização precisar reter o controle de competências essenciais. Tradicionalmente o desenvolvimento de conhecimento é visto como um produto de departamentos de pesquisa e desenvolvimento. Os gestores de conhecimento devem também analisar outras atividades da empresa e os processos que criam conhecimento novo para toda a organização (PROBST, 2002).

Na abordagem do desenvolvimento do conhecimento individual, Probst (2002) aponta a criatividade (capacidade de produzir ideias e soluções novas) e a capacidade individual de resolver problemas, como dois mecanismos que interagem entre si para o desenvolvimento de novos conhecimentos. Destaca-se que somente onde existem interação e comunicação, transparência e integração, pode-se fazer o conhecimento individual tornar-se coletivo.

Depois de desenvolvido, o conhecimento deve ser distribuído. O compartilhamento e a distribuição correspondem à transferência do conhecimento por meio de trocas pessoais entre

indivíduos. Dependendo do contexto, a partilha e distribuição podem representar o processo de distribuição de conhecimento para um determinado grupo, ou a transferência entre indivíduos dentro de equipes ou grupos de trabalho (PROBST, 2002). Davenport e Prusak (1998) salientam que o conhecimento é transferido nas organizações independente de um processo sistematizado de compartilhamento ou distribuição. Tem-se, ainda, as Condições Capacitadoras da Criação de Conhecimento Organizacional (NONAKA E TAKEUCHI, 1997), conforme o Quadro 33:

Quadro 33 – Condições capacitadoras da criação de conhecimento na organização

Intenção	está centrada na aspiração que a organização possui com relação às suas metas e os esforços que são desenvolvidos para alcançá-las, através da elaboração de estratégias.
Autonomia	proporciona tanto os indivíduos, como as equipes ou as organizações a liberdade sob o ponto de vista da criação de conhecimento e estão propensas a se automotivarem para criar novo conhecimento diante dessas condições.
Flutuação e caos criativo	reside na instabilidade natural ou proposital da criatividade na organização. Quando é proposital, normalmente é provocada pelos níveis de diretoria. Ela busca estimular a criação de conhecimento organizacional através de um processo permanente de questionamento e reconsideração de premissas existentes por cada membro da organização.
Redundância	significa que as informações transcendem as exigências operacionais imediatas dos membros da organização. Do mesmo modo, para que o conhecimento organizacional seja criado, é necessário que um conceito criado por um indivíduo ou por um grupo seja compartilhado por outros indivíduos que talvez não precisem desse conceito imediatamente.

Variedade de requisitos	consiste na diversidade interna de uma organização, com o objetivo de poder lidar com uma variedade de contingências em um ambiente complexo.
--------------------------------	--

Fonte: adaptado de Nonaka e Takeuchi (1997)

Em complemento, Sveiby (1998) define dois modos distintos para o compartilhamento de conhecimentos: por meio da informação ou da tradição. Segundo o autor, por meio da informação o conhecimento é compartilhado de forma indireta (palestras, apresentações audiovisuais, manuais, livros). Pela tradição, o conhecimento é compartilhado de forma direta; assim, o receptor participa da transferência, que acontece de indivíduo para indivíduo, através do aprendizado prático (SVEIBY, 1998).

O objetivo fim da gestão do conhecimento é assegurar sua aplicação para o alcance de benefícios (PROBST, 2002). Para Cimbalista (2001) não adianta investir na criação do conhecimento se não houver uma cultura de pesquisa voltada para o aproveitamento ou utilização desse conhecimento. Para assegurar-se de que o conhecimento aplicável será mantido, acontece à retenção seletiva de conhecimentos, que requer gestão (PROBST, 2002). A retenção de conhecimento pode ser entendida por um conjunto de processos: seleção, armazenamento e atualização.

A seleção corresponde à análise de conhecimentos, experiências e competências que devem ser conservadas. O processo de armazenamento exige uma atenção especial quanto à definição da forma adequada na qual o conhecimento deve ser salvo na base de conhecimentos. De acordo com Probst (2002), três são os meios de armazenamento: colaboradores individuais (através da manutenção dos especialistas na empresa), grupos (pelo fato de a memória do grupo ser superior àquelas dos indivíduos) e computadores (pela capacidade ilimitada de armazenamento).

Segundo Probst (2002), somente quando o conhecimento armazenado puder ser recuperado e sua qualidade for aceitável é que o processo de armazenamento cumpriu seu objetivo. Por fim, a atualização citada pelo autor tem como objetivo a manutenção da qualidade e atualidade dos conhecimentos armazenados na base, para a tomada de decisão acertada

baseada nos conhecimentos disponíveis na organização (PROBST, 2002).

Como os demais processos de gestão, devem ser estabelecidas metas para o conhecimento que direcionam a sua própria gestão, estabelecendo quais habilidades ou conhecimentos devem ser desenvolvidos e em que níveis (PROBST, 2002). As metas do conhecimento podem ser caracterizadas em normativas (que pretendem criar uma cultura ciente do conhecimento, na qual as habilidades das pessoas são compartilhadas e desenvolvidas); estratégicas (que estabelecem o conhecimento essencial, bem como quais conhecimentos serão necessários no futuro) e operacionais (que convertem as metas normativas e estratégicas em objetivos concretos).

Com a finalidade de decidir se as metas de conhecimento foram atingidas, a última etapa consiste em avaliar o conhecimento. Se o conhecimento não é medido, o ciclo de gestão de conhecimento fica incompleto. O objetivo da medição do conhecimento é fornecer informações aos administradores que são necessárias para a tomada de decisão sobre a gestão do conhecimento (PROBST, 2002).

Para que o conhecimento possa ser medido, Probst (2002, p. 83) sugere que “cada organização deve elaborar seu próprio conjunto de indicadores, adequado às suas circunstâncias específicas, para registrar e controlar as variáveis que sejam importantes para ela”. Gerir o conhecimento é uma atividade que requer metodologias adequadas, planejamento estruturado, para que os objetivos organizacionais sejam alcançados em qualquer área de atuação.

3.6.5 A Engenharia e Gestão do Conhecimento no âmbito da administração pública

Para os fins desta pesquisa, assume significado especial a EGC no âmbito da administração pública municipal, verificando sua pertinência e possibilidades, já que é o Poder Executivo local o encarregado de promover e coordenar o processo participativo, do qual emergem as audiências públicas, tema central deste estudo.

Iniciativas respeitáveis vêm sendo desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹²⁹, fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que se destina a fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Alguns trabalhos sobre a gestão do conhecimento da administração pública já foram produzidos pelo IPEA, como: i) Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do executivo federal¹³⁰; ii) Gestão do conhecimento na administração pública¹³¹; iii) O desafio da gestão do conhecimento nas áreas de administração e planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES¹³²; e iv) Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde¹³³; todos apresentando contribuições e recomendações para a elaboração e a implementação de uma política de gestão do conhecimento para o setor público.

Da autoria de Fábio Ferreira Batista (2012), o livro “Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão”, lançado pelo IPEA em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) descreve um modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira (Figura 6) formado por seis componentes: “i) direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas; ii) viabilizadores: liderança, tecnologia, pessoas e processos; iii) processo de GC: identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar; iv) ciclo KDCA¹³⁴; v) resultados de GC; e vi) partes interessadas: cidadão-usuário e sociedade.”

¹²⁹ <http://www.ipea.gov.br/portal/>, acessado em junho de 2013.

¹³⁰ Texto para Discussão, n.º. 1.022, de junho de 2004.

¹³¹ Texto para Discussão, n.º. 1095, de junho de 2005.

¹³² Texto para Discussão, n.º. 1181, de maio de 2006.

¹³³ Texto para Discussão, n.º. 1316, de dezembro de 2007.

¹³⁴ É um método iterativo de gestão de quatro passos, utilizado para o controle e melhoria contínua de processos e produtos: Knowledge-Do-

Figura 6 – Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública



Fonte: Batista (2012)

O autor define a Gestão do Conhecimento (GC) na Administração Pública da seguinte forma (BATISTA, 2012, p. 122):

A Gestão do Conhecimento é um método integrado de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro.

Todavia, pode-se argumentar que não é necessário construir um modelo específico para a administração pública. Basta adotar um modelo teórico construído para organizações privadas e adaptá-lo às características particulares de uma organização pública. Foi o que fez a Empresa Brasileira de

Check-Act, baseado no PDCA > PPlan-Do-Check-Act (em português: Planejar-Executar-Verificar-Ajustar).

Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ao utilizar como ponto de partida para a construção do seu modelo de GC duas perspectivas complementares, a saber: o *SET KM Model* e o *Knowledge Based View of Organizations*.

O modelo construído com a participação dos funcionários da empresa é formado por quatro eixos dinâmicos: *i*) estratégia (conceito estratégico do uso da informação e do conhecimento; *ii*) ambiente – quatro grupos de condições promotoras (social-comportamental, comunicação/informação, cognitiva/epistêmica e gerencial/negócio; *iii*) caixa de ferramentas (conjuntos de ferramentas de Tecnologia de Informação (TI) e práticas gerenciais e *iv*) resultados (ativos tangíveis e intangíveis) (ALVARENGA NETO e VIEIRA, 2011).

No entanto, alguns especialistas discordam deste argumento. Cong e Pandya (2003) ponderam que é necessário um modelo próprio de GC para o setor público porque as diferenças entre os setores público e privado alteram a implementação da estratégia de GC. Karl Wiig (2002) defende uma GC ampla na e em apoio à administração pública. Segundo ele, essa abordagem permitirá “à sociedade prosperar e aumentar sua visibilidade fazendo as pessoas e instituições trabalharem de forma mais inteligente” (WIIG, 2002, p. 238).

Abdullah e Date (2009) afirmam que o diferente contexto organizacional justifica a construção de modelos específicos de GC para o setor público em vez de se adotar modelos do setor privado. Isto porque, segundo Wiig (2002, p. 224):

A Gestão do Conhecimento (GC) desempenha papel crucial na efetividade da administração pública (AP). A GC na AP ao apoiar os objetivos da sociedade pode trazer benefícios amplos que permitirão a ela [sociedade] prosperar e tornar-se mais viável com as pessoas e instituições trabalhando de forma mais inteligente e, assim, melhorando a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Karl Wiig (2002, p. 238) destaca também que:

A Administração Pública (AP) em qualquer sociedade é importante e complexa. Ela influencia a maioria dos aspectos da sociedade. Sua maneira de atuar e

efetividade influenciam a cultura, a qualidade de vida, o sucesso e a viabilidade de uma sociedade. A Gestão do Conhecimento (GC) contribui com novas opções, melhorando a capacidade de realização e com práticas que podem beneficiar muito a administração pública. Gerenciar o conhecimento tornou-se uma nova responsabilidade da AP para que ela possa aumentar a efetividade dos serviços públicos e melhorar a sociedade a qual ela serve.

Os resultados esperados de um programa de GC na administração pública estão ligados aos princípios básicos que a norteiam, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, a saber: eficiência, qualidade, efetividade social; além dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A melhoria da eficiência estará sempre na agenda das organizações públicas, pois os recursos gastos pelo Estado são extraídos da sociedade civil por meio de impostos. Por isso, no Estado Democrático de Direito, os cidadãos exigem eficiência, qualidade e transparência no gasto público.

Outro princípio fundamental da administração pública e que também estará sempre presente na agenda dos gestores públicos é a qualidade. O primeiro aspecto do conceito de qualidade é a adequação ao uso. Um serviço público de qualidade é aquele que é adequado às necessidades da população. Outro aspecto é fazer a coisa certa da primeira vez, com excelência no atendimento. A sociedade exige que haja excelência, isto é, que as melhores práticas de atendimento sejam adotadas na administração pública.

Além da eficiência e qualidade, há o princípio da efetividade social que também é muito relevante e estará sempre presente na agenda da administração pública (BATISTA, 2012). As organizações públicas devem prestar contas dos resultados sociais e econômicos das políticas públicas. A efetividade social diz respeito aos resultados objetivos e práticos a serem alcançados, ao público-alvo, isto é, os setores sociais beneficiados e aos macroindicadores para monitorar os resultados das políticas públicas.

Existe efetividade social também quando há interação entre uma política pública com outras políticas que buscam atender ao mesmo conjunto de cidadãos usuários ou com objetivos macrossociais convergentes. Não basta que o serviço público prestado por uma organização pública tenha qualidade. É preciso que respeite o quesito da legalidade, isto é, que haja a estrita obediência à lei. Não há resultado bom ou gestão excelente à revelia da lei.

A administração pública deve também pautar sua atuação com base na impessoalidade, isto é, não deve haver acepção de pessoas. Os atributos de qualidade do serviço público (cortesia, rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto) devem ser prestados a todos os usuários de maneira indistinta. O tratamento diferenciado só é permitido nos casos previstos na legislação (Instrumento para Avaliação da Gestão Pública. Ciclo 2007).

A gestão pública deve ser caracterizada pela moralidade, isto é, ela deve seguir um código moral. São princípios morais aceitos publicamente que devem ser observados na administração pública. Para aumentar a eficiência, melhorar a qualidade e a efetividade social, e para observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública é necessário mobilizar o melhor conhecimento disponível nas organizações públicas ou fora dela. Portanto, podemos concluir que a efetiva gestão do conhecimento é a base de tudo na administração pública (BUKOWITZ E WILLIAMS, 2002).

Além disso, na medida em que as organizações públicas são transformadas em instituições com foco no conhecimento, o conhecimento passará a ser a sua marca principal. A gestão efetiva do conhecimento é, e sempre será, essencial para alcançar todos esses resultados relevantes para as organizações públicas (BATISTA, 2012). A par disso, existe a relação entre a gestão do conhecimento e o desenvolvimento nacional sustentável.

O IPEA identificou sete eixos temáticos para o desenvolvimento: i) inserção internacional soberana; ii) macroeconomia para o desenvolvimento; iii) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia; iv) estrutura tecnoprodutiva integrada e regionalmente articulada; v) infraestrutura econômica, social e urbana; vi) proteção social,

garantia de direitos e geração de oportunidades; e vii) sustentabilidade ambiental (IPEA, 2011). O Quadro 34 demonstra que em cada eixo temático a administração pública tem como desafio de gestão do conhecimento mobilizar os conhecimentos essenciais para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Quadro 34 – Desafios da gestão do conhecimento para a administração pública

Eixo temático	Desafios da GC
1. Inserção internacional soberana	Mobilizar os conhecimentos essenciais para elaborar, implementar e avaliar políticas públicas internas e políticas que envolvem o relacionamento com outros países e povos coerentes com o objetivo de conquistar uma inserção internacional soberana.
2. Macroeconomia para o desenvolvimento	Mobilizar os conhecimentos essenciais para manejar políticas públicas de forma a articular os diversos atores sociais em torno de um projeto de desenvolvimento nacional sustentável e incluyente.
3. Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia	Mobilizar os conhecimentos essenciais para definir arranjos institucionais mais adequados para conjugar Estado, mercado e sociedade em torno de um modelo de desenvolvimento sustentável e incluyente.
4. Estrutura tecnoprodutiva e regionalmente articulada	Mobilizar conhecimentos essenciais, isto é criar, compartilhar e aplicar conhecimentos, para elaborar, implementar e avaliar políticas públicas referentes aos temas de ciência e tecnologia, inovação e competitividade, organização produtiva e economia regional.
5. Infraestrutura econômica, social e urbana	Mobilizar conhecimentos essenciais para atualizar a matriz energética brasileira e para expandir adequadamente a infraestrutura econômica e social do país (transportes, fontes energéticas e telecomunicações e as interconexões existentes entre tais dimensões).

6. Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades	Mobilizar conhecimentos essenciais para – por meio de políticas públicas – garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão qualificada (condição necessária a qualquer projeto nacional de desenvolvimento).
7. Sustentabilidade ambiental	Mobilizar conhecimentos essenciais para: i) proteger biomas de alta relevância; ii) implementar iniciativas estratégicas; iii) assegurar o acesso a água potável e a condições sanitárias adequadas (ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento); e iv) gerenciar a biodiversidade e a biotecnologia.

Fonte: Ipea (2011)

A capacidade da administração pública em gerenciar de maneira efetiva o conhecimento é fator crítico de sucesso em cada eixo temático na promoção do desenvolvimento brasileiro. Assim, segundo Batista (2012, p. 49) a definição de gestão do conhecimento na administração pública pode ser compreendida como:

(...) um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro.

A contribuição da gestão do conhecimento como disciplina, ou ramo do conhecimento, para a administração pública é, em suma, aumentar a capacidade de conhecimento dos servidores e gestores públicos, das equipes de trabalho e de toda a organização pública – de maneira coletiva, sistemática e integrada – de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para alcançar os resultados esperados da administração pública.

3.6.6 A Engenharia e Gestão do Conhecimento e o processo participativo

Viu-se no tópico anterior a importância da EGC para a administração pública como um todo. No que respeita a uma de suas atribuições específicas, qual seja a de coordenar o processo participativo e promover as audiências públicas, é preciso também assentar qual o papel que a EGC e suas ferramentas de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) podem desempenhar. Pontue-se, de partida, que o conhecimento, no processo participativo, não é apenas o conhecimento técnico, nem a sua gestão está orientada apenas para o aprimoramento interno da organização.

Trata-se, na verdade, de mobilizar a estrutura e os conhecimentos da organização pública, na área objeto da deliberação (orçamentária, saúde, meio ambiente, gestão da cidade, etc.), a fim de viabilizar, da maneira mais ampla e efetiva possível, a participação popular na discussão do assunto, assumindo grande relevância a publicidade e fidedignidade das informações disponibilizadas.

Se de um lado prepondera a existência e disseminação do conhecimento, de outro está a capacidade da Administração Pública de lidar com os conhecimentos comunitários emergentes do processo participativo, promovendo seu diálogo com os saberes especializados. Em uma frase: a EGC no viés da participação popular assume a característica de suporte fundamental à democracia deliberativa.

3.6.7 O conhecimento comunitário

Um dos objetivos desta pesquisa foi investigar em que medida teria ocorrido a apropriação do conhecimento comunitário no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis e sua eventual validação no anteprojeto de lei elaborado pelo Executivo municipal. O termo conhecimento comunitário aqui será utilizado como resultado de um processo ativo de envolvimento, partilha, troca de experiências e construção conjunta de um novo conhecimento realizado pela interação mútua dos membros de uma comunidade.

Entendendo-se comunidade, como um “grupo territorial de indivíduos com relações recíprocas, que se servem de meios

comuns para lograr fins comuns” (FICHTER, 1973, p. 154). Já a expressão ‘comunidade de prática’, muito utilizada, atualmente, no campo da EGC, foi cunhada por Lave e Wenger (1991) para se referir a um grupo de pessoas que compartilham objetivos comuns e conhecimento. Segundo Wenger et al. (2002, p.5):

As comunidades de prática estão em todos os lugares. Nós todos participamos de um número delas - no trabalho, na escola, no lar, em nossos hobbies. Algumas têm nome, outras não. Algumas nós reconhecemos, outras permanecem largamente invisíveis. Nós somos os membros centrais de algumas e participantes ocasionais de outras. Qualquer que seja a forma de nossa participação, a maioria de nós é familiar como experiência de pertencer a uma comunidade de prática.

Manville e Foote (1996), ao fazerem referência às comunidades de prática salientam que estas comunidades incorporam um conjunto de conhecimentos, as quais, no entendimento de Terra e Gordon (2002), são ligadas por desafios, interesses ou problemas específicos em comum, sendo que a comunicação entre os membros dessas comunidades tende a ser ampla. Podem ser efêmeras ou durar um bom tempo com encontros regulares ou não, em locais fixos, ou terem agendas estruturadas, reais ou virtuais.

Segundo Frantz (2010), quando ocorrem num ambiente virtual, não demandam espaço físico, nem horários pré-determinados. Cada membro participa quando e como quer, bastando para tanto estar conectado à rede. Frantz (2010) chama a atenção para o fato de que criar e compartilhar conhecimento são os objetivos fundamentais das comunidades de prática, dentro de uma linguagem comum entre seus membros, com objetivo de que desenvolvam melhor comunicação entre eles. Por se entender, assim, que o conhecimento criado e compartilhado pelas comunidades de prática é um conhecimento comunitário cita-se Duguid e Brown (2001, p. 64):

Embora os membros do grupo possam, aparentemente aprender, as mesmas coisas, as diferentes habilidades e experiências de

cada um resultam em todos conhecendo coisas diferentes ou conhecendo-as de maneira diferente. A experiência compartilhada não leva ao conhecimento idêntico de todos em razão de possuírem ferramentas idênticas.

O conhecimento comunitário é mais frequentemente uma partitura musical do que um equipamento. Diferentes operários trabalham com partes distintas, e apenas a montagem pode produzir o equipamento completo (FRANZONI, 2011). Na esfera municipal, a participação comunitária, cada vez mais intensa e preparada, promove a criação do conhecimento, visto que os gestores públicos podem integrar a leitura comunitária com a técnica e científica, promovendo a partir daí as ações necessárias para uma boa gestão pública através da construção de planos de desenvolvimentos voltados ao enfrentamento dos principais problemas existentes (MARTINS, 2003). Para César (1999, p.4):

A partir da problematização da realidade, definem-se políticas de ação, num verdadeiro processo de planejamento participativo, onde há a distribuição das responsabilidades pela ação planejada entre seus participantes. Nesse sentido, o planejamento é um ato que se constrói a partir da experiência de todos os envolvidos no seu processo, não pode ser formulado entre quatro paredes, pois valoriza o conhecimento específico e a interpretação que cada um dos participantes faz sobre a mesma realidade.

De acordo com Szeremeta (2005), as estruturas políticas e administrativas devem dar atenção ao conhecimento comunitário, pois caso isto não ocorra não haverá o fechamento do círculo completo da criação do conhecimento e a participação comunitária tenderá a ser caracterizada por uma prática sem objetivos (SZEREMETA, 2005).

Para Dowbor (1996), o conhecimento comunitário emerge formado pelas organizações não governamentais de diversos tipos, organizações de base comunitária, organizações da sociedade civil, organizações religiosas, dentre outras. Pode-se constatar que elas se desenvolvem com tamanho dinamismo,

com suas dimensões positivas e negativas, que a força do processo torna a comunidade organizável em torno do chamado espaço de vida.

3.6.8 A democracia eletrônica

Considerando a importância de relações harmoniosas entre Estado e sociedade, as TIC contribuem para tornar o governo transparente (ofertando informação e documentação) e obter retorno por parte do cidadão (consultas públicas e reclamações). Caracterizado pelo fornecimento de serviços eletrônicos, por “e-governance” (atividades de suporte digital para elaboração de políticas públicas, tomada de decisões e gestão) e, principalmente, pela “e-democracy” (democracia eletrônica), o governo eletrônico oferece possibilidades de atuação do cidadão na gestão pública. Com isso, é possível enfatizar o aspecto qualitativo da relação do governo com a sociedade, valorizando o papel do cidadão. Nesse sentido, Rover (2013) afirma que:

É preciso investir em possibilidades que vão além do simples voto, tais como a participação direta dos cidadãos no processo legislativo e nos demais processos de tomada de decisão políticos. Podemos até falar em democracia direta, factível com as redes disponíveis. A democracia digital é uma possibilidade que o futuro nos apresenta graças à evolução das novas tecnologias. Para tanto é necessário o desenvolvimento de políticas que reconheçam a existência de um novo direito, qual seja, o direito de acesso à rede, o que implica a chamada inclusão digital e tudo o que ela representa. Tornar real o direito ao acesso, um direito fundamental. (...)

Do ponto de vista da democracia digital, a participação popular nas decisões governamentais é uma possibilidade de avanço do governo eletrônico, notadamente se utilizando de processos emergentes da própria internet. Mesmo hoje já seria possível o acesso do cidadão a procedimentos de seu

interesse ou da coletividade e que dependam da ação política. O aumento da agilidade desse processo junto com a disseminação de conhecimento e de ações políticas pode ampliar o nível da participação e da consciência político-social. (...)

Diferente da democracia formal pode-se construir com o novo mundo da rede algo próximo da visão de Dewey ²⁵ (apud GARCIA, 2004), que vê a sociedade democrática como uma forma de cooperação social contínua, a qual cada sujeito participa, é responsável e tem confiança nesse processo cooperativo e colaborativo. Se o Estado, concebido como é atualmente, ainda permanece como a instituição que organiza o debate institucional das convicções individuais e valores coletivos, isto só o futuro dirá. Se a emergência for avassaladora poderemos ter uma e-democracia que dispense este velho Estado moderno pouco transparente e dado a pouca colaboração com a sociedade, sua criadora.

A utilização das TIC cada vez em maior escala pelos governos – e na outra ponta a conexão com a sociedade – inibe as desculpas técnicas para a falta de transparência e as dificuldades de comunicação. A perspectiva de aumentar e qualificar a participação democrática por meio da aplicação de ferramentas tecnológicas enseja grande expectativa. Apresenta-se, assim, a possibilidade da utilização dos referidos instrumentos tecnológicos como forma de instituir e dar efetividade à participação social e à abertura dos processos decisórios públicos nos mais diversos níveis de governo, aproximando o cidadão do centro de tomada de decisões. Todavia, excluindo o mundo dos negócios, não há muitas evidências de que sociedade e governo trabalham em rede ou de uma abundância de espaços públicos compartilhados com vistas à criação e gestão de conhecimento (SZEREMETA, 2005).

Existe uma lacuna entre o que tem sido aceito como desejável e possível e o que tem sido implementado. As comunidades virtuais exploram uma nova relação de opinião pública que, por sua vez, encontra-se intimamente ligada ao

destino da democracia moderna, contextualizada em um ambiente que propicia novas alternativas para o campo do debate coletivo, dentro de uma prática mais aberta e participativa.

Não se trata de pensar em uma substituição da participação presencial pela eletrônica, mas sim de complementação, uma vez que a via eletrônica permite superar situações de tempo e espaço que podem dificultar e, em certos casos, até mesmo inviabilizar a participação presencial. Assim, estaria possibilitada uma ampliação da participação, aproximando-se grupos que estariam excluídos do debate em caso contrário; sem exclusão da participação tradicional³. Nesse contexto, Lévy afirma que (2008, p.186):

O efeito espontâneo da expansão do ciberespaço é aumentar as capacidades de controle estratégico dos centros de poder tradicionais sobre as redes tecnológicas, econômicas e humanas cada vez mais vastas e dispersas. Ainda assim, uma política voluntarista da parte dos poderes públicos, de coletividades locais, de associações de cidadãos e de grupos de empresários pode colocar o ciberespaço a serviço do desenvolvimento de regiões desfavorecidas explorando ao máximo seu potencial de inteligência coletiva: valorização das competências locais, organização das complementaridades entre recursos e projetos, trocas de saberes e de experiências, redes de ajuda mútua, maior participação da população nas decisões políticas, abertura planetária para diversas formas de especialidades e de parceria.

A democracia também se manifesta no sentido de que, para enfrentar o desafio da complexidade, do caos e do fluxo, é necessário obviamente reunir a maior quantidade possível de conhecimento, cuja importância aumenta proporcionalmente à incerteza dos objetivos, das causas e dos efeitos no processo político. Ela parece ser o veículo ideal para a criação do conhecimento politicamente útil, pois promove fóruns e mecanismos para a expressão de opinião e deliberação e para a

sua internalização por intermédio de administradores e decisores públicos, em instituições e organizações públicas (NONAKA E KONO, 1998; SNOWDEN, 1998; DAVENPORT E PRUSAK, 1977).

Tais considerações permitem concluir que, embora a participação esteja firmemente baseada na política democrática, as imperfeições da esfera pública, o déficit de recursos deliberativos, a falta de valores apropriados e as diferenças interculturais criam uma lacuna entre as normas que delineiam a política democrática e a sua prática. Acrescentam-se ainda, a falta de experiências democráticas; a ausência de espaços públicos estruturados, dentro dos quais os indivíduos possam aprender a se sentir à vontade ante o diálogo político; a existência de um sistema político que torna o diálogo público vazio de significado e permite a sua cooptação pela mídia de massa (WARREN, 1996).

Devido a essas brechas, a participação genuína continua sendo, em geral, uma promessa não cumprida. Tudo isso remete à análise das formas através das quais as TIC podem beneficiar o desenvolvimento dos cidadãos, aumentando-lhes a disponibilidade de recursos deliberativos. Ao analisar-se a participação política como criação de conhecimento útil, verifica-se que este se encontra embasado em dois pilares (FRANZONI, 2011):

- o primeiro é o conhecimento tácito dos cidadãos, que pode ser reunido pela cultura do engajamento cívico e das liberdades que trazem para o processo de participação política a experiência, o contexto, a interpretação e o julgamento de um povo.
- o segundo é a informação. A criação de conhecimento consiste sempre em informações combinadas com experiência, contexto, interpretação e julgamento. O conhecimento sem desafio permanece vazio; o contexto sem informação torna-se ignorância, e com informações falsas, se aplicado num processo político, normalmente é receita para o desastre.

Assim sendo, a administração adequada de informações públicas também é preocupante. Nesse sentido, a segurança das informações fornecidas pelo governo, as normas para a sua

divulgação e a adoção de uma abordagem holística na sua coleta e divulgação constituem regras básicas.

O que se busca por meio da democracia eletrônica é encorajar a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas, assim como sua avaliação pelos cidadãos (BORBA, 2011).

Da mesma forma, os instrumentos tecnológicos permitem aproximar administradores e administrados por meio de formas de organização cooperativa, valorizando e compartilhando a inteligência distribuída em toda parte nas comunidades conectadas e colocá-las em sinergia em tempo real. De qualquer modo, a utilização da tecnologia no campo da democracia abre novas possibilidades para os cidadãos, necessitando, por sua vez, da adaptação das leis existentes e da formação de uma nova cultura social.

As estruturas políticas e administrativas devem estar atentas ao conhecimento politicamente útil criado através da participação política. De outra forma, o círculo completo da criação do conhecimento não poderá ser fechado. A participação deve ser bem informada e experimentada, o que envolve algo muito além da transparência. A educação, incluindo a alfabetização (que atualmente significa alfabetização e habilidades em TIC), o conhecimento geral, o conhecimento cívico e uma série de habilidades são fundamentais para o processo de participação genuína dos cidadãos nos assuntos públicos, pois esta implica habilidades de trabalhar em rede, organizar e manter domínios de interesse e ação compartilhados, bem como de debate e negociação (KLIKSBURG *et al*, 2005).

A participação também requer especialização. Numa situação em que a participação política irá, na maioria dos casos, competir com o tempo dos indivíduos, já pouco disponibilizado, o desafio será, além do mais, comunicar o máximo de conteúdo politicamente útil numa quantidade mínima de tempo. A sociedade pode decidir destinar o dinheiro público a educar seus cidadãos e prepará-los para uma participação genuína. Esta opção tem sido sempre disponibilizada, porém com resultados questionáveis.

Com as TIC modernas, e especialmente a internet, ela se torna mais visível e mais fácil. O governo eletrônico pode fornecer tutorias on-line e manuais de todos os tipos – sobre questões que variam da alfabetização básica simples à alfabetização em TIC, e desenvolvimento de habilidades, da introdução geral de valores ao desenvolvimento de habilidades civis como o trabalho em redes ou a organização efetiva para a deliberação e ação políticas.

O governo eletrônico pode facilitar o trabalho em rede e o estabelecimento de domínios de interesse compartilhado. Suas aplicações permitem fornecer, sob demanda, explicações específicas acerca de questões politicamente importantes, que podem ser lidas e compreendidas rapidamente. Não se trata de nomear todas as possíveis aplicações de democracia eletrônica (SZEREMETA, 2005). O que importa é a aceitação de que a participação deve ser bem informada e de que a EGC tem um papel importante a desempenhar.

3.6.8.1 Riscos da utilização dos meios eletrônicos

Questão interessante está ligada à responsabilidade de controlar os canais eletrônicos de comunicação. Manter esses portões totalmente abertos (ou seja, a filosofia e a prática do “é proibido proibir”) tem sempre funcionado em benefício do desenvolvimento humano, pois condiz com a preservação das liberdades. No entanto, as considerações políticas e relativas à segurança podem causar e, frequentemente, causam, impacto no comportamento governamental.

Muitos regimes autoritários – e outros nem tanto – traduzem uma longa história de sucesso no controle de tecnologias de informação e comunicação, a exemplo da internet. Através de uma combinação de estratégias reativas e proativas, um regime autoritário pode ir de encontro as expectativas geradas com o uso da Internet e mesmo utilizá-la para ampliar o seu alcance e autoridade.

A situação se complica nos casos em que um serviço público está baseado em hardware ou software de fornecedor privado ou subcontratado. As tecnologias firewall aplicadas por governos, a filtragem de conteúdo e a instalação de sistemas de ofertas fechadas, também conhecidos como “*walled garden*”, destinadas a maximizar o lucro, se não forem combatidas a

tempo e consolidadas no âmbito do interesse público irão converter a promessa de comunicação sem limites através das TIC numa ilusão encerrada por paredes múltiplas, difíceis de serem penetradas (KALATHIL, 2001).

Por outro lado, cumpre ressaltar que a chamada democracia eletrônica possibilita uma ampliação da participação, mas, no entanto, não garante uma qualificação dessa participação, principalmente se observada a partir de uma perspectiva centrada na igualdade material, seja no aspecto relacionado com o acesso à informação, seja no controle dos meios eletrônicos. Nesse aspecto, cumpre referir um alerta que faz Cubas (2001, p. 195):

Muchos de los profetas del ciberespacio, por otro lado, recurren para defender sus tesis a un planteamiento que en el fondo oculta una gran falacia que es identificar el voto con la democracia real. [...] La posibilidad de respuesta de los ciudadanos vía tecnología no se corresponde necesariamente con un aumento de su poder. Por el contrario, puede conducir a un crecimiento sustancial de la legitimación de quien tiene el control del medio técnico adoptado. La interactividad, en otros términos, puede ser puesta al servicio de procedimientos de mera ratificación em una deriva plebiscitaria.¹³⁵

Desse modo, surgem outros aspectos, próprios dos ambientes tecnológicos, relacionados com a segurança e inviolabilidade dos sistemas de informação, além de questões relacionadas com a identificação dos usuários e a certeza de que são os mesmos que estão operando os instrumentos. O maior desafio encontra-se na possibilidade de processamento e

¹³⁵ Tradução livre: “Muitos dos profetas do ciberespaço, por outro lado, para defender suas teses recorrem a uma abordagem que, basicamente, esconde uma grande falácia que é identificar o voto com a democracia real. [...] A possibilidade de participação dos cidadãos através da tecnologia não corresponde necessariamente a um aumento de seu poder. Ao contrário, pode levar a um crescimento substancial da legitimidade de quem tem o controle dos meios técnicos adotados. Interatividade, em outras palavras, pode ser colocada a serviço de procedimentos de mera ratificação de uma deriva plebiscitária.”

aproveitamento, por parte do Estado e do cidadão, de todas as informações, argumentos e justificativas que serão lançados no espaço virtual.

Efetivamente, a possibilidade de participação real no processo político, não traz a garantia de que as considerações feitas pelo cidadão serão ouvidas, compreendidas e levadas em consideração pelos demais e pelo governo; ainda mais considerando a infinita quantidade de informações e opiniões que abastecerão os canais de participação virtual.

3.6.8.2 Ferramentas para tornar os cidadãos conectados e participando em rede

A participação na Sociedade da Informação (CASTELLS, 2000) deve ser interativa, sendo que o conhecimento politicamente útil é criado a partir dessa interação. A parte mais importante desse processo é a socialização no espaço compartilhado de conhecimento-criação, uma fase em que o conhecimento tácito é compartilhado horizontalmente, entre pares. Szeremeta (2005, p. 124) afirma que “a participação eletrônica é frequentemente interpretada como uma forma de aumentar as consultas (entre os cidadãos e representantes eleitos) e preparar os eleitores para uma votação consciente”.

O autor cita duas observações como inevitáveis: (1ª) se a sociedade se move na direção da sociedade em rede (a administração pública, a área de negócios e o público em geral se ligam em rede e interagem), os administradores públicos podem criar conhecimento politicamente útil. Eles também estariam compartilhando informações e conhecimento tácito no processo de participação política. Uma rede adquire seu poder abolindo divisões. (2ª) deve-se atentar para o fato de que um dos efeitos da TIC é fazer desaparecer os intermediários, a menos que estes se reinventem a si mesmos, oferecendo um valor novo ou melhor (SZEREMETA, 2005).

O desafio da democracia eletrônica é, portanto, permitir que a experiência e a especialização dos cidadãos tenham um papel na formulação de políticas e na tomada de decisão para dar aos indivíduos uma maior participação no processo democrático; e também utilizar a energia das pessoas e o seu interesse pela política para apoiar e aumentar as tradicionais instituições da democracia (SZEREMETA, 2005).

Szeremeta (2005) assevera, ainda, que as plataformas de TIC atualmente utilizadas para a participação do cidadão não permitem que se demonstre sua utilidade para encorajar e tornar possível a participação genuína. Ele apresenta uma plataforma que, embora ainda não completa, está desenvolvida o suficiente para imaginar a realidade que se apresentaria a um cidadão que desejasse tornar-se politicamente ativo. Conforme Szeremeta (2005, p. 129 -130):

Inicialmente, no quadro dessa plataforma, se realizaria a participação da sociedade na política, e, em seguida, a confirmação de que a sociedade está decidida a dedicar parte do seu tempo ao tema. De maneira similar, a liberdade absoluta dos cidadãos participarem dos assuntos públicos seria confirmada pela experiência, garantida por lei e pelo sistema judiciário. On-line, eles

- teriam um canal de aprendizado aberto, de fácil acesso e de custo também acessível, para aumentar suas capacidades deliberativas e de uso da TIC;
- poderiam requerer um resumo de qualquer material de seu interesse e recebê-lo rapidamente, com certificado de qualidade do governo e uma infinidade de links, para fontes de informações relacionadas;
- poderiam analisar a lista de domínios politicamente engajados, para descobrir se são do seu interesse e decidirem sobre a sua eventual filiação;
- poderiam assinar qualquer um desses domínios ou criar o seu próprio, caso nenhum tenha servido às suas necessidades, e colocá-lo na lista pública, tornando-o disponível para todos;
- poderiam fazer tudo isso estando seguros de que jamais os guardiões da Internet iriam interferir (por exemplo, fechá-lo, monitorar ou entrar em suas atividades).
- poderiam estar certos de que outros no domínio estariam participando enquanto cidadãos concernidos, e não como representantes de interesses privados. Em nenhum momento, iriam se sentir

pressionados pelo governo ou tampouco o mercado iria exigir que se ajustassem a seus pontos de vista ou comportamento.

- poder iam expressar suas opiniões e debatê-las, chegando eventualmente a sugestões que viessem a ser postas em ação, prontas para ser diretamente compartilhadas, ou através de um intermediário, ou dos administradores públicos.

- teriam garantias legais de ser atendidos e de que o mecanismo de retorno iria dar-lhes prova do impacto, ou receberiam uma explicação sobre eventual rejeição ou acerca das mudanças na implementação de ações sugeridas.

O autor ilustra com o exemplo da pequena cidade universitária de Tampere, na Finlândia¹³⁶ (SZEREMETA, 2005, p. 134), onde:

Qualquer morador da cidade pode participar das tomadas de decisão locais via Internet. Toda a agenda e os planos elaborados pelas autoridades locais encontram-se disponíveis na Internet e é possível comentá-los, de maneira oficial ou não, contatando digitalmente os planejadores e os tomadores de decisão. Há quatro anos, Tampere elaborou o orçamento municipal levando em conta as prioridades dos cidadãos detectadas em pesquisa. Para garantir a igualdade, a pesquisa foi também realizada com formulários de papel. Pela Internet, ela mostrou-se claramente mais popular, e seus resultados foram mais fáceis de ser analisados. Tentou-se utilizar a autenticação eletrônica, de maneira a assegurar que os participantes moravam em Tampere, sendo, portanto, as pessoas certas para responder. Em duas áreas residenciais um “jogo de zoneamento” foi realizado, permitindo aos residentes verificar

¹³⁶ www.etampere.fi, acessado em outubro de 2013..

rapidamente como diferentes soluções de construção poderiam influenciar sua vizinhança. Para as autoridades locais, isso configurou uma oportunidade de reunir sugestões de moradores atuais e até mesmo futuros, e de incorporá-las aos seus planos. As plataformas de discussão se abriram para questões tópicas, e as opiniões reunidas dessa forma anexaram-se ao processo de preparação da tomada de decisão. O retorno e as oportunidades de debate são complementados pela seção de perguntas e respostas que objetiva encontrar respostas para as perguntas recebidas do público, em poucos dias. Os cidadãos mais entusiastas podem juntar-se a uma comunidade da vizinhança e utilizar instruções e espaço no servidor, fornecidos pelas autoridades locais e pela universidade, para a produção de conteúdo local e comunicação entre grupos. Esses serviços, também disponíveis, foram especialmente projetados para atender às necessidades e capacidades de imigrantes e minorias étnicas. Ademais, independentemente de idade, renda ou condição étnica, todos os residentes de Tampere têm acesso à educação em TIC, extensiva, persistente e cheia de imaginação.

Aliar capacidade técnica com vontade política para mudar, pode constituir o mais importante ato de emancipação da história da sociedade humana. Essa junção já é uma realidade em diversos países da Europa, com arcabouço teórico consistente. No Brasil, destacam-se duas experiências concretas: a plataforma colaborativa desenvolvida na cidade de Porto Alegre (RS) e a modelagem computacional multiagente utilizada pelo Projeto Negowat na Bacia do Rio Tietê na região metropolitana de São Paulo, que serão adiante examinadas.

3.6.8.2.1 Plataformas colaborativas: cidades inteligentes e wikicidadania

No final de março de 2011, numa parceria entre a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), a Prefeitura

de Porto Alegre e a ONG Parceiros Voluntários, foi lançado o projeto PortoAlegre.CC na abertura do V Congresso da Cidade, objetivando implementar uma plataforma colaborativa que facilitasse a emergência de novas práticas de cidadania, espontâneas, autônomas, colaborativas e co-criadoras de um novo espaço público para a cidade. A plataforma pode ser conhecida no endereço <www.portoalegre.cc>, de cujo espaço se extrai:

O projeto PortoAlegre.cc é a concretização do conceito de Wikicidade. Criado dentro da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos -, este conceito se refere a uma plataforma digital que permite a discussão da história, a realidade e o futuro de territórios específicos, e nasceu após a experiência liderada pela própria universidade no Parque da Redenção, o Redenção.cc - projeto pioneiro no Brasil.

Em outras palavras, PortoAlegre.cc é um espaço de radicalização da democracia, onde você tem voz e vez para discutir a cidade, mostrando o que ela tem de bom e o que precisa ser melhorado. Melhor ainda, você pode dar sua opinião de como a cidade pode melhorar, e chamar as pessoas para ajudarem a transformar essa ideia em realidade.

Certo lugar perto da sua casa tem interesse histórico? Você pode criar um wikispot para ele. Ou quem sabe criar um para seu próprio bairro, estimulando a discussão entre o pessoal da sua comunidade sobre os problemas que estão acontecendo, e debatendo como resolvê-los? É assim que dá pra começar a fazer a diferença.

Cada um dos 82 dos bairros estão representados dentro do PortoAlegre.cc. Ele é uma cópia fiel e digital de como a cidade funciona. Você poderá navegar pelo mapa e publicar conteúdos diretamente em sites de redes sociais como Twitter, Facebook, YouTube e Vimeo, falando de situações que te tocam na cidade - sempre lembrando que ela pode melhorar com a ajuda de todos.

O "cc" do nome vem do termo Creative Commons, um tipo de licença de propriedade intelectual criado para compartilhar conteúdos culturais com todos. Assim, todo este projeto pode ser utilizado por qualquer um para também fazer um wikispot de um lugar na sua cidade.

Esta reinvenção do espaço público também redefine a política. Trata-se de uma nova conquista de cidadania, por meio da colaboração e da internet, que a ressignificam e a tornam agradável de ser praticada (SZEREMETA, 2005).

3.6.8.2.2 Modelagem computacional multiagente e jogos de papéis como estratégias de construção de consensos

Desde o início de 2003, equipes de pesquisadores vêm desenvolvendo uma nova ferramenta para auxiliar na negociação de conflitos sobre água e ocupação do solo na Bacia do Alto Tietê (SP). Os pesquisadores integram o Projeto Negowat, que utiliza a modelagem computacional multiagente e jogos de papéis entre os envolvidos nos problemas da região. O Negowat (sigla para "*Facilitating Negotiations over Water Conflicts in Latin-American Periurban Upstream Catchments: Combining Multi-Agent Modelling with Role Game Playing*") é coordenado pelo "Centre de Coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement - CIRAD", da França.

Os parceiros da instituição francesa para o desenvolvimento do projeto são: Instituto de Economia Agrícola de São Paulo - IEA, Natural Resources Institute (Reino Unido), Instituto de Economia Agrícola da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios, Núcleo de Estudos Agrários da Faculdade de Economia da Unicamp, Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Centro Andino para la Gestión y el Uso de Agua da Universidad Mayor de San Simón (Bolívia) e Centro de Estudios de la Realidad Económica Social (Bolívia). O projeto é financiado pela Comissão Europeia e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (Fapesp).

A coordenadora do Negowat é a pesquisadora francesa Raphaële Ducrot, do Cirad, Ph.D. em agronomia e especialista em modelagem multiagente. A modelagem multiagente é uma

nova forma de representação computacional desenvolvida a partir do final da década de 1980 e que utiliza a chamada linguagem orientada a objetos, muito usada na indústria, em robôs, no controle de tráfego aéreo em aeroportos e na análise do trânsito urbano, entre outros casos. Nos últimos anos passou a ser utilizada em centros de pesquisa para gestão de recursos naturais.

As equipes de pesquisa desenvolvem metodologias com base na experiência e no contexto da realidade das bacias e na articulação entre organizações da sociedade civil e instituições científicas, comprometidas com a necessidade de dar respostas aos problemas de degradação, criticidade e distribuição desigual do recurso água (e solo).

Estas ferramentas visam facilitar, por meio da formalização participativa, seguida de exploração de cenários, a construção de uma representação compartilhada do funcionamento das bacias vertentes, que envolva não somente as relações entre atores e recurso, mas também as interações entre atores. Para isso, são estruturados jogos onde participam os grupos de interesse, que trabalham de forma coletiva para entender a natureza de um problema comum, cooperando entre si para resolver os problemas e/ou conflitos relacionados com a bacia peri-urbana e montando ações conjuntas para intervir na gestão.

A construção de Plataforma de Múltiplos Grupos de Interesses, por exemplo, pode potencializar a intervenção, sem perder de vista o processo de democratização (participação para todos) e de emancipação e empoderamento dos atores; da resolução de conflitos e da gestão integrada de recursos. Os jogos permitem aos atores explorar e discutir os cenários para construção dos possíveis acordos. As simulações ensejam a exploração dos diferentes tipos de participação e de envolvimento na respectiva base territorial, que é a unidade de planejamento e gestão.

O interesse nesse tipo de modelagem deve-se ao fato de ele possibilitar um modelo muito aberto e permitir representar, simultaneamente, fenômenos biofísicos e sociedades virtuais, onde agentes representam seres humanos, com comportamentos básicos como a possibilidade de tomar decisões, ter uma representação do ambiente e dos outros, de se comunicar e de agir.

A modelagem é desenvolvida até que todos os atores concordem com a forma com que são retratados. A etapa seguinte envolve os jogos de papéis entre os envolvidos. A vantagem de articular a modelagem multiagente com os jogos de papéis é que a modelagem é fechada depois da concordância com as representações, enquanto os jogos de papéis são abertos, com as pessoas podendo propor outros enfoques e posturas.

O objetivo do projeto Negowat tem sido o de desenvolver e aplicar ferramentas de apoio à ação coletiva e negociação para os problemas e conflitos em áreas periurbanas, como são os problemas de uso e ocupação do solo, acesso à infraestrutura de água de irrigação, saneamento, consumo ou compartilhamento da água entre usuários. Foram estudados os potenciais e os limites da aplicação dos jogos de papéis como uma ferramenta de facilitação num processo de apoio à ação coletiva e negociação. Ao utilizar os jogos de papéis, o projeto Negowat se beneficiou com a capacitação dos moradores e com a ampla experiência de uma indispensável rede de colaboradores.

De maneira geral, os jogos de papéis são uma forma específica de dinâmica de grupo. Os jogos são baseados em questões reais, mas apresentados aos participantes como uma simplificação da realidade. Utilizando um cenário imaginário e lúdico, os participantes, mesmo em conflito, acabam se envolvendo em uma ação coletiva para debater os temas apresentados. Por essa razão, existe um crescente interesse pelo uso dos jogos de papéis como ferramentas de facilitação e negociação entre grupos de interesses afins nas questões ambientais¹³⁷.

3.6.8.2.2.1 O fenômeno SimCity

SimCity é um jogo de computador lançado em 1989. Uma nova versão, o SimCity 3000, foi lançada em 1999. Somente em 2002, 3,3 milhões de cópias foram vendidas em todo o mundo. Hoje, mais de sete milhões de pessoas o possuem

¹³⁷ Para mais informações consultar www.negowat.org; www.polis.org.br; www.usp.br; www.apta.sp.gov.br; www.eco.unicamp.br/index; www.cirad.fr, acessado em outubro de 2013.

(SZEREMETA, 2005). Trata-se de um simulador de sistema que disponibiliza aos jogadores uma plataforma, ou seja, um conjunto de regras e ferramentas que descrevem, criam e controlam um sistema imaginário.

O desafio de um jogo de simulação de sistema é descobrir como ele funciona, assumir o controle e depois usar as ferramentas para criar e controlar um número ilimitado de novos sistemas, dentro da estrutura e dos limites impostos pelas regras. No caso do SimCity, o sistema é uma cidade, e o jogador assume o papel de prefeito e de planejador urbano.

Ao assumir o controle de uma área de terra, ele constrói a cidade de seus sonhos. E além de cobrar impostos, pavimenta estradas; instala usinas de energia e linhas de transmissão, zonas para desenvolvimento industrial, comercial e residencial; constrói escolas, hospitais, estádios, portos, aeroportos, delegacias de polícia e comandos de corpo de bombeiros.

Os Sims – Cidadãos Simulados – constituem a população da cidade, que, como seus similares humanos, constroem casas, igrejas, lojas e fábricas. Também como os humanos, reclamam dos impostos e da prefeitura. Se os Sims gostarem da proposta do jogador, eles se mudarão para lá, onde permanecerão. Caso contrário, sairão da cidade, que terá menos receitas de impostos e irá se deteriorar. O objetivo do jogo é atrair o maior número possível de Sims. A plataforma criada para o jogador compreende regras e ferramentas.

a) Regras:

- As atividades que satisfazem as necessidades dos Sims os atraem.
- Os Sims são livres para se mudar para e de SimCity.
- Regras específicas de cada setor (por exemplo financeiro, de construção, etc.) devem ser observadas.

b) Ferramentas:

- Criatividade e imaginação humanas
- Livre arbítrio, ou seja, poder para escolher
- Vários conselheiros disponíveis, quando solicitados
- Acesso a petiçãoários da SimCity e de comunidades vizinhas
- Acesso ao auxílio das autoridades nacionais, por ocasião de catástrofes

- Poder para criar (ou seja, construir); destruir; estabelecer leis; orçamento; impostos; tomar empréstimos; gastar recursos financeiros; entrar em arranjos público-privados; concluir acordos de negócios e de cooperação com as comunidades vizinhas
- Fáceis de usar, abundantes, imediatamente disponíveis, providas de informações verdadeiras sobre a situação atual e passada da cidade e suas instalações, bem como sobre muitos aspectos sociais, econômicos e ambientais da vida urbana, auxiliando, quando necessário, por meio de mapas, quadros e gráficos
- Fluxo de novidades sobre a vida da comunidade
- Habilidade para prever o futuro, com ajuda do simulador provido de indicadores de demanda

Nenhuma aversão ao envolvimento em assuntos públicos dessa cidade simulada tem sido detectada entre os jogadores, que se mostram dispostos a passar horas aprendendo regras e descobrindo qual a melhor maneira de produzir valor público para os Sims (SZEREMETA, 2005).

É no mínimo curioso admitir que a plataforma do SimCity torna o envolvimento nos assuntos públicos mais fácil e mais atraente do que as alternativas existentes para o ativismo político oferecidas na vida real aos mesmos “jogadores”.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO

Tratando-se de pesquisa qualitativa básica, com dados obtidos através da combinação de fontes e técnicas metodológicas, adota-se nesta etapa uma metodologia de análise qualitativa, mediante um procedimento sequenciado, sistematizado e compatível com a especificidade do material coletado (STRAUSS E CORBIN, 2008). Pela integralização dos dados, notadamente a partir da captura dos significados das falas dos sujeitos entrevistados, culmina-se numa síntese, dentro do enfoque teórico da pesquisa (CONTE, CABRAL, TRAVASSOS, 2009).

Se na fundamentação teórica o método orientou-se dedutivamente, partindo-se do geral ao particular, estabelecendo relações de silogismos entre os conceitos e construtos, na análise qualitativa de dados o processo ganha feições indutivas¹³⁸, ou seja, por meio de um levantamento particular, específico, chegou-se a determinadas conclusões gerais, sem distanciar-se da fidelidade ao universo pesquisado¹³⁹. A análise, na *Grounded Theory* ou Teoria Fundamentada nos Dados, é explicada por Strauss e Corbin (2008, p.65) da seguinte forma:

Análise não é um processo estruturado, estático ou rígido. Ao contrário, é um processo de fluxo livre e criativo, no qual os analistas se movem rapidamente para frente e para trás entre os tipos de codificação, usando técnicas e procedimentos analíticos livremente e em reposta à tarefa analítica que têm em mãos.

Nessa perspectiva, a experiência profissional do pesquisador na área – e seu longo envolvimento com o tema, inclusive a mediação – mostrou-se de grande valia. Ultrapassados os riscos de bloqueio da percepção, a experiência

¹³⁸ A rigor de conjecturação, no lugar tradicionalmente atribuído à indução pura.

¹³⁹ Não se trata, portanto, de leituras pessoais imediatistas ou oportunistas, de índole exclusivamente subjetiva, dos relatos orais, mas de trabalho sistematizado com vistas à apreensão do caráter multidimensional e complexo dos fenômenos em sua manifestação e contexto natural.

permitiu ao pesquisador transitar entre os inúmeros dados com fluidez, buscando sua ordenação coerente.

A fim de explicitar as categorias reveladas, suas propriedades e dimensões, bem como as relações destas com os conceitos, foi necessário tornar a análise mais minuciosa, utilizando-se o que Strauss e Corbin (2008, p. 88) denominam de microanálise, observando-se as seguintes regras:

- a) procedimento focado (o foco força o pesquisador a considerar o leque de plausibilidade, evitando que tome partido ou que assuma uma posição em relação aos dados);
- b) a análise microscópica obriga o pesquisador a examinar detalhes específicos dos dados;
- c) requer uma ouvida cuidadosa do que os entrevistados estão dizendo e como eles estão dizendo isso, tentando entender como eles interpretam os fatos;
- d) conceituam-se e classificam-se fatos, ações e resultados, as categorias que surgem, junto com suas relações, são as bases para o desenvolvimento de teorias;
- e) classificação indica agrupamento de conceitos segundo suas propriedades evidentes, ou seja, conforme suas similaridades ou diferenças;
- f) conceitos são categorias que, quando desenvolvidas, mostram variação segundo suas propriedades e dimensões;
- g) o uso imaginativo de fazer comparações teóricas é um instrumento subsidiário essencial para levantar questões e para descobrir propriedades e dimensões que podem estar nos dados, aumentando a sensibilidade do pesquisador;
- h) comparações são adicionalmente importantes porque permitem a identificação de variações nos padrões encontradas nos dados;
- i) a microanálise permite ao pesquisador examinar que suposições sobre os dados estão sendo consideradas como certas.

O pesquisador procurou conduzir-se nesta análise não como um sujeito isolado, norteado apenas pela sua intuição, mas buscando mapear os contextos a fim de retratar o universo

pesquisado. Recorreu a outras fontes e a constatações diretas, a fim de aferir determinadas questões¹⁴⁰ e estruturar um sistema de análise que incluía primeiro o fato e suas circunstâncias e depois os significados e as dimensões.

Foi preciso, assim, atender a três passos fundamentais: (a) obter dados considerando o seu contexto; (b) mover-se na imensidão e no emaranhado de dados; e, (c) sistematizar os dados e traduzi-los em texto. No primeiro tópico, tratou-se de definir os núcleos de interesse da pesquisa e fazer a escolha das fontes adequadas.

Em relação à extensão das informações apresentadas, verifica-se que essa é uma característica própria da pesquisa qualitativa, que geralmente produz um volume muito grande de dados, e que se mostram extremamente diversificados, a exigir um retorno aos pressupostos da pesquisa, para ficar absolutamente claro, no momento da análise, a pertinência do problema e da pergunta.

Seguiu-se o momento da sistematização, que representa um movimento constante em várias direções: das questões para o contexto estudado; deste para a abordagem conceitual; da literatura para os dados; sistematização repetida e entrecruzada, até que a análise atingiu contornos de um quadro social compreensível e passível de encadeamento lógico, apto a salientar os padrões e as regularidades detectadas no conteúdo expresso pelas falas dos sujeitos. Gradativamente, a análise foi se aprofundando e se conformando numa estrutura, adiante desenvolvida.

4.1 LEVANTAMENTO DE DADOS OFICIAIS

Com pleno acesso às instalações do IPUF, mercê da condição de coordenador de aspectos legais e institucionais da Fundação CEPA, empresa vencedora da licitação para a confecção do anteprojeto de lei do novo Plano Diretor, o pesquisador procedeu amplo levantamento de dados oficiais relativos ao processo participativo.

O levantamento de dados oficiais se estendeu pelo período de vigência do Contrato Administrativo (de agosto de 2009 a março de 2010), acrescido de mais cinco meses de investigação

¹⁴⁰ Numa aproximação com o método de falseamento de Karl Popper.

independente, devidamente autorizada, nos quais se esperava que fosse concluído o novo Plano Diretor, o que acabou não acontecendo. Como ponto de partida, detectou-se que o processo participativo concebido pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e executado pelo IPUF tinha a seguinte metodologia:

- a) formação do Núcleo Gestor¹⁴¹;
- b) eleição dos representantes distritais e aprovação da leitura comunitária¹⁴²;
- c) apresentação e aprovação do conjunto das diretrizes distritais sistematizadas¹⁴³;
- d) aprovação das macrodiretrizes¹⁴⁴;
- e) apresentação do anteprojeto de lei¹⁴⁵;
- f) envio do projeto de lei à Câmara de Vereadores.

Ao todo foram realizadas 39 Audiências Públicas, divididas em Audiências Públicas Municipais e Audiências Públicas Distritais. Os objetivos das Audiências Públicas Municipais e Distritais (Quadros 35 e 36), as primeiras realizadas em um número de 05 (cinco), e as segundas em número de 34 (trinta e quatro), conforme as respectivas Ordens do Dia foram os seguintes:

¹⁴¹ Primeira e Segunda Audiências Públicas Municipais, que também promoveram a criação dos Núcleos Distritais, em número de 13, os quais, após consolidados, elegeriam os Delegados Distritais que representariam os distritos no Núcleo Gestor Municipal. Este, por sua vez, ficou composto por 60 % de representantes da sociedade civil: 4 representantes dos movimentos comunitários; 3 do movimento ambientalista; 2 do sindicato dos trabalhadores; 2 do setor produtivo (empresários); 2 das instituições acadêmicas; 1 dos movimentos de moradias; 1 do movimento de mobilidade e acessibilidade e 1 do movimento cultural, totalizando 26 membros.

¹⁴² Audiências Públicas Distritais

¹⁴³ Terceira Audiência Pública Municipal

¹⁴⁴ Quarta Audiência Pública Municipal

¹⁴⁵ Quinta e última Audiência Pública Municipal

Quadro 35 – Objetivos das Audiências Públicas Municipais

1ª - formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo;
2ª - formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo e submeter à apreciação da plenária o cronograma para elaboração da leitura comunitária nos diferentes Distritos;
3ª - apresentação das diretrizes distritais e segmentos sociais e diretrizes síntese;
4ª - a conclusão das discussões da etapa referente às diretrizes das leituras comunitárias e técnicas e dado conhecimento das demais etapas do Plano Diretor Participativo de Florianópolis;
5ª - a apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

Fonte: o autor (2009)

Quadro 36 – Objetivos das Audiências Públicas Distritais

– em 2006: deflagrar o processo, no sentido de: a) prestar esclarecimentos sobre o Plano Diretor Participativo de Florianópolis: b) iniciar o processo de composição do Núcleo Distrital: c) definir os representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o Núcleo Gestor.
– em 2007 e 2008: promover a apresentação, consolidação e aprovação das leituras comunitárias, bem como a aprovação das diretrizes para elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

Fonte: o autor (2009)

Ao longo dos três primeiros anos¹⁴⁶, o processo participativo envolveu, de acordo com a Figura 7, mais de 200 entidades, representando mais de 5.000 cidadãos que participaram das reuniões, o que gerou mais de 4.000 diretrizes e demandas de distritos e segmentos.

¹⁴⁶ 2006; 2007 e 2008.

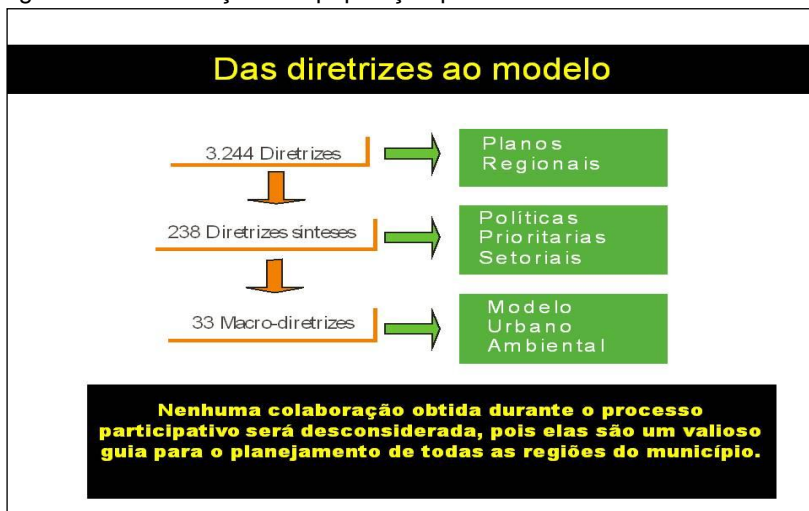
Figura 7 – Dados do IPUF sobre o Plano Diretor de Florianópolis



Fonte: IPUF (2009)

Segundo o IPUF ainda, as contribuições da população eram valiosas e todas elas seriam consideradas, de acordo com a Figura 8.

Figura 8 – Contribuições da população para o novo Plano Diretor



Fonte: IPUF (2009)

Constatou-se, também, uma “sabotagem digital”, com perda de “80 % arquivos”, conforme informações dos próprios técnicos do IPUF (Figura 9), conforme detalhado no item 4.1.3.

Figura 9 – Reconhecimento oficial da sabotagem digital no IPUF



Fonte: IPUF (2009)

4.1.1 Atas das Audiências Públicas¹⁴⁷

Foram obtidas cópias das atas de todas as trinta e nove audiências públicas realizadas entre julho de 2006 e março de 2010, nas quais consta o relato sucinto das ocorrências das solenidades, tratando-se, pois, de fonte direta de informação, cujos conteúdos foram exaustivamente analisados. À exceção da “terceira” audiência pública municipal¹⁴⁸, realizada em 19 de novembro de 2009, que apresentou um regulamento formal, as demais audiências públicas não tinham um procedimento prévio estabelecido.


Obedeciam, no entanto, um padrão geral, que consistia na abertura dos trabalhos por algum mestre de cerimônia ou membro do Poder Público, a composição da mesa diretora, uma exposição inicial por parte dos técnicos do IPUF e, a seguir,

¹⁴⁷ Responde ao 1º. Objetivo Específico: “Descrever qual o encaminhamento dado aos conflitos nas audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis.”

¹⁴⁸ Designada pela Prefeitura de Florianópolis como “terceira audiência pública”, mas na realidade tratou-se da quarta audiência de âmbito municipal.

mediante inscrição, a abertura da palavra à população presente (plenária). As Figuras 10 e 11 informam sobre os regulamentos antes mencionados, o que de alguma forma contempla as experiências anteriores:

Figura 10 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)




Regulamento 3º Audiência Pública

- O Presidente do Instituto de Planejamento de Florianópolis - IPUF, no uso de suas atribuições, visando atender às disposições da Constituição Federal, e a Lei do Estatuto da Cidade e para dar por concluída a etapa de diretrizes, estabelece o presente regulamento para a segunda audiência pública relativa às diretrizes da proposta do Novo Plano Diretor de Florianópolis. A ser realizada no dia 19 de novembro de 2009, das 19:00 às 22:00 horas.
- Este regulamento fixa os procedimentos a serem adotados na realização da 3ª Audiência Pública Municipal a que se refere o edital de convocação publicado no Diário Oficial/SC do dia 5 de novembro de 2009.

Fonte: IPUF (2009)

Figura 11 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)



Regulamento 3º Audiência Pública

PROCEDIMENTOS GERAIS:

- a) A audiência pública será integrada por uma MESA DIRETORA e um PLENÁRIO
- b) A audiência Pública obedecerá à seguinte programação:
 - inscrições
 - abertura
 - apresentação do regulamento e síntese do processo do Plano
 - apresentação das macro diretrizes
 - inscrições para manifestações públicas
 - conhecimento das etapas finais do PDP
 - encerramento


Fonte: IPUF (2009)

Segundo o Regulamento¹⁴⁹, as audiências públicas seriam "filmadas e gravadas, ficando tais registros em poder do IPUF para a consulta, quando necessário" (IPUF, 2019), disposição esta decorrente da obrigatoriedade estabelecida pela Resolução

¹⁴⁹ E também disposições expressas contidas nas Atas das demais Audiências Públicas.

nº. 25/2005 do CONCIDADES. Contudo, essas gravações e filmagens jamais foram localizadas pela pesquisa. A Figura 12 relativa ao extrato do regulamento demonstra esse comprometimento no item de número quatro, como segue:

Figura 12 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)



Regulamento 3º Audiência Pública


PROCEDIMENTOS GERAIS:

- c) Compete ao IPUF – Instituto de Planejamento Urbano por meio de equipe designada para coordenação da audiência, as providências pertinentes ao registro dos participantes, e demais registros formais.
- d) a Audiência será presidida pelo presidente do IPUF que após a abertura do evento, transmitirá a coordenação dos trabalhos ao moderador.
- e) Na sessão de abertura da mesa diretora será composta por representantes do governo municipal convocados pelo IPUF.
- f) O Plenário será composto pelas pessoas presentes à Audiência Pública
- g) A audiência pública será filmada e gravada, ficando tais registros em poder do IPUF para consulta, quando necessário.

Fonte: IPUF (2009)

O regulamento também dispunha sobre a ata, mencionando que a mesma seria disponibilizada na internet, conforme item de número 3 do Quadro 60, o que em tempo algum ocorreu (Figura 13).

Figura 13 – Regulamento de Audiência Pública Municipal (extrato)



Regulamento 3º Audiência Pública


PROCEDIMENTOS GERAIS:

- h) Atuarão durante todo o período de realização da audiência pública, um moderador e dois relatores.
- i) O IPUF providenciará o registro da audiência pública em ata, que será lavrada e assinada pelos integrantes da mesa diretora, sendo a ela anexada a lista dos participantes.
- j) A ata será divulgada por meio de internet no prazo máximo de quinze dias após a realização da audiência.

Fonte: IPUF (2009)

A manifestação popular estava prevista nos seguintes termos (Figura 14): com participação de moderador, a palavra assegurada aos participantes, tempo, e respostas da mesa diretiva:

Figura 14 – Regulamento da Audiência Pública Municipal (extrato)



Regulamento 3º Audiência Pública


Manifestação por escrito e publica:

- a mesa diretora será presidida pelo moderador
- todos os presentes terão o direito de manifestar-se oralmente ou por escrito
- cada participante terá dois minutos para manifestação oral e mais dois minutos para réplica, desde que o questionamento seja pertinente ao objeto da audiência
- Os esclarecimentos e/ou respostas fornecidos pela mesa diretiva poderão ser feitos a cada manifestação oral ou em bloco, a critério da mesa, devendo cada resposta ter a duração máxima de cinco minutos.
- As manifestações dos participantes dirigidas à mesa diretora por escrito serão lidas e respondidas, se assim couber, pelos seus componentes da mesa diretora.

Fonte: IPUF (2009)

Pode-se observar que existia uma margem grande de discricionariedade por parte do Poder Público, que reservava para si a prerrogativa de avaliar a pertinência das manifestações e, inclusive, o poder de impugná-las, conforme Figura 15.

Figura 15 – Regulamento de Audiência de Pública Municipal (extrato)



Regulamento 3º Audiência Pública

Manifestação por escrito e publica:

- A mesa diretora poderá impugnar manifestações não pertinentes ao objeto da audiência.
- O tempo de manifestação pública condicionará o número de manifestações dos participantes e o número de esclarecimentos e respostas.
- O moderador poderá intervir para apresentar o objetivo da audiência e disciplinar o seu desenvolvimento, caso julgue necessário.
- O encerramento da Audiência será realizado pelo presidente do IPUF
- Os casos omissos neste regulamento serão dirimidos em Plenário, no tempo e na forma estabelecidos pelo presidente do IPUF.

Fonte: IPUF (2009)

O momento das intervenções dos cidadãos era muito rico, com inúmeras sugestões, críticas e propostas da comunidade, esclarecidas e/ou respondidas pelos integrantes da mesa diretora, tudo resumidamente consignado nas atas. A participação era efetiva, verificando-se, em alguns casos, inclusive a entrega de documentos por parte do público, tais como trabalhos técnicos realizados nos Distritos, relatórios e reivindicações.

Embora estivesse expresso que tais documentos ficariam anexados às atas, o material disponibilizado pelo IPUF não se fez acompanhar de quaisquer documentos, apenas as próprias

atas e as listas de presença. Corrobora a intensidade da participação a manifestação da arquiteta do IPUF, já na Audiência Pública de 01 de agosto de 2006, quando verbaliza que

[...] a proposta apresentada está sendo construída, não só a partir de contribuições técnicas no âmbito do IPUF e de colegas da Prefeitura, mas também da participação e inserção de inúmeros voluntários que têm procurado o IPUF para agregar a sua contribuição.

Mas também houve inúmeras divergências e antagonismos, por vezes exacerbados, registrados – outros ainda abstraidos... ou seja, a fase de manifestação popular era um momento que explicitava um conflito que se encontrava latente. Na primeira fase do processo participativo, constituída da formação do Núcleo Gestor do PDP; organização da informação; sensibilização e mobilização da sociedade para a participação; identificação dos problemas e das potencialidades a partir da leitura técnica e leitura comunitária; definição de princípios e diretrizes do desenvolvimento municipal, conforme constante na Ata da Audiência Pública de 06 de julho de 2006, os embates se davam mais em torno dos desejos dos intervenientes, cada qual sustentando a sua própria visão de mundo em relação ao ordenamento territorial e ao macrozoneamento.

Tais confrontos foram aos poucos superados pela construção de consensos espontâneos entre a população, via de regra, com a predominância da posição majoritária, a ponto de resultar nas 3.244 diretrizes comunitárias, posteriormente reduzidas a 238 diretrizes sínteses. Todavia, vencida essa fase, veio a etapa subsequente de apresentação das macrodiretrizes, que se constituíram em um cruzamento das leituras comunitárias com a leitura técnica, sintetizadas em trinte e três diretrizes gerais para todo o território municipal, que orientam o modelo urbano ambiental do Plano Diretor.

Este deveria ser o momento de fechamento das discussões comunitárias, para se dar início ao processo de redação do anteprojeto da lei que viria a se tornar o novo Plano, almejadamente ocorrido na Audiência Pública de 19 de novembro de 2009. Contudo, nesta audiência, contatou-se outra

modalidade de conflito, consubstanciado no enfrentamento do Poder Público municipal pela sociedade civil, que alegava a discrepância entre a leitura comunitária originária e aquela constante das macrodiretrizes apresentadas, além da insurreição em relação à intempestiva dissolução do Núcleo Gestor, conforme relatado no capítulo 2.

A ata da referida audiência é sutil em relação às manifestações, embora as mesmas tenham sido veementes, e não registra a tentativa de boicote organizada por setores da sociedade civil que se postaram à frente do local da audiência com faixas e gritos de ordem, tentando impedir o acesso do público às suas dependências. Tal manifestação foi precedida do ajuizamento da Ação Civil Pública nº 023.09.072721-8, proposta pela União Florianopolitana das Entidades Comunitárias (UFECO), integrante do Núcleo Gestor, com intenção era suspender a realização do ato, pedido que não foi atendido pelo indeferimento da medida liminar pleiteada.

A animosidade, todavia, recrudescer, eclodindo na Audiência Pública de 18 de março de 2010 destinada à “apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”, a qual teve sua realização impedida por manifestações populares, conforme inscrito na respectiva ata, que ocasionaram a ruptura do processo, levando o Poder Público a desencadear uma retomada do processo participativo.

4.1.2 Registros e informações relativas ao processo participativo

Ao iniciar a pesquisa, o pesquisador, na condição de coordenador de aspectos legais e institucionais da Fundação CEPA, solicitou por escrito e teve acesso a documentos jurídicos e técnicos, conforme o Quadro 37:

Quadro 37 – Documentos fornecidos pelo IPUF

Documentos Jurídicos

- cópia, em meio digital, do Edital n°. 001/GLC/IPUF/2009, inclusive anexos;
- cópia, em meio digital, do Plano Diretor vigente e legislação urbanística e ambiental complementar (parcelamento do solo, posturas municipais, obras, etc.), bem como das demais leis que regulamentam os instrumentos do Estatuto da Cidade;
- cópia dos projetos de lei em tramitação na Câmara de Vereadores de Florianópolis que disponham sobre a matéria supra, inclusive Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro;
- documento jurídico (anteprojeto de lei; minutas; diretrizes; etc.) que reúna e estructure as diretrizes extraídas da *Leitura Integrada da Cidade*;
- relação das Audiências Públicas e demais documentos jurídicos relativos aos encontros comunitários realizados ao longo do processo participativo de 2007 e 2008 (atas; diagnósticos; diretrizes; etc.);

Documentos Técnicos

- avanços técnicos produzidos pelo IPUF (trabalhos técnicos existentes; dados levantados; mapas temáticos; zoneamento e macrozoneamento; etc.)
- diagnósticos e diretrizes extraídos do processo participativo realizado nos anos de 2007 e 2008 (documentos do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis; *Leitura Integrada da Cidade*; etc.);

Fonte: o autor (2009)

Posteriormente, o pesquisador solicitou novos documentos como tabelas de diretrizes distritais, síntese das macrodiretrizes, entre outros, de acordo com o Quadro 38:

Quadro 38: Documentos fornecidos pelo IPUF

- 1- Tabelas de diretrizes distritais
- 2- Síntese das macrodiretrizes
- 3- Anteprojeto de Lei desenvolvido no IPUF
- 4- Zoneamento ambiental
- 5- Base cartográfica atualizada
- 6- Mapeamento de macrozoneamento desenvolvido em 2008 junto a equipe do IPUF

Fonte: o autor (2009)

O pesquisador teve acesso também aos seguintes documentos adicionais¹⁵⁰, conforme Quadro 39:

¹⁵⁰ Elaborados sob a supervisão do Arq. Amilton Vergara de Souza e do Eng. Cláudio Soares das Silveira, no período entre 2008 e 2009.

Quadro 39 – Documentos fornecidos pelo IPUF

1- Proposta de Gestão do Plano Diretor > Proposta de Implantação do Sistema Municipal de Gestão do Plano Diretor
2- Planilhas Excel contendo dados sobre:
a) ambiente natural
b) uso e ocupação do solo
c) mobilidade
d) saneamento
e) infraestrutura urbana
f) infraestrutura social
g) habitação
h) emprego e renda
i) inserção regional e internacional
j) gestão
k) diretrizes específicas
3- Minuta de Projeto de Lei que Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Florianópolis ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01 e da outras providencias
4- Documento de Análise dos Instrumentos Urbanísticos
5- Ofício de entrega do Projeto de Lei do novo Plano Diretor ao então Prefeito Municipal, com sumária exposição de motivos, datado de 16 de junho de 2009
6- Manual de “Orientações para Conclusão do Plano Diretor”
7- Apresentação Power Point Plano Diretor Dezembro de 2008 (27 slides)
8- Apresentação Power Point Relatório de Desempenho e Resultados do Plano Diretor Dezembro de 2008 (60 slides)
9- Apresentação Power Point Relatório de Resultados do Plano Diretor Dezembro de 2008 (97 slides)
10- Apresentação Power Point Plano Diretor Junho de 2009 (24 slides)
11- RELATORIO 1º ENCONTRO DA ETAPA CONCLUSIVA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANOPOLIS – 1, 2 e 3 de dezembro de 2009 –Hotel Castelmar - Oficinas organizadas em grupos e plenários de integração, com os seguintes temas: modelo urbano-ambiental, políticas prioritárias e sistema de gestão

Fonte: o autor (2009)

Além desses dados, foram procedidos exames na Ação Civil Pública nº. 023.09.072721-8, proposta pela UFECO, e na Recomendação emitida pelo Ministério Público Federal, em julho de 2009.

4.1.3 Avaliação técnica dos sistemas de informação e gestão do conhecimento¹⁵¹

Na sua interação cotidiana com os técnicos do IPUF, o pesquisador teve oportunidade de conhecer os sistemas de informação utilizados pelo órgão¹⁵² e parte de seu conteúdo. Na elaboração de um Plano Diretor o macrozoneamento é o primeiro nível de definição das diretrizes espaciais, estabelecendo “um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em consonância com as estratégias de política urbana” (BRASIL, 2002, p. 41), conferindo uma visão holística e integrada das diversas partes do território municipal e suas distintas características, não prescindindo, pois, de uma adequada cartografia, instrumento básico de planejamento.

Com mais razão ainda, o microzoneamento, que é a definição numa escala maior dos aspectos físicos com vistas ao pleno controle e planejamento urbano (definição do tamanho de lotes, adensamento construtivo e usos), assim como a proteção de áreas vedadas à ocupação urbana (praças, parques, áreas de lazer), está a exigir elementos de georeferência precisos e atualizados, pois é a partir deles que vão se delimitar, por exemplo, as áreas de preservação permanente.

Não obstante a relevância desses estudos e levantamentos, verificou-se que o IPUF não possuía uma cartografia adequada àquele momento histórico, cujas lacunas, falhas e inexatidões, eram motivos de permanente insatisfação por parte dos técnicos e fonte geradora de inúmeros conflitos junto à sociedade. No que tange ao Zoneamento Ambiental, consubstanciado na demarcação das áreas de preservação permanentes, o trabalho precisou ser terceirizado, tendo sido

¹⁵¹ Responde o 2º. Objetivo Específico: Verificar se existem mecanismos de gestão do conhecimento no processo participativo e nas audiências públicas do Plano Diretor de Florianópolis.

¹⁵² Sistema de Informação é a expressão aqui utilizada para descrever um sistema que abrange pessoas, máquinas, e/ou métodos organizados para coletar, armazenar, processar, transmitir e disseminar informações que representam conhecimento para o objetivo da organização, ou ainda, a administração do fluxo de informações geradas e distribuídas pelas diversas interações entre os membros e componentes da organização.

contratado a *Ambiens Consultoria Ambiental*, empresa estabelecida em Florianópolis, para sua elaboração.

A situação precária do IPUF em relação a esses instrumentos foi admitida publicamente pelo atual Prefeito Municipal, Cesar Souza Júnior, no I Seminário da Cidade, ocorrido em data de 25 e 26 de março de 2013, nas dependências da UFSC, e de resto pode ser constatada ainda hoje no site relativo ao Geoprocessamento Corporativo da Prefeitura de Florianópolis: <http://geo.pmf.sc.gov.br/historico.php>. Quanto à Gestão do Conhecimento, o tema precisa ser desdobrado em duas vertentes: (i) a primeira de caráter geral e interna da organização pública; e (ii) a segunda específica do processo participativo.

A gestão do conhecimento interna da organização, até onde foi possível e permitido examinar, é inexistente. Abstraindo-se as informações triviais, que ficam armazenadas em documentos e arquivos digitais, não foram detectados quaisquer manuais ou outros dispositivos que reunissem o conhecimento especializado e a experiência acumulada, nem procedimentos de compartilhamento, como comunidades de prática.

Preponderam, assim, os conhecimentos tácitos dos técnicos, que vão se dissipando com seus afastamentos da instituição, sejam por transferências, sejam por aposentadorias¹⁵³.

A propósito, a única referência expressa encontrada acerca do conhecimento pertinente à elaboração do Plano Diretor foi um relatório, da lavra de altos funcionários do IPUF, datado de Junho 2009, intitulado “ORIENTAÇÕES PARA CONCLUSÃO DO PLANO DIRETOR”.

Neste mesmo relatório, o então arquiteto do IPUF admite uma recorrente prática de “sabotagem digital”, que implicou na “perda de 80 % dos arquivos”, nos seguintes termos:

Este relatório é acompanhado por um CD onde se encontra este arquivo, o arquivo das

¹⁵³ No período do processo participativo abrangido por esta pesquisa ocorreu o afastamento de inúmeros técnicos de destacada atuação no IPUF, valendo citar, entre outros, os seguintes: Bel. Ildo Raimundo da Rosa; Geo. Ivo Sostizzo; Arq. Amilton Vergara de Souza; Eng. Cláudio Soares das Silveira; Arq. Jeanine Mara Tavares; Eng. Marison Luiz Soares.

folhas de rosto e os arquivos dos Anexos, tanto daqueles a serem corrigidos quanto dos que já estão prontos. A única exceção são as atas e assinaturas das reuniões do processo participativo (Anexo 6), cujos arquivos digitais foram apagados na sabotagem digital que assola o IPUF desde meados de 2008, e que precisarão ser fotocopiados dos originais em papel existentes no IPUF.

Como se observa, a instituição não possui sequer sistemas de segurança digital, como *back-up* automático ou equipamentos de redundância. Nesse sentido, não foram constatados centrais de processamento de dados (servidores próprios), senão apenas a utilização de redes interligando microcomputadores de capacidade limitada que, por sua vez, utilizam de softwares convencionais¹⁵⁴.

O mais poderoso software identificado foi o *MicroStation*, uma plataforma para projetos de arquitetura, engenharia, construção e operação. Todavia, inexistia, à época, um sistema de articulação digital para troca de informações e comunicações entre o IPUF e as demais Secretarias Municipais, conforme implicitamente revelado no Relatório do 1º. Encontro da Etapa Conclusiva do Plano Diretor de Florianópolis.

Para ilustrar a precariedade das instalações, basta considerar que o licenciamento construtivo, em Florianópolis, é submetido a três níveis de análises distintas, porém, interligadas: do IPUF, da FLORAM e da própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Contudo, não há uma integração digital entre os três órgãos, ocasionando, muitas vezes, decisões contraditórias.

O próprio georeferenciamento no IPUF, no período da pesquisa, encontrava-se em fase pré-organizacional¹⁵⁵. Já a gestão do conhecimento do processo participativo está limitada à confecção de atas das audiências públicas, documentos que registram de modo superficial os principais incidentes ocorridos

¹⁵⁴ Em endereço de correio eletrônico fornecido pelo IPUF para obtenção de informações acerca do I Seminário da Cidade de Florianópolis constava o “gmail” como provedor de acesso.

¹⁵⁵ <http://geo.pmf.sc.gov.br/historico.php>, acessado em outubro de 2013.

nas solenidades, e a gravação das mesmas, cujas mídias, no entanto, jamais foram localizadas.

Ainda que tais gravações estivessem disponíveis, verificou-se o desinteresse por parte do IPUF em analisar as manifestações populares e delas extrair o conhecimento comunitário acerca das realidades locais, ou de tratar esses dados através de softwares apropriados para a busca do sentido e dos significados das manifestações dos participantes.

A par disso, a pedido de representantes comunitários, foram realizadas inúmeras reuniões técnicas na sede do IPUF, nas quais as lideranças apresentavam sugestões, via de regra, instruídas com plantas, relatórios, fotos e outros elementos gráficos, que pouco ou quase nada destes documentos foram considerados. Nas próprias audiências públicas eram oferecidos documentos contendo reivindicações e propostas de encaminhamento, os quais igualmente não eram levados na devida conta.

Este pesquisador participou ativamente de duas audiências públicas¹⁵⁶ e seis oficinas participativas¹⁵⁷, inclusive de suas respectivas organizações prévias e avaliações posteriores, e pôde constatar que era raríssima a internalização, no processo de construção do Plano Diretor, das proposições sustentadas pela população.

O site da Prefeitura de Florianópolis (<http://www.pmf.sc.gov.br/>) e seu respectivo link para o Plano Diretor (<http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/>) não se configuram como plataformas colaborativas. Desse modo, não estão aptos a recolher contribuições dos usuários. As próprias informações disponibilizadas (“arquivos para download”) são limitadas, porquanto cingem-se a documentos técnicos, nem sempre acessíveis à determinadas camadas da população. Há, por assim dizer, um subuso das ferramentas eletrônicas.

Em suma, a gestão do conhecimento no IPUF, em geral, e no Processo Participativo do Plano Diretor, em particular, revelou-se ausente, circunstância que assume certa gravidade, na medida em que planejar e administrar uma sociedade

¹⁵⁶ Audiência Pública de 19 de novembro de 2009 e Audiência Pública de 18 de março de 2010.

¹⁵⁷ Oficinas Participativas de 01, 02 e 03 de dezembro de 2009 e Oficinas Participativas de 02, 03 e 04 de fevereiro de 2010.

complexa como a florianopolitana exige o aperfeiçoamento da competência tecnológica e organizacional, não somente através da dupla mão do acesso e compartilhamento constante do fluxo de informações, mas principalmente da capacidade de absorver e transformar essas informações em conhecimento.

4.2 ENTREVISTAS¹⁵⁸

Envolvendo a extração do conhecimento de seres humanos, o ponto crucial é o formato da entrevista e o ambiente em que a mesma ocorre. Fernandes (1991) diz que ao realizar uma entrevista o pesquisador estabelece uma – não menos importante – relação com os pesquisados.

Referindo-se às reflexões propostas por François Luberherr, ligadas às dimensões humanas na utilização desta técnica, o autor afirma que "longe de se constituir em tarefa atribuída a debutantes, ela concretiza o lugar privilegiado onde se articulam conhecimento livresco e realidade espontânea, princípios universais e o singular concreto, conceptualização formalista e intuição pessoal." (FERNANDES, 1991, p. 35)

Assim é que, as atitudes de aproximação, o respeito demonstrado e a empatia exercida pelo pesquisador fizeram nascer a disponibilidade dos sujeitos e o seu envolvimento com a tarefa de informar, o que ampliou a validade dos dados obtidos.

4.2.1 População pesquisada

Em uma pesquisa qualitativa, embora não haja obrigatoriedade do uso de entrevistas (DUARTE, 2004), elas ainda assim são muito úteis, pois desempenham papel relevante na compreensão dos fenômenos. A utilização da técnica, no entanto, requer planejamento prévio (BICUDO, 2006), notadamente na escolha dos participantes e no modo como são encaminhados os questionamentos.

Na presente investigação, tendo em vista o universo extremamente amplo dos potenciais entrevistados, estes foram cuidadosamente selecionados, visto que a intenção não era fazer

¹⁵⁸ Responde ao 3º. Objetivo Específico: Distinguir as representações dos atores envolvidos acerca dos conflitos ambientais e meios de resolução existentes.

tabulações ou obter percentuais, mas positivar as distintas percepções sobre o processo participativo, optando-se por uma amostra qualificada, em detrimento da quantidade.

Assim, foram identificados três segmentos representativos das diversas correntes de pensamento: (a) setor público, responsável pela coordenação do processo participativo; (b) sociedade civil organizada, destinatária e participe deste processo; e (c) equipe multidisciplinar contratada para articular as leituras comunitárias e a leitura técnica e implementar a metodologia participativa na fase final do processo (Quadros 40, 41, 42, respectivamente).

Em cada segmento procurou-se abranger os atores de participação mais destacada no processo. O setor público foi dividido em duas vertentes: (a) agentes políticos com poder de mando; (b) servidores técnicos (sendo entrevistadas duas pessoas do primeiro segmento e três do segundo), isto em virtude de saber-se que a autoridade política tem visão e objetivos diferentes dos funcionários concursados: os primeiros integram o governo (transitório) e os segundos fazem parte da estrutura do Estado (permanente).

No que tange à sociedade civil organizada, procurou-se dar prioridade àqueles que se sobressaíram nas audiências públicas, distribuindo-se dentro de um equilíbrio possível entre os diversos grupos e interesses, com vistas à fiel representatividade da amostra, tendo sido ouvidas dez pessoas. Finalmente, os técnicos e consultores da Fundação CEPA, foram entrevistados em número de cinco, na condição de especialistas na matéria, já tendo coordenado experiências participativas no Brasil e em diversos países do mundo.

Quadro 40 – Representantes do Setor Público nas Audiências Públicas

Grupo 1 – Setor Público			
Nome	Sexo	Identificação	Cargo / Função no IPUF
ARS	M	1	Direção
CMSP	F	2	Direção
CGCL	F	3	Técnico Concurado
CBR	M	4	Técnico Concurado
AP	F	5	Cargo Administrativo em Comissão

Fonte: o autor, 2009

Quadro 41 – Representantes da Sociedade Civil nas Audiências Públicas

Grupo 2 – Sociedade Civil			
Nome	Sexo	Identificação	Entidade / Local
HB	M	6	Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON)
MF	M	7	Lagoa da Conceição
PS	M	8	Inglese
LGS	M	9	Cachoeira do Bom Jesus
CMN	M	10	Lagoa da Conceição
CF	M	11	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)
JT	F	12	Campeche
FM	M	13	Ratones
RO	M	14	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
JRS	M	15	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)

Fonte: o autor (2009)

Quadro 42 – Representantes da Equipe Multidisciplinar nas Audiências Públicas

Grupo 3 – Equipe Multidisciplinar			
Nome	Sexo	Identificação	Cargo / Função na CEPA
RP	M	16	Direção
JP	M	17	Direção
PP	M	18	Técnico
LMB	F	19	Técnico
IS	M	20	Consultor

Fonte: o autor (2009)

Além da amostra acima indicada, outros indivíduos foram informalmente entrevistados, com vistas a corroborar ou confrontar os dados originariamente obtidos, mesmo porque, muitos dos originariamente selecionados reportavam-se a terceiros, que em sua opinião deveriam ser ouvidos sobre determinado tema.

Cumprir registrar que as entrevistas não ocorreram numa única oportunidade, mas em diversos momentos, sempre que havia uma audiência pública, oficina participativa, reunião técnica

ou outro evento que propiciasse o encontro e a retomada do tema, tornando-se um processo dinâmico e mutuamente interativo.

O acesso aos entrevistados era amplo e frequente, tendo se criado uma atmosfera de confiança entre a grande maioria destes e o pesquisador. Também não se tratavam de entrevistas unicamente realizadas entre o pesquisador e um entrevistado, mas por vezes envolviam mais de um indivíduo, possibilitando a exteriorização pública e o cotejo das opiniões.

Desta forma, as respostas não eram objetivas e estanques, já que a metodologia ensejava reflexão e reposicionamento, cujos resultados eram aplicados às manifestações anteriores, num processo sistêmico recursivo que imprimia consciência às respostas.

4.2.2 Questões das entrevistas

As entrevistas foram semiestruturadas, guiadas por questões abertas (Quadro 43), que permitiram uma organização flexível e a ampliação dos questionamentos à medida que as informações iam sendo fornecidas pelo entrevistado (MANZINI, 2004).

Quadro 43 – Questões das entrevistas

Questões abertas das entrevistas	
1	Qual a sua opinião sobre o processo participativo para a elaboração do novo Plano Diretor de Florianópolis ?
2	Qual a importância do Núcleo Gestor ?
3	As Audiências Públicas e as Oficinas Participativas alcançam a sua finalidade de ensejar a plena participação da população ?
4	Como são tratados os interesses antagônicos / conflitos nas Audiências Públicas?
5	Qual o papel que a mediação poderia desempenhar na resolução dos conflitos surgidos no Processo Participativo ?
6	Existem mecanismos de Gestão do Conhecimento no Processo Participativo ?
7	Porque o novo Plano Diretor ainda não foi aprovado ?

Fonte: o autor (2009)

Cada questão principal possuía um roteiro amplo (Quadro 44) de subquestionamentos que consideravam os objetivos da pesquisa e o grau de envolvimento do entrevistado com o assunto, visando conferir alto grau de abrangência.

Quadro 44 – Roteiro de abrangência das entrevistas

Roteiro para o desenvolvimento das entrevistas	
Processo Participativo	representatividade; legitimidade; abrangência; duração; deliberativo ou consultivo;
Núcleo Gestor	constituição; atribuições; recursos; dissolução; autoconvocação;
Audiências Públicas	participação efetiva; informações; periodicidades; locais; horários; conforto;
Conflitos	intensidade; causas; encaminhamentos; impasses;
Mediação	noção; possibilidade; contribuição;
Gestão do Conhecimento	noção; existência; contribuição;
Plano Diretor	importância; consequências da ausência; expectativas;

Fonte: o autor (2009)

4.2.3 Percepção dos envolvidos

O assunto apresentava grande relevância para os entrevistados de modo geral. A forma como foram escolhidos e dispostos neste trabalho procurou dar rosto e personalidade aos mesmos, tratando-os como sujeitos históricos e não como meras fontes ou estatísticas. Foram utilizados métodos concorrentes.

Primeiramente a análise e avaliação dos depoimentos ocorriam durante e no contexto de realização das entrevistas, com especial ênfase às características verbais e não verbais: as primeiras consubstanciadas nas narrativas e discussão entre as partes; e as últimas na interpretação dos tempos de reação, da linguagem corporal e na própria observação direta das falas dos sujeitos.

Posteriormente estas mesmas falas, registradas em cadernos de campo e transcritas ao digital para sucessivas leituras, eram objeto de uma segunda análise, a fim de serem identificadas categorias, buscando reunir padrões de comportamento.

Pela amostra e pelo cruzamento dos padrões e categorias foi possível identificar a percepção dos envolvidos em relação aos núcleos de interesse da pesquisa (conforme questões e roteiros), a seguir apresentada, valendo destacar que o Setor Público foi subdividido em “agentes políticos” e “servidores públicos”, dada a radical diferença de percepções dentro do mesmo grupo.

4.2.3.1 Quanto ao processo participativo

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

O setor público entende na consensual dicção de seus agentes políticos, que a participação pública no processo de construção do novo Plano Diretor não é deliberativa, mas meramente consultiva. O entrevistado “1” diz que a participação popular inclusive dificulta e atrapalha o processo de elaboração do plano, reportando-se ao anteprojeto de lei já existente no IPUF, elaborado por técnicos, o qual já poderia ter sido aprovado não fossem as exigências do Estatuto da Cidade e do Ministério Público.

A propósito, este entrevistado endossa o posicionamento dos referidos técnicos, contido no Ofício dirigido a Presidência da instituição, datado de 16 de junho de 2009, e lavrado nos seguintes termos:

[...] A equipe de redação do projeto de Lei do Plano Diretor começou seus trabalhos em setembro de 2008, trabalhando em paralelo com o processo de participação pública. A decisão de criar essa equipe de legislação decorreu da lentidão e poucos resultados do processo participativo, com tendência a ignorar os últimos 30 anos de planejamento urbano na cidade. Era evidente que os resultados específicos do processo participativo teriam que ser enxertados numa estrutura legal genérica, semelhante á adotada por outras cidades do país, e que esta estrutura legal podia ser elaborada de forma independente.

A iniciativa de criar essa equipe deveu-se ao esforço do Assessor Jurídico do IPUF, Dr. Itamar Beviláqua, que, extremamente preocupado com os rumos improdutivos do processo participativo, juntou técnicos com experiência e conhecimento na elaboração de Planos Diretores e de legislação urbanística, a saber, o próprio Dr. Itamar, o Engenheiro e Advogado Cláudio Soares da Silveira da Floram, os Arquitetos Rocha e Amilton Vergara do IPUF e o Coordenador do Plano, Geógrafo Ivo Sostisso.

[...]

A nomenclatura adotada não utilizou a terminologia de plano participativo, inexistente na Lei Federal 10.257/01, e que se refere apenas à metodologia empregada para a atualização do Plano, cujos resultados foram incorporados ao trabalho. Evidente a visão tecnicista do órgão de planejamento urbano, que na sua direção compreende que as questões técnicas devem prevalecer sobre a vontade da população, naquelas incluindo-se as orçamentárias.

A Equipe Técnica original do IPUF, de acordo com a Ata de Segunda Audiência Pública (conforme capítulo 2), “é

integrada por 24 técnicos do IPUF, designados pela Portaria nº 60, de julho de 2006”, a qual seria reforçada com “equipe técnica da Prefeitura” e de “outros segmentos estaduais e federais”.

Nos meses que se seguiram essa equipe inicial foi sendo reduzida e sua produção diminuída, devido às aposentadorias, final de contratos, remoção de cargos, licenças-prêmio redução de horas-extras, férias e outras falhas de gerenciamento à época.

A partir de fevereiro de 2009, sobraram apenas dois técnicos, que optaram por concluir o trabalho de forma voluntária (o primeiro estando em licença-ngo e licença-prêmio; e o segundo por meio de horas-extras gratuitas. A decisão, de acordo com os técnicos, objetivou atender o comprometimento com o futuro da cidade e em respeito ao trabalho dos colegas do IPUF.

Conforme o entrevistado “20”, que exerceu as funções de Coordenador do Plano Diretor no IPUF, mesmo ainda ao tempo que o órgão contava com a plenitude de seus quadros:

O IPUF havia concebido um esquema de trabalho em parceria com uma estrutura privada de prestação de serviço, reconhecida a incapacidade de responder isoladamente as demandas previstas.

O insucesso desse encaminhamento, comprovado por um processo licitatório anulado, conduziu o IPUF a assumir uma postura de construção do Plano Diretor Participativo nos distritos e entidades sob sua coordenação, com a proposição de etapas.

Obviamente, com a saída dos últimos dois técnicos que deixaram o IPUF em meados de 2009, a instituição viu-se contingenciada a deflagrar nova licitação para contratação de consultoria especializada, vencida pela Fundação CEPA. Ademais, havia dúvidas dos Agentes Políticos do Grupo 1 sobre o fato de se tratar da confecção de um novo Plano ou de adaptação dos Planos vigentes às diretrizes do Estatuto da Cidade. O entendimento predominante neste grupo vinha mais uma vez esboçado no Ofício em comento (IPUF, 2011):

A primeira e principal tônica dos trabalhos foi a preservação do marco regulatório vigente,

evitando soluções aventureiras que poderiam por em risco uma legislação urbanística que é considerada das melhores do país. Seria irresponsabilidade ignorar os Planos Diretores vigentes desde 1982 e obrigar a todos os cidadãos e empreendedores o cumprimento de regras novas e não testadas pela experiência. (...) Nesse sentido, entendeu-se que o presente Plano Diretor não é um novo Plano, não é um marco zero numa cidade sem legislação urbanística, mas é apenas uma adaptação da legislação vigente às normas do Estatuto da Cidade.

O IPUF procurava fazer crer que as aspirações comunitárias seriam incorporadas ao projeto de lei, mas não disfarçava a sua aversão à participação.

A terceira tônica foi a de dar um sentido lógico e sistematizar as contribuições da sociedade civil e órgãos públicos ao processo participativo. O IPUF perdeu as rédeas do processo, investindo cerca de dois milhões de reais e obtendo como resultado concreto uma listagem de 3293 diretrizes e reivindicações que criariam a cidade ideal. Estas precisaram passar por três equipes diferentes até serem reduzidas a 271 diretrizes específicas, incorporando as contribuições técnicas do IPUF e de outros órgãos.

A solução para esse labirinto populista foi a sistematização das diretrizes específicas em 36 diretrizes gerais incorporadas ao corpo do Projeto de Lei, além da criação de normas derivadas de diretrizes não constantes na legislação vigente. Quanto às diretrizes específicas e contribuições ao processo participativo, com as respectivas atas de reuniões e audiências públicas, foram incluídas nos anexos do Projeto de Lei.

Mas na Audiência Pública de 19 de novembro de 2009, o então Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, designado moderador, já advertia aos presentes, conforme consta da respectiva Ata: “Explicou ainda que é humanamente impossível que o Plano Diretor Participativo seja composto de todas as diretrizes que foram sintetizadas, mas que estas não serão perdidas.”

Um documento divulgado pelo IPUF, intitulado “Relatório 1º. Encontro da Etapa Conclusiva do Plano Diretor Participativo

de Florianópolis”, relativo às Oficinas realizadas em 01, 02 e 03 de dezembro de 2009, afirmava:

Todas as propostas se nutrem naturalmente das propostas e diretrizes surgidas do Plano Diretor Participativo, realizadas entre 2006 e 2008. O objetivo das oficinas é ter um diálogo direto com as lideranças distritais para ajustar os avanços da equipe técnica com as propostas surgidas do processo participativo.

De outro lado, havia forte percepção de que os servidores públicos eram contrários à orientação política de condução do processo. Efetivamente, a entrevistada “2” declarou:

Existe uma negação por parte dos técnicos à diretoria atual do IPUF. E que por essa razão não convém sejam realizados encontros com a comunidade e representantes sociais dentro do IPUF, que além de não ter espaço físico representaria uma vitória dos técnicos.

O entrevistado “1” corrobora essa visão, ao manifestar que:

A Fundação CEPA deveria ter uma sede em Florianópolis, na qual as reuniões com a sociedade civil organizada, relativas ao processo participativo, pudessem ser feitas. Um local neutro.

Para minimizar o cenário de atrito, os agentes políticos promoveram o envolvimento de outros técnicos da Prefeitura, vinculados às demais Secretarias Municipais, como forma também de diluir e enfraquecer a influência dos servidores públicos diretamente vinculados às comunidades.

O entrevistado “1” relata a sua iniciativa de "montar um grupo multidisciplinar qualificado da Prefeitura para trabalhar com a Fundação CEPA e os técnicos do IPUF, para receber os grupos e avaliar tecnicamente os projetos". A intenção era transmitir à sociedade a ideia de que o Plano em gestação não era dos técnicos do IPUF, nem das comunidades, mas da cidade como um todo.

Manifestou este entrevistado “1”, também, a preocupação de “legitimar representações”, haja vista que, no seu entender,

algumas pessoas teriam substituído os participantes originários, passando a defender interesses próprios, desvinculados das entidades as quais fazem parte. Para tanto sugeriu:

Enviar ofícios as entidades e órgãos que fazem parte do Núcleo Gestor, solicitando que sejam indicados e ou confirmados quem são as pessoas que os representam nos assuntos do plano diretor.

Grupo 1-A Setor Público (servidores públicos):

Já os integrantes do Grupo 1, na vertente dos servidores públicos, não escondem um sentimento comum de frustração com os rumos que o processo de construção do novo Plano Diretor tomou a partir da dissolução do Núcleo Gestor. Aduzem que a coordenação dos trabalhos é incompetente e desastrada, existindo enorme dissimulação por parte dos políticos.

A entrevistada “3” chega a referir que:

As coisas não acontecem porque o Prefeito não quer. Falta vontade política. Eles estão desmantelando o IPUF.

O entrevistado “4” assim se expressa:

Não dá pra entender como deixaram a maioria dos técnicos se aposentarem, sem reposição equivalente de pessoal, justamente quando a instituição tem a tarefa mais desafiadora de sua história. O IPUF está sucateado.

Constatou-se que a participação popular – e a vontade manifestada pela população – tinha, para os servidores públicos entrevistados, grande relevância. Eles se sentiam parte do povo. A par disso, faziam a interface entre a instituição e a sociedade, tanto nas audiências públicas como nos contatos e esclarecimentos que eram solicitados, experimentando grande constrangimento com o emperramento do processo e a falta de soluções para as demandas.

A entrevistada “5”, diferentemente, entendia haver uma cobrança muito forte por parte da população, que desconhecia o esforço que vinha sendo feito para a concretização do Plano, a ponto de comentar:"

Esse pessoal não entende que agora é a hora dos técnicos fazerem o trabalho deles, já que não é possível contentar todo mundo.

De maneira geral, estes entrevistados acham que o processo participativo está muito lento e manifestam não saber como e quando vai acabar.

Grupo 2: Sociedade Civil

A amostra pesquisada da sociedade civil organizada de Florianópolis revela um tecido social complexo e participantes qualificados. Existem interesses diversos, por vezes antagônicos, mas preponderam os conservacionistas.

Num aspecto todos estavam de acordo: entendem haver vinculação entre a vontade popular extraída das audiências públicas e das oficinas participativas, além de outras reuniões e trabalhos paralelos, e o futuro plano, ou seja, o processo participativo seria deliberativo.

Os entrevistados percebem que há manipulação do processo pelo Poder Público, tendo sido observado a intenção de centralizar as decisões, com receio de dividir o poder. A falta de vontade política foi outro ponto negativo apontado por três entrevistados, sendo que um deles, "8", conforme suas palavras, essa falta de vontade resultou:

(...) na não disponibilização de recursos satisfatórios para realização dos estudos e pesquisas técnicas necessárias para dar sustentação ao plano, plano de mídia para estimular a participação e divulgar as ações desenvolvidas, suporte para as bases distritais, tais como mapas, pessoal técnico para acompanhar e orientar o desenvolvimento do trabalho."

Estava muito evidente para todos os que foram ouvidos, que o processo participativo foi usado como um palanque de discurso, pois conferia visibilidade e prestava-se a um trampolim político. Os entrevistados sentem que o Poder Público subestima a sociedade civil e desconsidera suas reivindicações e contribuições, considerando-a de certa forma um empecilho à governabilidade.

Após a reeleição do prefeito Dário Berger, em 2008, e sua arbitrária decisão de dissolver o Núcleo Gestor, o sentimento geral foi de apreensão com os rumos que o processo participativo tomaria. Os encaminhamentos dados pelo IPUF geraram incertezas na comunidade. Com o término do diagnóstico, e a fixação das demandas e diretrizes, as bases distritais foram orientadas a continuar com os trabalhos. As pessoas seguiram investindo seu tempo, dedicação e dinheiro para realizar planos setoriais.

Os entrevistados, em sua maioria, declararam ter dedicado suas vidas e aberto mão do convívio de suas famílias para realizar reuniões semanais e desenhar o plano para o distrito. Estas pessoas querem chegar à etapa final e querem ver seu trabalho presente no plano. Querem ser ouvidas e consideradas. E aceitam discutir conceitos e qualificar seus projetos. Mas acreditam que quem tem que fazer o plano é a comunidade, embora reconheçam que não possuem condições técnicas.

Dois distritos chegaram a formatar projetos, Campeche e Ingleses; o Campeche desenvolveu inclusive um zoneamento, orientado pelos técnicos do IPUF, com Critérios da Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano. Ambos declaram que aceitam discutir o modelo de cidade e ajustar seus projetos, se for o caso.

Pugnam pela reunião dos trabalhos realizados nas comunidades que foram além de demandas e diretrizes, para construírem projetos para seus distritos. Exigem que sejam consideradas as respectivas propostas, mesmo que modificadas a partir de discussões que ainda serão travadas na etapa final. De maneira geral, percebem a condução do processo participativo pelo Poder Público como autoritário e com pouca habilidade para serem tratadas as demandas populares, podendo encobrir interesses inconfessáveis.

Os participantes da sociedade civil manifestam, ainda, em sua grande maioria, frustração, desânimo, sensação de impotência e uma grande descrença na finalização harmônica do processo. O entrevistado “6”, engenheiro, defende a verticalização da cidade. Salienta os índices de aumento populacional e sustenta que a única maneira de atender ao crescimento da cidade, sem invasão das áreas de preservação permanente, é a elevação do gabarito dos edifícios, cujas construções têm sido fomentadora da economia local.

O entrevistado “7” é empresário e surfista, representa a Lagoa da Conceição, mas tem interesses na localidade de Tapera. Um dos mais ativos e participativos nas audiências públicas. Manifesta-se com desenvoltura e emite ponto de vistas que, segundo ele, representam a opinião da comunidade. É radicalmente contra a elevação do gabarito construtivo na Lagoa.

O entrevistado “8” é empresário, exerce forte influência comunitária, representa legitimamente o Distrito dos Ingleses. Trabalhou intensamente na confecção do plano regional. Participante assíduo dos encontros públicos. Defende o saneamento básico e a implantação de infraestrutura na Ilha.

O entrevistado “9” é hoteleiro, professor aposentado, participa ativamente das audiências públicas e manifesta-se com serenidade e pertinência, evocando o caráter político do processo e a pouca efetividade do mesmo. Propõe a qualificação do turismo em Florianópolis como melhor alternativa de desenvolvimento sustentado.

O entrevistado “10” é administrador de empresas, forte e legítimo representante da Lagoa da Conceição, participou de todas as etapas, dos congressos da cidade até as oficinas participativas, inclusive representa o Fórum das Cidades no Conselho das Cidades estadual. Manifesta com vigor a articulação de seu ponto de vista sobre as questões políticas do processo. Tentou, inclusive, participar da concorrência pública para a elaboração do anteprojeto de lei no novo Plano Diretor, mas não viabilizou a formação de equipe em função do baixo preço oferecido pelo Município.

O entrevistado “11”, arquiteto, integrante da Comissão de Artes Públicas de Florianópolis, revelou-se um grande mediador e político da UFSC, chegando a atuar em conjunto com a Fundação CEPA dentro do IPUF, no tocante ao patrimônio público, de forma voluntária.

A entrevistada “12”, professora na UFSC, desenvolveu no Campeche, após exaustiva metodologia participativa, um plano que traduzia as aspirações da comunidade, acreditando que o projeto deles seria assimilado tal qual foi concebido, porque todos achavam – a partir do slogan “A cidade que queremos” – que a comunidade é que deveria elaborar o plano regional.

O entrevistado “13”, arquiteto, foi atuante durante todo o processo, conhecedor de tudo que foi realizado. Trabalhou na sistematização de diretrizes e se destacou na tentativa de dar

continuidade aos trabalhos do Núcleo Gestor, sempre participando dos movimentos por ele coordenados.

O entrevistado “14”, professor da UFSC, inetrante da Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina, sempre foi a favor da contratação de consultoria externa para a sistematização e finalização dos trabalhos realizados ao longo do processo participativo. Participou ativamente das oficinas, opinou e tentou levar o debate para dentro da UFSC.

O entrevistado “15”, arquiteto, coordenava na época o gerenciamento costeiro na Secretaria de Desenvolvimento do Estado. Representou o IAB no Núcleo Gestor. Foi contra a continuidade do núcleo porque entendeu que este era um espaço político e não de trabalho e participação. A falta de informação, também considerada um dos pontos negativos pelos entrevistados (“11” e “17”), não deve acontecer num processo participativo, sob pena de por em risco todo o processo, além de ferir o Estatuto da Cidade.

Como ponto positivo, dois entrevistados (“9” e “13”) citam a mobilização da comunidade e a elaboração de um diagnóstico. O entrevistado “13”, também achou positivo o fato de que o processo trouxe conhecimento e politização cívica e ambiental. Segundo ele:

Trouxe (o processo) um maior conhecimento por parte da população de como opera o Estado, no caso municipal, e suas relações políticas” (...) “(...) trazendo uma maior politização cívica ambiental.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

Os técnicos da Fundação CEPA realizaram uma ampla cartografia social no Município de Florianópolis com a independência necessária para aportar uma informação isenta. Não mantém qualquer sede nem titulam interesses outros em Florianópolis. Ao concluir os seus trabalhos, voltaram para a matriz na Argentina.

Os técnicos haviam acumulado grande experiência em processos participativos, trabalhando nos Planos Diretores de Porto Alegre, Santa Vitória do Palmar (RS), Imbituba (SC), entre outros, inclusive no exterior (Argentina, Colômbia e México). A

opinião consensual da equipe em relação ao processo em Florianópolis é demonstrada no Quadro 45:

Quadro 45 – Opinião consensual dos técnicos da Equipe Multidisciplinar

Análise das entrevistas com Equipe Multidisciplinar
<ul style="list-style-type: none"> - a dinâmica dos atores em Florianópolis é muito rica e qualificada; - existem atores, todavia, que usam o espaço pra se promover politicamente; - além do trabalho do Núcleo Gestor, os moradores dos distritos desenvolveram processos paralelos que geraram contribuições consideráveis; - o processo participativo não é do IPUF ou da Prefeitura, mas da cidade de Florianópolis e precisa ser trabalhado como um projeto coletivo; - existe desrespeito ao trabalho realizado pela comunidade; - o Ministério Público Federal tem destacada atuação no processo participativo, recebendo os cidadão e emitindo recomendações; - o governo municipal não contribuiu proativamente para a finalização do processo participativo; - há necessidade de mudanças nas relações do IPUF com a comunidade; - o IPUF não quer ser um articulador do processo, recusando-se a dialogar com a comunidade em sua sede; - a maior reivindicação da comunidade é ser ouvida; - a Prefeitura tentou demonstrar que o sistema de participação continuava após a dissolução do Núcleo Gestor, mas não obteve êxito por não utilizar os meios e recursos inerentes.

Fonte: o autor (2009)

As percepções dos entrevistados registradas aparecem, igualmente, de forma eloquente: A entrevistada “19” referiu-se ao fato da seguinte forma, conforme o extrato abaixo:

[...] A convivência com políticos e técnicos do IPUF nos passou uma realidade e hoje ouvindo as várias versões, vejo que há conflitos e visões que muitas vezes se contradizem no próprio grupo" [...] Nós temos dito às pessoas que entrevistamos que o documento de comunicação será uma

ferramenta para que eles conversem com a comunidade e tragam aos encontros participativos suas observações, sugestões, etc. Mas eles precisavam ser informados com antecedência sobre o que iria ser discutir.[...] Era forte intenção manter agenda permanente de reuniões com representantes distritais e atores sociais (representantes da sociedade civil organizada) para que eles entendessem o papel da Fundação CEPA, e sentissem que queremos valorizar o trabalho realizado pela comunidade. Era necessário demonstrar, também, que o processo continua, esclarecendo os passos da etapa conclusiva".

O entrevistado "17" manifestou que:

[...] Em geral há uma boa vontade da população em relação à Fundação CEPA, eu diria que até uma confiança, há também uma aposta de que o trabalho dos distritos seja incorporado na lei e há uma forte luta política pela democracia, maior do que a participação em si.

[...] Os encontros participativos de novembro (2009), nos quais será debatido o modelo de cidade, será uma ocasião para dar aos distritais a oportunidade de discutir sobre os planos que eles fizeram.[...] O modelo de cidade proposto, com a criação do Conselho da Cidade, trás inúmeras vantagens. A cidade não fica refém de projetos de características demagógicas. Desta forma evitam-se conflitos de interesses econômicos, barganhas políticas e as costumeiras ações judiciais da sociedade civil contra este ou aquele projeto, muitas com interesses eleitoreiros.

Nas palavras do entrevistado "16":

[...] A respeito da ação política da prefeitura eu tenho absoluta certeza que se não provocarmos uma mudança, todo esse trabalho não vai dar em nada e isso é um

grande risco para todos. Eu quero e acredito que este Plano possa dar certo e que represente um marco para o desenvolvimento da reserva da biosfera na Ilha de Santa Catarina.

[...] Foi considerada a hipótese de montar uma sede da Fundação CEPA para receber a comunidade e propiciar um amplo diálogo durante todo o processo da etapa final. Seria como um escritório da cidade.

O entrevistado “18” traduziu seu pensamento da seguinte forma:

As Resoluções do Conselho das Cidades e o Estatuto da Cidade são muito claras, o plano tem que ser elaborado e implementado com a participação. Nós não podemos ir contra a política nacional e ao processo democrático que vem acontecendo nos distritos.

[...] Foi tentada a elaboração de um documento de comunicação, precedida de uma reunião com o Núcleo Gestor, a fim de que este pudesse previamente opinar e aportar contribuições antes de enviar a versão final para gráfica e os meios de comunicação. Assim haveria o envolvimento e restaria prestigiado o Núcleo Gestor, dando a eles uma tarefa que lhes compete de fiscalizar o processo. A iniciativa não foi respaldada pelo IPUF.

O entrevistado “20”, devido ao seu maior envolvimento com o processo participativo, prestou um longo depoimento:

[...] O Plano Diretor Participativo de Florianópolis vem sendo elaborado dentro de um processo incondicionalmente aberto, territorial e socialmente.

São 21 bases distritais instaladas e apoiadas, além de outras 60 informalmente funcionando.

São saberes populares que se associam ou se defrontam com saberes formais e acadêmicos para o mesmo objetivo:

configurar um Plano Diretor Participativo para Florianópolis.

Somo poucos, percentualmente, (IPUF), mas somos muitos envolvidos no processo pedagógico de educação da cidadania na compreensão da questão urbano social de Florianópolis.

O IPUF não programou essa abertura incondicional, mas a trajetória levou a esse procedimento. As circunstâncias que foram se associando, aliadas à abertura fortemente alimentada e valorizada pelo próprio IPUF, sempre tolerada, admitida e valorizada pelo Executivo Municipal, permitiram construir esse processo. [...]

Não foram definidos temas, nem ritmos ou exigidas condições, mas alimentado o processo com infraestrutura física e técnica.

Do quase nada, hoje o IPUF se comunica com suas bases por telefone, celular, com Internet, com a presença cotidiana de estagiário, secretária, carro de som, faixas, placas e impressos e quinzenalmente com o Núcleo Gestor. (iniciado com grande desenvoltura)

Esse caminho andado não sofreu tutela, nem condução sistemática [...] o processo é rico, difuso, crescente e dinâmico, política e tecnicamente. Não há um projeto em discussão, mas um projeto a definir, discutir e aprovar socialmente. (fixação de diretrizes como primeiro passo)

As diretrizes para a preservação integral dos recursos naturais de todo o território, ampliados com áreas públicas de parques, de lazer e recreação no interior dos espaços urbanos, figura como a principal, prioritária e inconfundível diretriz para o novo Plano Diretor.

Essa diretriz forte e marcante por parte de todas as bases distritais e entidades ensejaram o encaminhamento dos trabalhos dos critérios legais de preservação, obtenção dos instrumentos técnicos (base cartográfica, software, contratação de instituição de apoio

técnico) e reunião de diferentes profissionais para proceder aos trabalhos sistemáticos do zoneamento ambiental. (algumas APP's estão mapeadas e outras em "tratamento cartográfico")

O ritmo do trabalho é intenso e rigoroso.

O cenário ambiental final será objeto de análise e discussão no Núcleo Gestor, apresentado aos núcleos distritais e submetido à apreciação em Audiência Municipal em fim de maio próximo.

O planejamento urbano do IPUF consagrou aproximadamente 65 % do território como áreas de preservação permanente... (as áreas naturais poderão se aproximar de 70 % do território, formadas por mosaicos de morros, dunas, manguezais, restingas, lagoas de preservação permanente ou uso limitado, podendo se denominar também por áreas naturais núcleos e áreas de amortecimento natural.)

Outra diretriz inconfundível se refere à necessidade de ampliação da qualidade do saneamento básico.

A questão urbana ou as diretrizes voltadas à condição dos espaços urbanos, quanto à infraestrutura [...] compõem um quadro integrado de diretrizes apontadas pelas bases distritais e entidades.

Não menos importantes e muito presente nas discussões é a questão da gestão democrática.

O Estatuto da Cidade é imperativo quanto a necessidade de gestão democrática e define as suas garantias prevendo diversos instrumentos de participação e controle social.

O diálogo social precisa ir para coordenações compartilhadas do processo, por representantes do poder público e da sociedade, acompanhamento, monitoramento e acesso as informações.

Uma vez definidos os cenários futuros de Florianópolis do ponto de vista ambiental, urbano, da mobilidade, do saneamento, do

litoral, estarão criadas as condições para o macrozoneamento...

Os trabalhos do macrozoneamento consistem na compatibilização dos cenários, transversalmente ajustados em base cartográfica 1:2000 e elaborado o projeto de lei para ser apreciado nas instâncias já assinaladas.

4.2.3.2 Quanto ao Núcleo Gestor

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

Sob a ótica dos agentes políticos, o Núcleo Gestor fora criado com o objetivo específico de promover a leitura comunitária, que se esgotou com a apresentação das diretrizes distritais. Assim, concluídas suas funções, a dissolução foi natural.

Agregam a este argumento, o fato do Decreto n°. 4.771, de 26 de março de 2007, que nomeou “os membros titulares e suplentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis”, ter estabelecido um mandato com prazo determinado, ou seja, “até 31 de dezembro de 2007, podendo tal prazo ser prorrogado em decorrência da durabilidade dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor pelo Grupo Executivo” (art. 2°).

A par disso, percebeu-se outra justificativa comumente utilizada: as bases estabelecidas nos distritos pela Prefeitura, com seus recursos e instalações, vinham sendo utilizadas para fins político-partidários, inclusive com o intuito de “minar” o processo participativo. Foi salientado, também, que a composição do Núcleo Gestor não era representativa da comunidade e dos seguimentos sociais como orienta o Estatuto da Cidade, além do fato de muitos representantes terem mudado de domicílio ou simplesmente deixado de participar.

Com a dissolução do Núcleo Gestor a Prefeitura não pretendia terminar com o “processo participativo”, mas estabelecer um sistema um pouco diferente de participação, chamando os segmentos sociais¹⁵⁹ e também os

¹⁵⁹ Tais como Fórum das Bacias, IAB, Floripamanha, Sinduscon, associações comunitárias, entre outros.

empreendedores que estejam desenvolvendo estudos a respeito do Plano Diretor, a fim de ouvi-los e eventualmente incorporar sugestões de aprimoramento, para que a futura lei não viesse a ser alterada após sua aprovação.

Grupo 1-A – Setor Público (servidores públicos):

Para os servidores públicos, a dissolução do Núcleo Gestor provocou grande constrangimento, já que eles estavam em contato direto e pessoal com a população e não conseguiam responder aos seus questionamentos ou explicar a medida. Entendem que a criação do núcleo gestor foi a forma de estabelecer, por similaridade ao Conselho das Cidades que deve ser criado em todos os estados e municípios, conforme regulamenta as diretrizes do Conselho Nacional, um espaço de controle e gestão do processo participativo.

Nesse sentido, percebem sua dissolução como um ato de ruptura com a sociedade civil, além de uma tentativa de controlar o processo participativo.

Grupo 2: Sociedade Civil

Noventa por cento (90 %) dos entrevistados representantes da sociedade civil percebem a dissolução do Núcleo Gestor como inaceitável. “A população não admite ser alijada do processo em nenhuma das etapas”, comentou o entrevistado “7”. Conquanto diversos depoimentos enfatizem que a contribuição do Núcleo Gestor para o processo do plano foi relativa, porque se gastou muita energia com a definição das normativas internas e se perdeu muito tempo em discussões pontuais, fazendo eco a posições como do SINDUSCON, do IAB e do CDL, nenhum deles afirma que o Núcleo é dispensável.

Sua dissolução denota uma ruptura do processo participativo e uma violação ao Estatuto da Cidade, ou seja, ficou caracterizada na opinião dos ouvidos a existência de uma ilegalidade. De acordo com o entrevistado “14”:

[...] ficou claro que o processo participativo foi utilizado como fim eleitoral sem nenhum compromisso com a cidade e seu povo.

E que, para “7”, deu-se às portas fechadas com a contratação de uma empresa de consultoria. Sobre essa ruptura, pode-se afirmar que a contratação de uma consultoria, pela

Prefeitura de Florianópolis, da forma como foi conduzida, não levou em consideração o conhecimento comunitário, tão necessário num processo participativo. Nesse sentido, quatro entrevistados (“7”, “8”, “12” e “13”) acreditam que a ruptura do processo deu-se com a dissolução do núcleo gestor e dos núcleos distritais.

Tanto “1” quanto “2”, afirmaram que o momento de ruptura foi a partir da contratação de uma consultoria estrangeira, no caso, a Fundação CEPA. Obteve-se, ainda, como resposta, de “6” e “11”, que o momento da ruptura foi com a partilha do poder por parte do poder público: "A administração interna do IPUF tomou a atitude política de brechar o processo de mobilização comunitária e tomou a atitude errada, de praticamente estancar o processo. [...] Extinguiu-se a validade dos núcleos". Conforme “10”:

[...] O rompimento se deu com a dissolução, pela prefeitura, dos núcleos distritais e do núcleo gestor, ou seja, no início do ano de 2009. [...] A ruptura foi induzida. Quando venceu o decreto que dizia que o núcleo gestor iria acompanhar todas as fases do processo, o poder público usou aquilo para dizer que não tinham mais autoridade para tal.

Para “15”,

[...] quando a Prefeitura optou por contratar uma consultoria externa para elaborar o anteprojeto de lei do Plano Diretor.

De acordo com “14”,

[...] o poder público não está interessado em processo participativo de fato, ele queria dar um verniz democrático, muitas vezes

Alguns entrevistados apoiam a iniciativa de integrantes do Núcleo Gestor, como os representantes da Lagoa e do Pântano do Sul, apoiados pela União das entidades comunitárias, a UFECO, a Aliança Nativa e com a adesão de outros segmentos, de procurar o Ministério Público para solicitar sua intervenção no sentido de restabelecer o Núcleo Gestor.

Todos os entrevistados querem ver a finalização da elaboração do plano com um processo técnico, porém, garantir a participação democrática em todas as fases. A maioria não aceita o fechamento abrupto das bases distritais por rechar, nesse sentido, uma propalada ameaça de boicote à fase final do processo.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

O Grupo 3 enxerga na dissolução do Núcleo Gestor uma falta de habilidade política e de diplomacia. “A dissolução mais atrapalhará do que ajudará o processo, podendo se transformar num entrave insuperável”, diz a entrevistada “19”. Em sua interação com o público, essa equipe percebeu a existência de uma grande revolta com a atitude do Prefeito de fechar as bases.

Não acham plausível a justificativa dada pelo Poder Público, notadamente quando afirmam que querem um processo democrático, porém com outro modelo, e acreditam que a medida foi adotada para neutralizar um “palanque político” de oposição. Estes entrevistados sentem a necessidade de discutir a cidade como um todo, e principalmente o modelo de cidade, mas com a dissolução do Núcleo, não encontram interlocutores para este fim.

Percebem uma pressão forte exercida pelo Ministério Público contra a Prefeitura para que o Núcleo Gestor seja restabelecido, e receiam que isso possa gerar um impasse ou conduzir o processo para a via judiciária.

4.2.3.3 Quanto às Audiências Públicas

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

As audiências públicas realizadas no processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis, na percepção dos agentes políticos, serviram aos fins a que se prestavam: esclarecer o público e recolher sugestões. Estes agentes referem não ter poupado esforços para alocar recintos compatíveis e dotar os eventos de comodidade para a população. A organização das audiências, a seu ver, foi impecável. O entrevistado “1” chega a mencionar que:

[...] quem não quer participar, não participa, não cabendo ao governo obrigar o

comparecimento, senão apenas propiciar as condições.

Grupo 1-A – Setor Público (servidores públicos):

Para os servidores públicos, as audiências públicas eram mero desencargo, realizadas para atender as disposições legais relativas ao processo participativo. O entrevistado “4” afirmou que “o objetivo das audiências públicas era apenas formal”, e que as contribuições nelas verificadas não eram levadas em consideração. Todos lamentam que as audiências não tenham sido realizadas em maior número, pois haviam sentido na população uma necessidade de maiores esclarecimentos.

Grupo 2: Sociedade Civil

A sociedade civil queixa-se da forma como as audiências públicas foram realizadas. Alguns indicam que as datas e os horários não eram compatíveis com as pessoas que trabalham. Por outro lado, representante das comunidades que realizaram extenso trabalho em prol do futuro Plano, não viam essas contribuições serem apresentadas e/ou discutidas. A sensação geral era de que as audiências públicas eram manipuladas, especialmente pela pouca oportunidade de tempo dado à manifestação pública e a total ausência de respostas às demandas levantadas.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

A equipe de técnicos externos, que mantinha bom relacionamento com as lideranças comunitárias de um modo geral (até porque já haviam participado do Projeto Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano), entendia que as audiências públicas eram uma oportunidade única de estabelecer entendimentos e alianças. Tinham a consciência de que, se caso os avanços técnicos ou quaisquer outras modificações não fossem aprovados em audiências públicas, seria prejudicial ao bom andamento do processo, inclusive com a deflagração de ações judiciais.

Iam mais longe ao defender a realização de encontros prévios com as lideranças comunitárias a fim de dar-lhes a conhecer, antes mesmo da audiência pública, os temas a serem apresentados, recolhendo sugestões, numa postura proativa de buscar construir consensos e acordos. Defendiam

veementemente a elaboração de um “documento de comunicação”, que estaria “sendo muito esperado” pelas comunidades, com o qual se difundiria as informações necessárias para que a participação ocorresse com qualidade.

4.2.3.4 Quanto aos conflitos

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

Os conflitos eram percebidos com naturalidade pelos agentes políticos. Revelavam muito preparo emocional para lidar com os antagonismos. Utilizavam-se de uma retórica pela qual atribuíam a causa do conflito à outra parte, inclusive buscando sua desqualificação. A posição assumida era de distanciamento.

Grupo 1-A – Setor Público (servidores públicos):

Já os servidores públicos, quando se deparavam com conflitos, esforçavam-se para resolvê-los, ou, ao menos dar alguma satisfação aos envolvidos. A postura era de envolvimento.

Grupo 2: Sociedade Civil

A sociedade civil manifesta, no universo pesquisado, a existência de conflitos desde o início, já na formação do Núcleo Gestor. Os conflitos são de toda ordem, tendo em sua origem a tentativa de prevalência de um ponto de vista sobre outro, mas dizendo respeito sempre a um bem ou interesse coletivo.

Também foram registrados conflitos/divergências entre os próprios membros das comunidades acerca das melhores opções para a localidade. Mas, via de regra, os conflitos eram polarizados entre a sociedade civil e o Poder Público, no caso, o IPUF. Os conflitos mais intensos iniciaram-se com a dissolução do Núcleo Gestor e, conseqüentemente, o esvaziamento da participação popular.

Desde então, uma série de enfrentamentos passou a ocorrer, como utilização da mídia, busca pela tutela do Ministério Público e até do Poder Judiciário. O confronto se tornou explícito na Audiência Pública de 19 de novembro de 2009, quando houve tentativa de boicote e protestos em frente ao local designado, por parte de alguns grupos organizados.

A reação culminou com a derrocada do processo participativo na Audiência Pública de 18 de março de 2010 que, segundo o fluxograma oficial, deveria ser a última, destinada a aprovação do projeto de lei que seria incontinenti remetido à Câmara de Vereadores. O motivo subjacente a esse embate, que implicou a solução de continuidade do processo, era a desinteligência entre a natureza da participação: a comunidade entendia ser deliberativa e o Poder Público entendia ser consultiva.

De conseguinte, a divergência entre o que foi deliberado nas comunidades e o que constou nas macrodiretrizes e nas oficinas participativas que se seguiram (01, 02 e 03 de dezembro de 2009 e 02, 03 e 04 de fevereiro de 2010) – posteriormente transportado para o esboço do futuro Plano Diretor – foi a causa preponderante da ruptura.

Enquanto para os entrevistados “7”, “8”, “9”, “10”, “11”, “12”, “13” e “14” o anteprojeto de lei do plano diretor participativo de Florianópolis não reflete os resultados pleiteados pela comunidade, diferentemente, para outros quatro entrevistados (“1”, “2”, “6” e “18”), reflete em parte. Para os primeiros ficou nitidamente claro que houve uma “corrida para aprovação de projetos” enquanto o plano não era consensuado. “O resultado final foi muito fora do que efetivamente tinha dentro das diretrizes.” afirma o entrevistado “7”. “Estava bem longe de refletir os resultados construídos pela comunidade e até a nomenclatura estava bem diferente da lei federal.”, refere “13”.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

Os técnicos da Fundação CEPA, conquanto compreendam os conflitos como inerentes a qualquer processo participativo, enxergam neles potenciais obstáculos à sua conclusão, por isso incentivavam e mantinham uma postura marcadamente negociadora.

Manifestavam, no entanto, a falta de um órgão ou encarregado, representante da Prefeitura, para a gestão de tais conflitos, como uma espécie de diplomata, com poderes de decisão, que exercesse inclusive uma antecipação aos mesmos.

Esta equipe mapeou os conflitos existentes, com vistas a buscar soluções para os mesmos, que foram assim sintetizados pelos técnicos:

Rio Vermelho

- Regularização de loteamentos clandestinos.
- A vontade da comunidade é preparar o bairro para projetos culturais e turismo.
- Descaracterização das trilhas tradicionais versus criação de roteiros de visitação nos engenhos de famílias tradicionais.
- Um dos maiores conflitos é a rodovia atravessando o bairro, pois tem um potencial forte de comércio que fortalece a atividade, mas por outro lado é ilegal porque os estabelecimentos estão na faixa não edificante e não conseguem regularização. Existe uma negociação do prefeito com o governo do estado para transformar a SC em via municipal.
- Demanda por espaços públicos.

Pântano do Sul

- Existe um forte conflito de representação no sistema de participação no plano. Formaram-se dois grupos um representado por Arantes e outro por Gert Schinke.

Santo Antonio e Ratoles

- Querem restabelecer o Núcleo Gestor.
- Alegam que o problema é político e que o Prefeito não assume suas posturas nem responde ao processo participativo negando o Estatuto da Cidade. Por isso defendem a postura dos representantes do Núcleo que iniciaram o processo junto ao Ministério Público.
- Solicitaram que as diretrizes da comunidade sejam aprovadas em audiência pública, assim como o zoneamento ambiental.
- Querem informações sobre a abrangência do projeto de lei e como será a engenharia de produção que definiram como o conjunto de planejamento, gestão e controle.
- Reconhecem que tem diretrizes comunitárias que são conflitantes.

- Querem que sejam esclarecidas com muito critério as consequências de adotar os conceitos propostos para o modelo de cidade.
- Afirmam que a maior preocupação é a questão ambiental versus zoneamento e também o microzoneamento, ou seja, como será feito para atingir o projeto das comunidades que está em micro escala.
- Existe muita preocupação com os espaços e equipamentos públicos.

Canasvieiras e Jurerê

- Crítica forte sobre os procedimentos do Prefeito em relação ao fechamento das bases. Gostariam que o processo nas bases fosse retomado como era antes, porém, acreditam que deveria ser mais rápida esta etapa.
- Não acreditam na mudança metodológica e na conclusão até março de 2010.

Coqueiros e Estreito

- O processo foi fragmentado e difícil em Coqueiros. Faltou apoio da Prefeitura e foram usados recursos da associação.
- Conseguiram documentar as demandas que culminaram na audiência de apresentação das diretrizes. Participaram do processo de 20 a 40 pessoas, mas as discussões não tinham base técnica e sem elementos para defender as ideias e dar consistência.
- O local tem muita restrição de áreas e a maior preocupação é com os equipamentos de saúde e escola.
- Transformação de casas em edifícios é outra preocupação local.
- As questões estruturais não foram discutidas, como exemplo a PC3 (perimetral no continente), o estádio Figueirense, a Beira Mar Continental, duplicação da via expressa e a densidade no continente.
- Faltam muitos esclarecimentos à população em relação aos conceitos de modelo de cidade para que

possam tomar definições e principalmente nas questões centrais, estrutura e densidade.

Região dos Morros (Maciço Morro da Cruz, Saco Grande, Pantanal, Saco dos Limões, etc.)

- Faz parte do distrito do centro, foram discutidos projetos, mas sempre muito pontualmente e a maior preocupação é com a regularização fundiária, legalização e demarcação de zonas especiais de interesse social - ZEIS.
- Acreditam que é preciso dar uma delimitação com marcos de referencia, muito claros, pois a falta de delimitação e controle está deixando livre para a invasão.
- 60% dos invasores dos morros são gaúchos, de baixa renda, atraídos por parentes, que através de grileiros compram terrenos de 500 a 2000 mil reais.
- Para frear as invasões acreditam que a forma é criar mobilidade e acesso para os serviços públicos inibindo o domínio do tráfico nos morros.
- A comunidade defende os prédios em torres e maiores espaços público.
- A demanda de habitação é de 7.000 mil moradias populares.

Inglese e Campeche

- A comunidade trabalhou muito e tem projeto próprio para a região.
- Depois que terminou a fase das demandas, o grupo fez, sob orientação do IPUF, planos e projetos comunitários.
- No caso do Campeche apresentaram um plano com zoneamento e sistema viário.

Lagoa da Conceição

- A comunidade não aceita o aumento do número de andares dos prédios (verticalização).
- Questiona a qualidade do turismo que vem sendo praticado em Florianópolis.

Em suma, esses entrevistados entendem que o “momento crucial foi o do partilhamento do poder. Quando chegou o momento de deixar a cidade decidir, não deixaram”. O entrevistado 16 manifestou ainda muitos pontos de concordância do anteprojeto de lei com as leituras comunitárias. Para ele:

[...] o conceito geral atende 100%” e o título quatro que é da gestão do sistema precisa ser melhor compreendido. [...] o título três que é do macrozoneamento, que era o conteúdo tradicional do Plano Diretor, tem proposições bem desenhadas. [...] O título dois, dos instrumentos, está no Estatuto da Cidade então não acrescenta muito.

4.2.3.5 Quanto à mediação

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

Os agentes políticos não têm conhecimento da mediação. Quando informados de suas linhas gerais, confundem-na com a negociação ou a conciliação. Não acreditam ser possível utilizá-la no âmbito político, especialmente nas audiências públicas, especialmente pela falta de interlocutores com poder de decisão, assim como dos próprios mediadores, que são figuras desconhecidas neste âmbito.

Não enxergam um momento propício para que a mediação seja tentada, já que ela exigiria muito tempo. Pensam que a mediação dependeria de uma lei que a implantasse, mas que quando isso ocorresse poderia trazer benefícios aos conflitos urbano-ambientais em geral, contribuindo para por fim à insegurança jurídica.

Grupo 1-A – Setor Público (servidores públicos):

Os servidores públicos entrevistados têm alguma noção acerca da mediação, mas nunca imaginaram que ela pudesse ser utilizada nas audiências públicas. Também acreditam que o emprego da mediação dependa de lei que a torne obrigatória, caso contrário não vislumbram boa vontade do governo em adotá-la.

Não conseguem imaginar quem poderia ser o articulador por parte do governo, já que as decisões são muito

centralizadas, mas afirmam que essa prática poderia trazer bons resultados. Referem a existência de conflitos envolvendo questões técnicas e interesses coletivos, salientando a dificuldade de lidar com esses aspectos. Uma das vantagens percebidas é a melhoria na comunicação, que tem se mostrado truncada e ineficaz no processo participativo.

Grupo 2: Sociedade Civil

A sociedade civil está razoavelmente informada sobre a mediação, muitos referindo a existência de um Centro de Resolução de Conflitos em Florianópolis que inclusive promove cursos. Os entrevistados pensam que é possível aplicar a mediação nas audiências públicas, mas acham de difícil implementação porque o Poder Público não é aberto a conversações.

Poderia funcionar bem como um instrumento de pressão, afirmaram alguns, desde que houvesse participação da mídia. Outros acreditam no seu potencial de transparência, devido às oportunidades que se criariam para aprofundar as negociações.

Os acordos que poderiam resultar são vistos como benéficos, pois estariam em condições de contornar impasses que há anos estão dificultando a finalização do processo e que de outro modo não são superados. Identificam o Ministério Público Federal como um potencial mediador, pois o único com “força” suficiente para obrigar o Poder Público a dialogar.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

Os técnicos do grupo 3, por serem em sua grande maioria de nacionalidade argentina, estão bastante familiarizados com a mediação, que naquele país é institucionalizada e até obrigatória em alguns casos. Acreditam que a utilização deste método nas audiências públicas poderia trazer grandes benefícios, mas têm dúvidas sobre a disposição do Poder Público de participar.

Divisam inúmeras vantagens com o emprego da mediação: difusão de uma cultura de entendimento; qualificação dos participantes; aferição da veracidade das informações; transparência; remoção de obstáculos; prevenção de litígios futuros; entre outros. Acreditam, no entanto, que sem uma lei que a torne obrigatória, dificilmente se conseguiria instaurar e conduzir um processo de mediação onde há forte rivalidade entre

grupos distintos (por exemplo, ambientalista e empreendedores imobiliários), e destes com o Poder Público.

4.2.3.6 Quanto à Gestão do Conhecimento

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

De uma forma geral, os entrevistados deste segmento não assimilavam bem a expressão “gestão do conhecimento”, não sabendo precisamente a que se referia. Como as entrevistas eram abertas, ao longo das conversações o tema foi ficando mais claro. Revelou-se que a gestão do conhecimento não era um aspecto desenvolvido dentro do IPUF que, ao contrário, vinha passando por sucessivas perdas de funcionários em virtude de aposentadorias.

O conhecimento acumulado era o que estava disponível nos meios físicos e digitais, na forma de mapas, levantamentos, diagnósticos, relatórios, etc. Quanto às audiências públicas, eram as atas e as gravações que consistiam na forma de registrar os acontecimentos, mas as mesmas eram realizadas por dever legal e guardadas para caso de questionamentos.

O entrevistado “1” reportou-se ao site da Prefeitura de Florianópolis, que mantinha um link para o Plano Diretor, mas não soube dizer se este espaço era interativo, nem se havia algum técnico específico vinculado ao assunto.

Grupo 1-A – Setor Público (servidores públicos):

Os servidores públicos estavam mais familiarizados com a gestão do conhecimento. Referem, no entanto, uma carência absoluta de boas práticas nessa área. O entrevistado “4” destaca que

A equipe inicial foi sendo reduzida e sua produção diminuída, devido à aposentadorias, final de contratos, remoção de cargos, licenças-prêmio redução de horas-extras, férias e outras falhas de gerenciamento à época.

No que é corroborado pela entrevistada “3”: A partir de fevereiro de 2009, sobraram apenas dois técnicos, que optaram por concluir o trabalho de forma voluntária (o primeiro estando em licença-prêmio; e o segundo fazendo horas-extras gratuitas).

Nesse sentido, lembram o ofício firmado pelos técnicos do IPUF, datado de 16 de junho de 2009 que, conquanto dirigido à Presidência da instituição, serviu de orientação para os técnicos remanescentes, que foi assim redigido:

Para conclusão do Plano Diretor a equipe do IPUF precisará executar algumas tarefas para finalizar os seis Anexos do projeto de Lei. São tarefas simples, que um arquiteto, um geógrafo e um técnico experiente em MicroStation poderão concluir em 2 ou 3 semanas de trabalho. Excetua-se deste prazo o tempo necessário às discussões públicas e à análise/inclusão de eventuais contribuições.

Este relatório é acompanhado por um CD onde se encontra este arquivo, o arquivo das folhas de rosto e os arquivos dos Anexos, tanto daqueles a serem corrigidos quanto dos que já estão prontos. A única exceção são as atas e assinaturas das reuniões do processo participativo (Anexo 6), cujos arquivos digitais foram apagados na sabotagem digital que assola o IPUF desde meados de 2008, e que precisarão ser fotocopiados dos originais em papel existentes no IPUF.

No que tange às audiências públicas reiteram o já exposto pelos agentes políticos, ou seja, são realizadas apenas a redação das atas e a gravação das solenidades. Concordam com o fato de que muitos conhecimentos, seja comunitário seja técnico, são revelados nas audiências públicas, inclusive citando exemplos de depoimentos de pescadores antigos, no primeiro caso, e de arquitetos de renome do Brasil e do exterior, que vieram morar em Florianópolis, no segundo, sem que, no entanto, tais contribuições fossem alvo de qualquer análise posterior.

Nesse sentido, foi citado o pronunciamento do moderador da Audiência Pública de 19 de novembro de 2009, o então Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, que consta da respectiva ata:

Explicou ainda (o moderador) que é humanamente impossível que o Plano Diretor Participativo seja composto de todas as diretrizes que foram sintetizadas, mas que estas não serão perdidas.

O moderador, de um lado, confirma que houve preterimento de diretrizes comunitárias e, de outro, aduz que haveria uma espécie de gestão dessas contribuições, o que jamais ocorreu. Traz à discussão o “Relatório do 1º Encontro da Etapa Conclusiva do Plano Diretor”, realizado em 1, 2 e 3 de dezembro de 2009, composto por Oficinas Participativas organizadas em grupos e plenários de integração, com os temas “modelo urbano-ambiental”, “políticas prioritárias” e “sistema de gestão”, em cujo âmbito constou:

Deste modo foram apresentados, debatidos e ajustados os critérios das políticas a aplicar no Plano, assim como o sistema de gestão do planejamento para garantir a governança e a sustentabilidade institucional das políticas mencionadas, assim como definir com clareza os mecanismos permanentes de participação comunitária para a fase de aplicação do plano; ou seja, como será realizada a interação entre sociedade e poder público nos próximos 20 anos em tudo o que se refere à produção e gestão da cidade em seu ambiente natural e cultural.

No referido documento, um subitem denominado “Articulação Interna na Prefeitura”, expressa o que seria, entre outras coisas, o sistema de gestão de conhecimento a ser implementado, inclusive mencionando um “sistema de articulação digital para troca de informações e comunicações” e “consolidação de um banco de dados geoprocessado”, como se lê no seguinte extrato:

3.3.b- ARTICULAÇÃO INTERNA NA PREFEITURA

Neste grupo, os temas tratados são resumidos do seguinte modo:

- Estabelecer fluxos de gestão transversais / matriciais que contemplem a unificação do processo integrado de planejamento

- Sistema de informação
- Banco de dados
- Consulta de viabilidade
- Aprovação de projetos
- Revisão da estrutura administrativa estabelecida em 2009 da prefeitura em relação à questão do desenvolvimento / planejamento ambiental-urbano
 - Definição clara das atribuições das secretarias referidas ao sistema de planejamento e ações previstas no planejamento específico
 - Resgate do poder de polícia da prefeitura e desburocratização quanto à fiscalização
 - Estabelecimento dos procedimentos relativos a processos gerais
 - Otimização dos processos e procedimentos internos da PMF
 - Articular melhor internamente a SMDU
 - Transparência e acompanhamento público dos processos de fiscalização
 - Criação de responsáveis de planejamento em cada secretaria/órgão relativo à atribuição da secretaria e fórum que reúna os representantes de cada secretaria que se reúna periodicamente para troca de informações para contribuir com o processo de planejamento
 - Sistema de articulação digital para troca de informações e comunicações
 - Sistema de encontros periódicos para troca de experiências e avanços entre os responsáveis
 - Consolidação de um banco de dados geoprocessado
 - Discussão dentro da PMF em relação à informação institucional, sua divulgação, publicação e sua validação
 - Manutenção da característica de autarquia e fundação do IPUF e FLORAM
 - Fortalecer o órgão de planejamento urbano

Se de um lado essas propostas acenam para a criação de sistemas de gestão do conhecimento no âmbito da administração

pública em geral, e na gestão do conhecimento do Plano Diretor em particular, de outro, evidenciam a inexistências desses mecanismos.

Assim, o conhecimento que era explicitado nas audiências públicas, e mesmo aquele que emergia dos debates e antagonismos, não eram considerados para aproveitamento pela instância técnica. Pelo contrário, na realidade, perdiam-se completamente.

Grupo 2: Sociedade Civil

A sociedade civil, com mais razão ainda, desconhecia completamente o que representava a gestão do conhecimento. Tinham plena consciência acerca da garantia do direito à informação sobre o planejamento e a gestão da cidade, mas não associavam uma coisa com a outra.

Questionados sobre os benefícios que a gestão do conhecimento poderia trazer ao processo participativo, os entrevistados manifestaram que poderiam ser muito boas, especialmente para documentar o andamento dos trabalhos, eventualmente até para servir de prova, aferindo a lisura do governo. Houve queixas unânimes em relação ao site da Prefeitura, que não disponibilizava as informações necessárias para o acompanhamento do processo por parte da população.

Não houve a adequada disponibilização de informações à população, bem como a adequada apropriação do conhecimento comunitário aportado no processo participativo, ou seja, a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito, o que Nonaka e Takeuchi (1997), em sua espiral do conhecimento, chamam de combinação. Assim, não foram identificados, pela amostra pesquisada, quaisquer mecanismos de gestão do conhecimento no processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

O grupo 3 já possuía intimidade com a teoria da gestão do conhecimento, inclusive com larga aplicação prática nos seus afazeres profissionais. A sede da Fundação CEPa na Argentina é também uma instituição de ensino superior credenciada pela UNESCO, o que lhes conferiu experiência em trabalhos em rede.

O dia-a-dia da equipe envolvia mecanismos de obtenção, armazenamento, interpretação e compartilhamento de

informações. Constantemente recorriam às técnicas de comunidades de prática. De pronto perceberam que a Prefeitura de Florianópolis e, mais especificamente o IPUF, eram deficitários nessa área, cuja gestão seguia ainda parâmetros antigos e ultrapassados.

Aduziram que a falta de gerenciamento do conhecimento emanado do processo participativo traz prejuízos à qualidade do produto final e ao bom relacionamento com a população. O IPUF, no entender dos técnicos que integram a equipe, virou “um deserto de inteligência”.

4.2.3.7 Quanto ao Plano Diretor

Grupo 1 – Setor Público (agentes políticos):

Conquanto o processo participativo houvesse iniciado em 2006, por ocasião do começo da pesquisa (2009), os agentes políticos ainda tinham dúvidas se deveriam elaborar um novo Plano Diretor para Florianópolis ou adaptar o existente às disposições do Estatuto da Cidade. O entrevistado “1” afirmou:

O Plano Diretor de Florianópolis é altamente complexo e tem inúmeras interações entre seus componentes de uso, ocupação e indução. Qualquer alteração na lei vigente necessita ser feita com extremo cuidado, sob pena de gerar consequências inesperadas e danosas.

Segundo o entrevistado “2”,

O Plano deve tornar-se mais orientativo e menos coercitivo das atividades econômicas, sem cair no liberalismo excessivo nem no populismo. É essencial estar aberto para o século XXI e a inclusão da cidade no mercado global.

Todos estavam cientes das dificuldades da tarefa e atribuem a demora na finalização do anteprojeto de lei às características do território municipal, à complexidade do processo participativo e às exigências da população, que demandava soluções pontuais.

Grupo 1-A – Setor Público (servidores públicos):

Os servidores públicos entendiam que a cidade precisava de um novo modelo e que o Plano Diretor existente encontrava-se mutilado pelas incontáveis modificações pontuais que sofreu ao longo do tempo, circunstância que inclusive dificultava o trabalho dos técnicos na avaliação dos projetos e elaboração de projetos. Enfatizavam a necessidade de se ter uma “política de Estado”, não sujeita a ações decorrentes das mudanças de governo.

Entendiam que quem deveria finalizar o Plano era o IPUF, mas reconheceram a falta de condições materiais para isso. Inicialmente viram com reservas a licitação para a contratação de consultoria externa, visto que, segundo o entrevistado “4”:

A licitação é vaga e genérica, apresentando uma descrição dos produtos incompleta, não vinculada às bases de dados atuais, e sem quantitativos nem especificações técnicas.

Nesse sentido, “3” complementou:

O termo de referência apresentado é incongruente e confuso, com nomenclatura variável, indefinição de métodos, inversão de sequências metodológicas, critérios subjetivos de zoneamento, ausência de salvaguardas aos direitos adquiridos e alheio aos verdadeiros problemas de Florianópolis

Com a vitória da Fundação CEPA, “a mesma empresa que já elaborou dois projetos em Florianópolis (Reserva da Biosfera e Floripa 2030)”, segundo a entrevistada “3”, que de certo modo se constituem em insumos básicos do Plano em confecção, as condições de bom êxito, que melhoraram bastante, uma vez que:

Os riscos que poderiam advir da inserção de um novo olhar na fase final de um produto tão complexo eram bastante grandes.

Grupo 2: Sociedade Civil

O grupo 2 queria que o novo Plano Diretor, além de contemplar as reivindicações recolhidas da sociedade, ativasse dos tesouros do território e as potencialidades que a Ilha

apresenta no viés turístico, porém, sustentado. O entrevistado “14” resumiu os passos dados até o momento:

Desde 2006 a cidade vem debatendo o novo Plano Diretor. A metodologia adotada foi obter ampla participação popular com núcleos gestores no norte, sul, leste e continente e um núcleo central. Concluída esta fase, a Prefeitura contratou os serviços da Fundação CEPA/Brasil sob a coordenação do arquiteto Rubens Pecci.

Os técnicos da CEPA sintetizaram os 3.244 “projetos” oferecidos pelas comunidades e reuniram em documento as principais diretrizes:

- Diretrizes para o Ambiente Natural
- Diretrizes para o uso e ocupação do solo
- Diretrizes para a mobilidade urbana
- Diretrizes para o Saneamento Básico
- Diretrizes para a Infraestrutura e políticas sociais
- Diretrizes para emprego, renda e oportunidade
- Diretrizes para a gestão democrática

Por sua vez, o entrevistado “9” destacou:

Os técnicos da CEPA perceberam que Florianópolis contém várias cidades dentro do seu distrito sede. Procuraram então conceber um modelo que consistiu no fortalecimento dos múltiplos centros distribuídos pelo município e amparados por um grande corredor de transporte público de passageiros de alta mobilidade. O modelo se completa com propostas de fluxos marítimos entre continente e ilha para melhorar o acesso.

Segundo o entrevistado “15”, na proposta do novo Plano Diretor foram definidas as políticas prioritárias de alto interesse público que nortearão a tomada de decisões na construção do Plano Diretor, a saber:

- Paisagem natural e valorização histórica (natureza e valores históricos e culturais)

- Ocupação do solo e do uso do mar
- Mobilidade e acessibilidade
- Água e Saneamento
- Habitação social
- Projetos Deflagrantes (que são projetos indutores de desenvolvimento)

De acordo com o entrevistado “10”, um projeto de Plano Diretor deve expressar os desejos da comunidade:

Um projeto de lei como o Plano Diretor deverá traduzir os desejos da comunidade. Desejos da Comunidade expressa uma cidade boa para viver, cujo pressuposto é a qualidade de vida. Isto significa boa educação, saúde, segurança, mobilidade urbana e infraestrutura (energia, água e saneamento, comunicações, sistema transportes terrestres, aéreo, marítimo), tudo adequado às recomendações da Agenda Ambiental. Para viabilizar estes projetos, isolados ou em conjunto, pela sua complexidade de ocupação de espaço e impacto social, exigem técnicos especializados.

A partir do parâmetro do Plano Diretor vigente, o entrevistado “11” assim registra as suas expectativas:

A atual lei do Plano Diretor é boa e conta com fortes instrumentos de disciplinamento da ocupação. Acrescente-se ainda o Código de Posturas, o excelente Código de Obras e todas as leis ambientais. A convicção de boa parte dos urbanistas e consultores de gestão pública é que não nos faltam leis falta-nos a sua aplicação, ou seja, forte fiscalização. De ressaltar que em muitos casos a Administração Municipal se vê tolhida nos seus objetivos fiscalizatórios pela influência política, pela morosidade da justiça e pela escassa equipe de fiscais.

Quanto à proposta de um Conselho da Cidade deliberativo, o entrevistado “10” demonstrou ser favorável a ele, desde que sua implantação ocorra dentro da lei orgânica do município:

O Conselho da Cidade é uma garantia de mudança do modelo existente, desde que a sua implantação se dê de forma adequada e dentro da lei orgânica municipal. É necessário que se indique as suas ações, quem dele vai participar, qual a participação civil e pública, qualidades dos conselheiros, sua forma de atuação e assim por diante.

A entrevistada “12” também aprovou a proposta de um conselho deliberativo:

A Fundação CEPA foi feliz ao propor o Conselho Municipal da Cidade, trouxe a novidade de inserção de um “novo poder” dentro da estrutura orgânica do Município – o poder civil, que se juntaria ao poder executivo e legislativo. É algo novo em Florianópolis, sujeito a enormes resistências políticas. Há os Conselhos Municipais que em tese representam a sociedade civil, mas poucos funcionam e frequentemente, são tomados por interesses políticos ou corporativos.

O entrevistado “13” defendeu o projeto e disse acreditar que as zonas rurais estão nas mãos de proprietários que não as utilizam para exploração agrícola, devendo, por este motivo, pensar-se sua ocupação:

O projeto caminha na direção correta quanto ao zoneamento, uso e ocupação dos espaços urbanos, especialmente em buscar acabar com as zonas rurais. Defender espaços rurais é uma atitude elitista contra o futuro de nossa cidade. De se ressaltar que grandes glebas ditas rurais estão na mão de proprietários que não se utilizam da propriedade para exploração agrícola. Pagam menos impostos e se beneficiam dos equipamentos urbanos.

O entrevistado “11” demonstrou ser igualmente favorável ao novo Plano Diretor proposto:

O novo Plano Diretor deve ser compreendido como parte de um processo de planejamento municipal permanente e contínuo, de caráter técnico e político, baseado na participação, negociação e cooperação.

Os entrevistados foram unânimes em responder que não houve a validação do anteprojeto de lei do plano diretor participativo de Florianópolis pela comunidade, como se pode constatar nas palavras do entrevistado “12”:

Não existe anteprojeto de lei, a tentativa que existiu foi abortada e os subsídios estão sendo novamente analisados.

Para “14”, houve, apenas, a apresentação de um projeto em uma audiência pública boicotada.

Grupo 3: Equipe Multidisciplinar

O Grupo 3 identificou, por parte de alguns segmentos no IPUF, resistências aos conceitos da Reserva da Biosfera em Ambiente Urbano, que já vinham sendo discutidos em Florianópolis com ampla aceitação. Ademais, aqueles técnicos que já tinham avançado na estrutura de um anteprojeto de lei que não contemplava tais aspectos, naturalmente se sentiram contrariados. Contudo, conforme salientou o entrevistado “17”:

Tecnicamente temos que ser inovadores e não nos limitarmos a repetir o que muitas empresas estão fazendo pelo Brasil afora, simplesmente copiando o Estatuto da Cidade sem uma customização adequada ao local.

Segundo o entrevistado “16”, a proposta menciona cinco espaços básicos de ocupação do solo, a saber:

- Região de conservação da paisagem tradicional e biodiversidade (são as áreas de preservação permanente)
- Região de acelerada transformação e inovação (destaque para o norte da Ilha e a região compreendida pelo Aeroporto, Campeche e Tapera)

- Região de paisagem urbana multipolar (Centro e Continente)
- Mobilidade e Corredores de articulação (corredor de mobilidade e urbanidade, corredores marítimos, rotas paisagísticas)
- Novos assentamentos e descentralização da população com complementação e consolidação de áreas urbanizadas, corredor de articulação norte-sul como eixo vertebral de transportes para as micro centralidades e criação de “eco-vilas”. Essas “eco-vilas” são espaços de amortecimento entre áreas densamente povoadas e áreas de preservação. Nestes espaços são permitidas atividades econômicas compatíveis com a sustentabilidade ambiental.

O entrevistado “20” mencionou a necessidade de outra etapa de discussão:

[...] sobre zoneamento e ocupação do solo, do mar, bem como os sistemas de mobilidade propostos temos a convicção do seu acerto, desde que, sejam delimitados os novos parâmetros da paisagem urbana, os limites geográficos dos mapas, aspectos construtivos, assuntos que se darão em outra etapa de discussão.

O entrevistado “18” destacou a necessidade de aparelhar o IPUF em instalações, equipamento e pessoal especializado:

Para que o Sistema de Governança do Planejamento Urbano funcione, e tenha no IPUF o seu órgão centralizador do Programa de Desenvolvimento Municipal, é preciso fortalecer a autarquia oferecendo boas instalações, equipamento e pessoal especializado.

O espírito do novo Plano Diretor, nas palavras da entrevistada “19” é a:

Promoção do desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis, contemplando a equidade social e a melhoria da qualidade de vida da população, bem

como a conservação e valorização dos recursos naturais e culturais, bem como estabelecer uma visão estratégica de planejamento respaldada num projeto de cidade construído pela sociedade e caracterizada pela viabilidade e oportunidade das propostas.

Estava o grupo 3, portanto, convencido de que a esmagadora maioria do conteúdo do novo Plano Diretor representava inovação e solução para os problemas urbanos da Capital, e que as desinteligências ocorridas com alguns segmentos eram pontuais e poderiam ter sido resolvidas se houvesse um pouco mais de tempo e disposição para negociar por parte do Executivo Municipal.

4.3 INTEGRAÇÃO E SÍNTESE

A organização dos entrevistados em grupos (Grupo 1, com o setor público subdividido em agentes políticos e servidores públicos; Grupo 2, com participantes da sociedade civil organizada; e Grupo 3, formado por equipe multidisciplinar especializada em processos participativos) gerou um conhecimento que facultou à pesquisa detectar e constatar uma situação-problema, consistente na truncada e anormal marcha do processo participativo do novo Plano Diretor de Florianópolis.

Conquanto alheia ao objetivo geral, que visava compreender a função que a mediação e a gestão do conhecimento poderiam desempenhar nas audiências públicas, esta realidade mais abrangente e periférica, que poderia ser denominada de um contexto mediato, passou a exigir tratamento próprio, tamanha a relevância que assumiu ao longo do trabalho.

Assim, para compreender a excepcional morosidade deste processo – e descrever as suas causas –, a literatura forneceu os conceitos sensibilizadores; a observação participante propiciou um aprofundamento do tema; e as entrevistas fizeram emergir a perspectiva dos atores interagentes, com seus mais diversos interesses.

Com sua integração foi possível estabelecer uma síntese do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis e do papel da mediação e da gestão do conhecimento, esquematizadas em dez cenários (conjunto de fatos e

circunstâncias) emergentes. O Quadro 46 apresenta os dados acerca do fenômeno estudado que foram sistematicamente coletados e analisados nos moldes propostos por Glaser e Straus como método de pesquisa qualitativa, a *Grounded Theory* (Teoria Fundamentada em Dados).

Segundo Bandeira de Melo e Cunha (2003), o método utiliza um conjunto de procedimentos sistemáticos de coleta e análise de dados para gerar, elaborar, validar teorias substantivas (específicas para determinado grupo ou situação) sobre fenômenos sociais ou processos sociais abrangentes. Trata-se da essência do processo social ocorrida entre os envolvidos em torno do Plano Diretor de Florianópolis.

Quadro 46 – Quadro do processo social no âmbito do Plano Diretor de Florianópolis

1º – participação intensa e qualificada nas audiências públicas;
2º – forte envolvimento e comprometimento de grupos comunitários no desenvolvimento de projetos para os distritos;
3º – percepção de ruptura do processo participativo com a dissolução autoritária o Núcleo Gestor;
4º – desconsideração das diretrizes e do trabalho realizado pelas bases distritais;
5º – falta de informação e transparência na coordenação do processo como impedimento a uma participação mais ativa;
6º – ausência de mecanismos de gestão de conflitos;
7º – revolta decorrente da discrepância entre a vontade popular manifestada e o anteprojeto de lei final apresentado pela Prefeitura;
8º – sentimento de frustração, descrença e desesperança, mesclados com determinação de fazer valer os direitos do Estatuto da Cidade, recorrendo ao Ministério Público e ao Poder Judiciário para restabelecer a participação democrática;
9º – suspeita de procrastinação intencional do processo com vistas a contemplar interesses imobiliários provados que seriam restringidos pelo novo Plano Diretor;
10º – impasse para a conclusão do processo.

Fonte: o autor (2013)

Concluindo a discussão dos dados, pôde-se constatar que capacitação política-democrática da população de Florianópolis que ocorria ao processo participativo era crescente, e inversamente proporcional à postura dos governantes, que se

revelou inapta e truculenta para lidar com a gestão democrática de Florianópolis.

As causas dessa inaptidão podem ser atribuídas ao ineditismo da experiência participativa em grande escala, mas também ao arraigado modelo de dominação, o receio de compartilhar o poder e a traços autoritários do passado, que impedem o exercício da diplomacia e da parceria, para não mencionar os interesses inconfessáveis que historicamente se encontram associados à política.

Como consequências, destaca-se o vácuo legislativo e a corrida para aprovação de projetos imobiliários, como percebido pela pesquisa, antes da edição da nova ordem urbanística, fomentando ainda mais o acentuado crescimento desordenado e não sustentável da cidade.

A esfera política se viu negativamente contaminada pela ocorrência de inúmeros conflitos – que são legítimos e fazem parte de sociedades vivas, sujeitas a mudanças e aprimoramentos – sem que tivesse esboçado qualquer reação inovadora para gerenciá-los a contento.

O contrapoder social, constituído pelos indivíduos e grupos que se organizaram, formando redes articuladas de vontade coletiva limitou o poder do Estado, porém, essa limitação, na espécie, não serviu para atender aos anseios da população, que reivindicava ativamente um novo pacto social. De um lado o governo não conseguiu impor o seu Plano Diretor, mas também não permitiu a aprovação daquele construído pela sociedade, criando-se, por vezes, o que pareceu impasses intencionais.

A atuação do Ministério Público, tanto em nível federal quanto estadual, é digna de registro, pois sempre se posicionou ao lado da sociedade, embora não tenha chegado a esgrimir nenhuma ação judicial ou investigação mais aprofundada das razões de tão prolongado e infrutífero processo, limitando-se a exercer fiscalização e emitir algumas recomendações.

Ficou assente, assim, que as audiências públicas são fundamentais para a identificação dos conflitos e para a construção das possíveis soluções, que para tanto, necessitam estar aparelhadas com mecanismos de negociação e de resolução das dissensões nelas explicitadas. A ausência de meios eficazes de disseminação de informações e do gerenciamento do conhecimento verificada no processo

participativo constitui-se em uma limitação ao exercício da cidadania e implica a perda de valores intangíveis do processo.

A presente análise qualitativa caracterizou-se pela busca de um conjunto integrado de proposições que explicam a variação da ocorrência de um fenômeno social subjacente ao comportamento de um grupo ou à interação entre grupos (CONTE, CABRAL, TRAVASSOS, 2009), interligada ao contexto em que eles se inserem e delimitada pelos demais dados da pesquisa e pela abordagem conceitual desenvolvida no capítulo 3. Buscou-se, também, a captura abrangente do fenômeno estudado, para uma segura convicção de estar-se transmitindo um conhecimento crítico desta realidade, o que adveio de muito tempo dedicado ao trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Tudo o que é dito é dito por um observador (humano) a outro observador, que pode ser ele mesmo. (Lei sistêmica básica n°. 1. MATURANA, H. R. & YÁÑEZ, X. D. 2009, p. 118)

A presente tese foi escrita a partir da lógica da fraternidade. Tendo como tema gerador a emergência dos métodos alternativos de resolução de conflitos socioambientais, a intenção que lhe presidiu foi a de expor os sinais de esgotamento do monopólio estatal da jurisdição e de demonstrar as potencialidades da mediação para o tratamento desses conflitos policêntricos.

Com este objetivo – que reclamava uma investigação empírica –, mas visando distanciar-se das propostas acordistas e despolitizantes da Escola de Harvard e das preocupações instrumentais de desafogar o Judiciário veiculadas pelo governo brasileiro acerca do instituto, a tese escolheu como campo de pesquisa o processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis, que proporcionou a aproximação da mediação às disputas políticas, descortinando-a como um fim em si mesmo.

A conexão da mediação com as audiências públicas mostrou-se fértil ao identificar a importância da criação de espaços dialógicos no sistema participativo, cuja ausência dá margem a toda sorte de manipulação, revelando, por um lado, a fragilidade da democracia deliberativa e, por outro, o papel emancipatório que a mediação pode desempenhar.

A partir do trabalho de escavação dos alicerces do modelo participativo de Florianópolis, que pôs a descoberto a insuficiência dos mecanismos de democracia direta colocados à disposição da sociedade, consolidou-se a proposta de criação de instâncias – no procedimento das audiências públicas – nas quais os conflitos que nelas emergem possam ser tratados através da mediação.

A concepção dessas instâncias mediadoras no curso das audiências públicas revelou-se de implementação relativamente simples, embora carente ainda de uma base epistemológica consistente – para o que a presente tese se propôs a contribuir.

Fixadas estas premissas, tornou-se possível responder a pergunta norteadora de “como são tratados os conflitos explicitados nas audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis”¹⁶⁰, sendo que os levantamentos empíricos permitiram também “avaliar a função que a mediação e a gestão do conhecimento desempenham na prevenção e tratamento dos conflitos ambientais emergentes nas audiências públicas”, ferindo, desta forma, o objetivo geral da investigação.

Tendo em conta o objetivo específico de “verificar se existem mecanismos de gestão do conhecimento no processo participativo e nas audiências públicas do Plano Diretor de Florianópolis”, o trabalho em campo comprovou a ausência dessas ferramentas, o que se converteu num achado relevante, na medida em que elas se mostram extremamente úteis e até imprescindíveis para as próprias finalidades das audiências públicas¹⁶¹.

No que tange à representação social dos atores envolvidos no processo participativo, foi possível verificar, em atendimento ao terceiro objetivo específico¹⁶², uma majoritária compreensão de que as audiências públicas são permeadas por conflitos e que a falta de instrumentos apropriados para o sua gestão, provoca impasses que impedem o andamento e a conclusão do processo. Por outro lado, constatou-se uma plena aceitação da mediação, restando inequívoco que a sua utilização nas audiências públicas, contribuiria não apenas para a superação de antagonismos imobilizantes, mas, sobretudo, para a completa reunião das informações indispensáveis para a transparência do procedimento, bem como para a busca de soluções fora dos

¹⁶⁰ Perpassando o objetivo específico de “identificar qual o tratamento dado aos conflitos nas audiências públicas do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis.”

¹⁶¹ Resolução CONCIDADES n°. 25, de 18 de março de 2005: “Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: [...]”

¹⁶² “Distinguir as representações dos atores envolvidos acerca do processo participativo, dos conflitos e dos meios de resolução existentes.”

meandros do Poder Judiciário, reputado de difícil acesso, moroso e até ineficaz.

A contextualização teórica, por seu turno, tornou clara e operacional a problemática da pesquisa, oferecendo respaldo aos pressupostos e às conclusões da tese, culminando por atingir o binômio utilidade-necessidade, na medida em que colabora para o avanço do conhecimento e contribui para preencher uma lacuna na área de estudo.

Em suma, as evidências empíricas e as reflexões teóricas expostas ao longo da tese, que culminam por autenticar a validade de seus resultados, autorizam, na tentativa de oferecer um material crítico condensado, a apresentar as conclusões que seguem, articuladas em dez tópicos, cinco de caráter geral, respeitante à universalidade do tema pesquisado, e cinco de natureza particular, relativas ao objeto da tese, as quais são seguidas da explicitação dos ganhos teóricos da pesquisa e pelo delineamento da proposta de mediação emancipatória nas audiências públicas.

5.1 CONCLUSÕES DE CARÁTER GERAL

5.1.1 Exaurimento do modelo oficial de resolução de conflitos

As profundas transformações sociais, econômicas e culturais que vêm ocorrendo na sociedade atual, remeteram o Poder Judiciário a uma ruptura sem precedentes, gerando uma crise de eficiência pela impossibilidade de responder, quantitativa e, sobretudo, qualitativamente, a complexidade litigiosa com a qual se depara. A morosidade e a falta de qualidade das decisões demonstram estar a jurisdição estatal sucumbindo diante da brutal e inovadora carga de tarefas a ela submetida, ocasionando, em contrapartida, o descrédito do cidadão comum.

Outro fenômeno que se sobrepõe às dificuldades estruturais e funcionais é a *judicialização* da política e da questão ambiental, dando evidências de não ter a Justiça ainda conseguido se reinventar diante desses novos papéis que a sociedade lhe demanda.

Nem por isso o Poder Judiciário é uma instituição descartável, já que a vida em relação não permite o afastamento de um sistema de regras e, conseqüentemente, uma jurisdição

que garanta o seu respeito ou sancione potenciais violações. Em realidade, a jurisdição estatal, com toda a grandeza de sua nobre função, deveria atuar de forma minimalista, porquanto efetividade não significa ocupar espaços, exercer monopólios e agir sempre, mas intervir como *ultima ratio*, se e quando necessário, com o intuito de reequilibrar as relações sociais.

Por conta disso, a adoção, em maior escala, dos meios autocompositivos de resolução de conflitos vem sendo estimulada como uma alternativa para desafogar a Justiça brasileira. Nesse sentido foi instituída a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” estabelecida pela Resolução n°. 125/2010 do CNJ e proposta criação do marco regulatório da mediação, cujas ênfases estão sempre centradas na expressiva quantidade de processos em tramitação¹⁶³.

A litigiosidade no Brasil é, de fato, algo incontrolável. Enquanto no país existe um processo para cada dois habitantes, na Austrália, por exemplo, existe um para cada 16 mil habitantes¹⁶⁴.

Mas é preciso destacar que a mediação, em particular, não se presta apenas como paliativo à crise do judiciário. A dimensão maior desse instituto está justamente em representar o surgimento de um novo modelo de Justiça, que valoriza a autonomia do cidadão e difunde uma cultura de pacificação na sociedade, atacando as causas do problema – e não apenas as suas consequências –, em condições de contribuir para uma Justiça mais humanizada e democrática.

¹⁶³ Segundo fontes oficiais existem 90 milhões de processos tramitando no país, sendo estimado o ingresso de mais 26 milhões de novas ações judiciais a cada ano. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/03/jorge-viana-pede-rapidez-a-ccj-para-projetos-sobre-arbitragem-e-mediacao>, acessado em 05.10.2013.

¹⁶⁴ Agência Senado. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/02/renan-envia-anteprojetos-sobre-arbitragem-e-mediacao-para-ccj>. Acessado em 05.10.2013.

5.1.2 Os conflitos socioambientais reclamam estratégias próprias

Os conflitos socioambientais têm aspectos próprios que os distinguem dos demais conflitos tradicionais: os fatos são incertos, os valores controversos, as apostas elevadas, a escala é planetária e as decisões urgentes (FUNTOWICZ, e RAVETZ, 1997).

A disputa pública, na qual os conflitos socioambientais se enquadram, se caracteriza por um grande número de interesses e partes – sendo uma delas sempre a sociedade. Seu gerenciamento é bastante complexo, e a obtenção de soluções sustentáveis se torna engenhosa e difícil.

Este contexto passa a exigir estratégias diferenciadas, que não podem mais ser concebidas apenas por um corpo restrito de especialistas, pois é imprescindível o envolvimento dos atores sociais.

Efetivamente, não apenas o debate sobre a formulação de políticas, mas a tomada de decisão em matéria de interesses difusos – e a própria resolução dos conflitos – devem ser estendidos a todos os afetados pela questão, que formam o que Funtowicz e Ravetz (1997) chamaram de “comunidade ampliada dos pares”.

Nesse sentido, o próprio Poder Judiciário tem estimulado a participação pública na resolução de conflitos em matéria ambiental, como fica evidente na Declaração de Buenos Aires (2012), “sobre a atuação dos Juízes e Poderes Judiciários Iberoamericanos relativamente à informação, à participação pública e ao acesso à justiça em matéria de meio ambiente.”, cujo art. 4º. estabelece “audiências públicas” com o objetivo de “ouvir a sociedade” e, no § 2º. fixa, entre outras, a finalidade de “procurar a conciliação e soluções alternativas para solução do litígio”¹⁶⁵.

Assim, quando se trata de conflitos socioambientais, além de incluir as dimensões da complexidade e da instabilidade, que

¹⁶⁵

Disponível

em

<http://www.unep.org/delc/worldcongress/Portals/24151/MR-1206.02%2803%29->

[Buenos Aires Statement Outcome Portuguese.pdf](#),

acessado

em

05.10.2013

permeiam o mundo natural e a sociedade contemporânea, especial ênfase deve ser dada aos atores sociais envolvidos, ou seja, a subjetividade.

Entender que os conflitos socioambientais encerram várias fronteiras do conhecimento e das percepções (simbólicas ou não), que se entrelaçam num espaço institucional, comportando ou reclamando deliberações complexas, é perceber a necessidade de buscar novas estratégias que ofereçam à sociedade possibilidades de tocar os diferentes vértices da geometria ecológica-social, mais condizentes com a interdisciplinaridade da questão.

A mediação, em particular, se insere nesse contexto como uma ferramenta transformacional capaz de promover a participação efetiva dos atores sociais, ao passo que, ocorrendo numa rede fechada de conversações, permite a conscientização de que a responsabilidade fundamental pelas soluções está nas mãos dos próprios envolvidos, não no texto legal ou na sentença do juiz.

Nesse rumo, a mediação engloba e internaliza todas as variáveis do conflito e ajuda a desenvolver e promover valores democráticos na sociedade, através da demonstração significativa de novos padrões de comportamento, constituindo-se na forma mais adequada de tratar-se os conflitos socioambientais.

5.1.3 A mediação de conflitos socioambientais é uma tendência evolutiva das técnicas extraprocessuais de tutela coletiva¹⁶⁶

No item 3.3.2 supra foram analisadas as tentativas do Estado brasileiro de criar mecanismo pra resolver os litígios fora do processo judicial. Contudo, essas iniciativas estão focadas

¹⁶⁶ “Técnicas extraprocessuais”, segundo Alexandre Amaral Gavronski, é a expressão mais consentânea com o atual estágio de desenvolvimento das tutelas coletivas não-adversariais, distanciando-se da ideia de mecanismos extrajudiciais, como usualmente usado, que evoca a lembrança de estruturas e procedimentos que guardam certa simetria com a atuação jurisdicional, da qual as técnicas buscam ser alternativa (GAVRONSKI, 2010).

quase exclusivamente nos conflitos de natureza individual, e tendo em mira preponderantemente aqueles já instaurados.

No que tange à tutela coletiva, as sinalizações que apontam para uma gradual abertura às técnicas extraprocessuais começaram com a Política Nacional dos Recursos Hídricos, instituída pela Lei n.º. 9.422, de 08 de janeiro de 1997, que criou a figura da governança na gestão das águas, fortemente animada pelo princípio da participação, deu passos largos na construção de uma nova maneira de lidar com os conflitos ambientais, muito frequentes em torno desse valioso recurso natural. O art. 32, inciso II, da referida lei, estabelece como um dos objetivos do Sistema de Gerenciamento “arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos”. Trata-se inequivocamente de uma técnica alternativa (ao Judiciário) de resolução de conflitos que, no entanto, ainda está dependendo, para ser implementada em maior grau, da criação de um procedimento e da definição clara do sentido e do alcance do instituto da “arbitragem” no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Em 2003, a institucionalização da mediação na gestão ambiental brasileira foi o discurso da então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que anunciou publicamente a intenção do Governo de criar, com o apoio da Advocacia Geral da União – AGU e no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, “câmaras de mediação de conflitos ambientais”¹⁶⁷. A ex Ministra já percebia a mediação como uma ferramenta capaz de alcançar soluções consensuais nos conflitos socioambientais manifestados não somente no processo de licenciamento

¹⁶⁷ Ministra Marina anuncia câmara de mediação de conflitos ambientais 23/12/2003: A Advocacia-Geral da União deve criar no próximo ano uma Câmara de mediação de conflitos na área ambiental, informou a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. “A Câmara será um espaço com total isenção para analisar os interesses da sociedade, os do Estado e os específicos de quem se sente prejudicado”, afirma. A ministra diz que a Câmara se somará à estratégia que o governo já desenvolve de inserir a variável ambiental no planejamento das ações. Segundo a ministra, a câmara de mediação de conflitos contribuirá para que o licenciamento tenha muito mais agilidade. Fonte: OESP, 20.12.03. Disponível em http://www.sbs.org.br/detalhes_dia.php?ok=3&id=701, acessado em 15/04/2013.

ambiental, mas em todos os conflitos que envolvam o uso e aproveitamento dos recursos naturais¹⁶⁸. Mas as Câmaras de Mediação, apesar de proporcionarem, dentre outros aspectos, a participação da sociedade e a inclusão social, jamais foram criadas.

Outro indicativo dessa tendência constou no Projeto de Lei n°. 5.139, de 29 de abril de 2009, que objetivava “Disciplinar a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos”, criando o assim chamado “processo coletivo”. Buscou-se ali consolidar as normas existentes sobre as ações coletivas e aperfeiçoar a legislação vigente, instituindo um sistema único coletivo. Este Projeto de Lei, em seu art. 19, § 1º., previa, de forma pioneira no direito positivo brasileiro, a mediação como uma alternativa de solução de conflitos na tutela coletiva¹⁶⁹, sem uma preocupação exagerada com a discussão de que os direitos indisponíveis não estão sujeitos a transação. O projeto em questão, por conta de interesses patrimonialistas de terminados setores da sociedade, culminou por não ser convertido em lei pelo Congresso Nacional.

O próprio projeto do novo Código de Processo Civil (PL n°.166/2010) – ao contrário do projeto da Lei da Mediação que restringia a incidência do instituto aos conflitos de conteúdo disponíveis, vale dizer patrimoniais¹⁷⁰ – não apresenta limitações

¹⁶⁸ Esse entendimento vem corroborado no Prefácio que a ex-Ministra escreveu no livro “Mediação de Conflitos Socioambientais” (Marina Silva, Prefácio. In: THEODORO, Suzi Huff (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 9-12.) do qual se pinça: “A mediação de conflitos e a gestão de interesses estão na ordem do dia.” [...] “O trabalho de concertação entre as partes deve ser horizontal, técnico e sistemático, dele resultando as medidas que, eventualmente, tiram proveito do valor educativo e preventivo do aparato legal, mas vão além, estabelecendo toda sorte de instrumentos lícitos para que do embate de visões se consolidem avanços.”

¹⁶⁹ Art. 19, § 1º. - O juiz ouvirá as partes sobre os motivos e fundamentos da demanda e tentará a conciliação, sem prejuízo de outras formas adequadas de solução do conflito, como a mediação, a arbitragem e a avaliação neutra de terceiro, observada a natureza disponível do direito em discussão. (original sem destaque)

¹⁷⁰ A redação do artigo 34 do Projeto de Lei de Mediação dispunha sobre os casos em que não era cabível a mediação, como por exemplo, as ações de interdição, usucapião, recuperação judicial ou ainda

objetivas. Optou por não estabelecer hipóteses de vedação ao seu uso, fixando as premissas básicas, sem arrolar casos específicos, o que se mostra auspicioso para a abertura de novos caminhos para a mediação de conflitos que envolvam interesses difusos.

Mais recentemente, em 2012, outro projeto de lei do Senado, ainda em tramitação, elaborado por uma Comissão de Juristas, objetiva, conforme sua ementa, “Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para aperfeiçoar a disciplina das ações coletivas.”.

No Capítulo 1-A, que trata “Do Procedimento da Ação Coletiva”, consta a Seção II, que dispõe sobre a conciliação.

O artigo 90-B vem vazado nos seguintes termos:

Art. 90-B. O juiz, apreciado eventual requerimento de medida de urgência, designará audiência de conciliação, no prazo máximo de quinze dias, à qual comparecerão as partes ou seus procuradores, habilitados a transigir, aplicando-se, no que couber, o disposto no Código de Processo Civil.

§ 1º A audiência de conciliação será conduzida por mediador ou conciliador judicial, onde houver, nos termos da legislação em vigor.

Como se observa, a audiência de conciliação “será conduzida por mediador”, dando evidências claras da intenção do legislador de ampliar a mediação aos conflitos que envolvem interesses difusos e coletivos.

E a razão disso extrai-se da própria exposição de motivos do projeto de lei em apreciação: “A proposta cuida de desjudicializar os conflitos entre consumidor e fornecedor, reforçando a utilização de outras vias e, no plano do processo,

aquelas envolvendo órgãos públicos e questões indisponíveis. A proibição de seu uso no procedimento de inventário e partilha chegava a ser absurda, em razão da desjudicialização desses procedimentos, promovida pela Lei nº 11.441/07. Também havia contradição no que tange ao direito de família, já que o projeto vedava a mediação nessa matéria (indisponível), mas a mesma era largamente utilizada dentro dos próprios órgãos do Poder Judiciário.

implementando os meios consensuais de solução de controvérsias.”

Como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90) é recíproco com a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85), por força dos artigos 90 e 21 dos respectivos diplomas legais, a mediação passará a ser empregada também nas causas que envolvam conflitos de outros interesses difusos, geralmente dirimidas através desses procedimentos judiciais.

Também em 2012, veio a lume a Declaração de Buenos Aires¹⁷¹, um documento de princípios sobre as relações entre juízes, sociedade e meio ambiente, emanado da Assembleia Plenária da XVI Cumbre Judicial Ibero-americana, realizada em Buenos Aires, Argentina, nos dias 25, 26 e 27 de abril de 2012, versando “Sobre a atuação dos Juízes e Poderes Judiciários Ibero-americanos relativamente à informação, à participação pública e ao acesso à justiça em matéria de meio ambiente”, que embora não refira expressamente o termo mediação em seu texto, em diversas passagens apregoa a conciliação e as “soluções alternativas”.

No “Capítulo III – Participação Pública em Matéria de Meio Ambiente”, “Seção II – Integração do Juiz com a sociedade e com os cidadãos”, “Artigo 4º – Audiências Públicas – [...]”, “§ 2º – [...]”, alínea “(e) procurar a conciliação e soluções alternativas para solução do litígio”.

Da mesma forma no “Capítulo IV – Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente”, “Seção II - Competências jurisdicionais e especialização em matéria ambiental”, “Artigo 4º – Outros Mecanismos de Melhoria na Jurisdição em Matéria de Meio Ambiente”, alínea “(d) promoção de conciliação em matéria ambiental e outras formas alternativas para solução de conflitos”.

A aprovação da “Declaração de Buenos Aires” foi precedida pelo “Congresso Mundial sobre a Justiça, Governança e Lei para a Sustentabilidade Ambiental”, em cuja Segunda Reunião Preparatória, “Os Juízes, Procuradores Gerais, Auditores Gerais e outros especialistas de alto padrão reunidos em Buenos Aires, Argentina, 23-24 de abril de 2012, para 2ª. Reunião Preparatória para o Congresso Mundial sobre Justiça,

171

Governança e Lei para Sustentabilidade Ambiental, a ser realizada no Rio de Janeiro, Brasil, na véspera da Conferência Rio+20 das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 17 a 20 de junho de 2012.”, elaboraram documento de cujo teor se extrai¹⁷²:

II. Elementos sugeridos para a Ação do Congresso Mundial:

Tema 3 - O Futuro da Lei Ambiental: Oportunidades e Problemas Emergentes

[...] Observaram que o tempo era direito para o desenvolvimento de outras causas de ação, soluções, e processos que poderiam complementar os processos criminais e, neste sentido, viram uma necessidade para: a.) revisar as regras de evidência e procedimento para avaliar a eficácia no avanço dos Princípios Rio, b.) uso expandido das técnicas alternativas de resolução da controvérsia, como a mediação, e c.) ampliação das ferramentas para abordar as controvérsias ambientais. (sem destaque no original)

Paulatinamente vai-se afastando a quase obsessiva discussão acerca do caráter indisponível dos direitos difusos como impedimento à utilização de meios autocompositivos¹⁷³, por vezes “descabida e mitológica” nas palavras de Nelson Nery Junior¹⁷⁴, e as portas começam a ser abertas para a introdução da mediação na tutela coletiva brasileira, vencendo-se as resistências existentes.

Ademais, cumpre salientar que a mediação de conflitos coletivos não contraria qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional, e os princípios da participação, da informação

¹⁷²

Disponível

em

>

<http://www.unep.org/delc/worldcongress/Portals/24151/MR-1206.02%2803%29->

[Buenos Aires Statement Outcome Portuguese.pdf](#), acessado em agosto-2013.

¹⁷³ Percebida ainda como uma espécie de transação.

¹⁷⁴ Prefácio ao livro de Alexandre Amaral Gavronski, intitulado Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial (Editora Revista dos Tribunais, 2010).

e da cooperação que norteiam a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, também amparam a mediação.

Mas, foi só em 02 de outubro de 2013, que um projeto de lei dispendo sobre o marco regulatório da mediação começou a tramitar no Congresso Nacional. O texto, de forma inédita, prevê inclusive a “Mediação Pública”, nos seguintes termos¹⁷⁵:

Art. 33. Os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como o Ministério Público e a Defensoria Pública, poderão submeter os conflitos em que são partes à mediação pública.

Parágrafo Único - Para o exercício da mediação pública, poderão ser instituídos Centros de Mediação no âmbito de cada entidade ou órgão público.

Art. 34. Poderá haver mediação pública:

I. Em conflitos envolvendo entes do Poder Público;

II. Em conflitos envolvendo entes do Poder Público e o Particular;

III. Em conflitos que envolvam direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Art. 35. A submissão do conflito à mediação pública ocorrerá, preferencialmente, antes da sua judicialização.

Art. 36. Os procedimentos de mediação pública serão estabelecidos em ato a ser editado pelo dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, em conjunto com sua assessoria jurídica.

Nessa mesma data ingressou também no Parlamento brasileiro um outro projeto de lei que dispõe sobre a reforma da

¹⁷⁵

Lei de Arbitragem, introduzindo permissivos à deliberação em matéria de interesses públicos.

Como se observa, muito já foi percorrido no caminho da disseminação e institucionalização da mediação na tutela coletiva no Brasil, mas, ao mesmo tempo, é preciso enfatizar que a mediação não é remédio para todos os males socioambientais, nem se aplica a todo e qualquer conflito, e para além da edição de um marco regulatório específico, existe a necessária mudança cultural.

5.1.4 As audiências públicas são cenários privilegiados para a inserção da mediação e disseminação de sua cultura de pacificação social

A complexidade da sociedade de risco eleva a necessidade de mediações no processo participativo, já que o diálogo entre peritos (por exemplo, planejadores e urbanistas) e os leigos (participantes das audiências públicas) precisam de espaços de negociação e aprendizagem (JACOBI e GANJA, 2006). Cada vez mais a questão será: como os atores partícipes das audiências públicas compreendem e podem melhor decidir sobre a deliberação coletiva em cenários tão complexos, interdisciplinares e multi setoriais?

Não só isso, mas a arena participativa é permeada de entrechoques de interesses inerentes ao processo democrático e a resolução desses conflitos passa a exigir mecanismos apropriados ao contexto sociopolítico em que estão inseridos. Contudo, como visto nesta tese e reforçado por algumas pesquisas relacionadas, o desenho institucional das audiências públicas está longe das necessidades de uma participação verdadeiramente democrática e, sobretudo, muito aquém de promover um tratamento adequado dos conflitos que nelas emergem. Dar conta desse duplo desafio – participação efetiva e resolução de conflitos – pressupõe e requer ferramentas interdisciplinares e o investimento em cenários de concertação de esforços e aprendizado social que possam aproximar a equação melhoria da participação e construção de consensos.

A observação de campo evidenciou que as audiências públicas, em sua atual formatação, não têm sido suficientes para encaminhar e reconciliar os interesses que surgem dentro do processo, servindo, ao contrário, para uma escalada dos

conflitos. Em casos extremos, o Ministério Público ou alguma organização da sociedade civil leva a disputa ao Judiciário através de uma Ação Civil Pública, e a população, a partir deste momento, passa a ser mera expectadora de uma batalha judicial.

No caso do processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis, as audiências públicas não alcançaram nem ao seu fim mais básico, consistente em debater com os interessados o conteúdo do Plano Diretor (Resolução n.º. 25 do CONCIDADES). Na realidade, se converteram em ambiente de confrontos, ante a total ausência de um gerenciamento dos conflitos por parte do Poder Público.

Com tantas dificuldades, os riscos que a proposta de instauração de uma instância mediadora no procedimento das audiências públicas oferece são vários, mas o mesmo ocorre com o modelo tradicional da democracia participativa. Há possibilidade de impasses insolúveis ou da transformação das audiências em solenidades burocratizadas.

Mas, a lógica da mediação permite que os atores envolvidos atuem tendo um referencial sobre seu papel, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelos interesses econômicos ou políticos. A dinâmica da mediação facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos e/ou em conflito. Isto limita as chances de abuso do poder. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da solenidade por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva.

Afinal, a consolidação de espaços públicos democráticos ocorre pela superação das assimetrias de informação e pela prática efetiva de uma nova cultura de diálogo, inclusive em condições de equilibrar as diferenças de poder. Essas práticas fortalecem a capacidade de crítica e de envolvimento através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma ética não cooptativa. Isto mostra que existem possibilidades e condições favoráveis para “cidadanizar” a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão. O Quadro 47 resume os benefícios da mediação nas audiências públicas:

Quadro 47 – Benefícios da mediação nas Audiências Públicas

1. Obriga a Administração Pública a considerar o problema levantado, dando-lhe encaminhamento adequado ou justificando / fundamentando a sua decisão;
2. Promove um fluxo maior de informação e afere a fidedignidade e extensão da mesma;
3. Realça o cuidado com a transparência dos processos administrativos;
4. Renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores;
5. Presença de um forte conteúdo pedagógico, potencializando a participação pública e galvanizando consensos em reforço da decisão que vier a ser adotada.

Fonte: o autor (2013)

Não bastasse isso, constata-se que são nas audiências públicas que os conflitos são explicitados, via de regra, através da manifestação dos indivíduos e dos representantes das organizações da sociedade civil que nela comparecem, ao exporem seus argumentos no breve espaço de tempo que lhes é destinado.

As divergências manifestadas, na atual sistemática, normalmente não recebem nenhum encaminhamento conclusivo. O Poder Público, responsável pela solenidade, se digna apenas a ouvir e, quando muito redarguir esta ou aquela contrariedade, quando os argumentos lhe são favoráveis. No mais, as manifestações populares ficam relegadas a uma espécie de desabafo, sem receberem um processamento devido ou qualquer tipo de *feed back*.

Recupere-se, neste ponto, o exemplo do licenciamento ambiental, no qual as decisões eram tomadas sem qualquer participação da população afetada pela obra ou empreendimento capaz de causar degradação ambiental, até que a Resolução CONAMA n°. 001/86, de 23 de janeiro de 1986, introduziu uma audiência pública no processo de avaliação de impactos ambientais, consolidando grande avanço ao retirar a decisão sobre determinado licenciamento dos gabinetes inacessíveis da burocracia administrativa, submetendo-a ao crivo popular.

O exemplo citado ilustra que aprimoramentos importantes podem ser implementados mediante atos singelos. A introdução

da mediação nas audiências públicas mostra-se como mais um passo nesse gradativo caminhar da democracia participativa brasileira, notadamente quando o tempo já demonstrou que a simples participação na audiência pública, não é suficiente para prevenir danos aos interesses coletivos.

Também a presença crescente de uma pluralidade de atores que, através da ativação do seu potencial de participação, criam cada vez mais condições de intervir conscientemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, exige a construção de novos canais de participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social.

Sem novas estratégias institucionais, as audiências públicas continuarão enfrentando as mesmas dificuldades que vem esvaziando a participação popular e ocasionando impasses como o retratado no Plano Diretor de Florianópolis.

Finalmente, as audiências públicas são instrumentos que carecem ainda de maior aperfeiçoamento e sua evolução para contemplar a mediação mostra-se irrecusável.

5.1.5 A mediação se insere no paradigma emergente das ciências sociais contemporâneas

Já se tornou lugar comum falar que se vive em uma época de grandes transformações, em que antigos pontos de vista cedem cada vez mais espaço a uma consciência ampliada da realidade e, portanto, da própria condição humana. Muitos apontam para o papel fundamental que a visão de mundo complexa e um de seus principais instrumentos – o pensamento sistêmico – desempenham em toda essa trajetória.

Contudo, o sistema hegemônico tradicional de resolução de conflitos encontra-se ainda centrado nos pressupostos do positivismo e da objetividade, vale dizer, informado pela lógica binária, mostrando-se insuficiente para responder às demandas da sociedade contemporânea.

A mediação, por seu turno, contempla outras possibilidades. Quando aplicada à resolução de conflitos socioambientais, trata diretamente com as incertezas próprias dos respectivos campos do conhecimento e transita num espaço humano simbólico, carregado de passionalidade, que implica na consideração das subjetividades. Para lidar com este objeto, a

mediação se faz aparelhar das três dimensões epistemológicas do paradigma científico emergente da pós-modernidade: a complexidade, a instabilidade e a intersubjetividade.

Nesta perspectiva, juntar mediação e audiência pública, é um modo de pensar o lugar do direito e da democracia na cultura emergente do Terceiro Milênio. Essa conjunção e esse entrelaçamento, ao limite, animam o surgimento do paradigma ecológico também no âmbito da resolução dos conflitos e da participação pública.

Emerge daí a importância da mediação para a própria transição de um constitucionalismo liberal / social – que gerou desigualdades e iniquidades – para um constitucionalismo pós-positivista, que promete dar conta das tarefas inconclusas da modernidade. Mostra-se, portanto, um campo de experimentação fecundo em condições de fazer surgir uma nova visão de mundo e contribuir para a materialização e disseminação não apenas de uma cultura de paz, mas de práticas éticas e sustentáveis, de consideração e respeito ao outro e à natureza.

Um outro aspecto que situa a mediação no contexto das novas ciências é a possibilidade de converter-se num instrumento de retroalimentação positiva no sistema social, desencadeando transformações benéficas em sua estrutura e funcionamento¹⁷⁶.

Efetivamente, operando no espaço coletivo das audiências públicas, a mediação funciona como numa ideia replicante, apta a provocar um fluxo sistêmico e recursivo de energia, em condições de promover a evolução do processo participativo – que se apresenta como um tipo específico de sistema complexo

¹⁷⁶ Ao aplicar o conceito dos sistemas autopoieticos ao direito, Niklas Luhmann demonstra, em sua Teoria dos Sistemas Sociais, que ele se (re)cria com base nos seus próprios elementos. Sua autorreferência permite que o direito mude a sociedade e se altere ao mesmo tempo movendo-se com base em seu código binário (direito/não-direito). Tal característica permite a construção de um sistema jurídico dinâmico e adequado à hipercomplexidade da sociedade atual. O elemento central da teoria é a comunicação. Sistemas sociais são sistemas de comunicação e a sociedade é o sistema social mais abrangente.

– para um grau de complexidade superior, que depende apenas do tipo de input que recebe¹⁷⁷.

Destarte, a urgência das questões ambientais e a necessidade da (re)construção do espaço público, requerem um novo modo de pensar, que proporcione um diálogo inclusivo, de tal sorte que todos se tornem ativos e responsáveis diante do desafio de garantir a sustentabilidade e o aprimoramento da democracia.

Enfim, é um modo de construir a cidadania que implica numa revolução ética, estética, política e filosófica, apontando um novo eixo emancipatório, de autonomia individual e coletiva, que possa definitivamente estabelecer as bases da primazia do sujeito sobre o mercado. Um novo modo de viver cultural.

5.2 CONCLUSÕES DE CARÁTER PARTICULAR

5.2.1 O processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis não prevê mecanismos de tratamento dos conflitos explicitados nas audiências públicas

O processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis iniciou-se em 30 de julho de 2005, com a realização da 2ª. Conferência da Cidade, e somente no mês de outubro de 2013, ou seja, mais de oito anos depois, o respectivo projeto de lei foi encaminhado à Câmara de Vereadores. A causa da excepcional demora está ligada aos inúmeros conflitos que marcaram o período¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Na esteira da Teoria Geral dos Sistemas, de Ludwig von Bertalanffy, cuja ideia principal era a de substituir os fundamentos reducionistas da ciência pela visão holística, com o pressuposto de que todos os sistemas, sejam físicos, biológicos ou sociais, são similares.

¹⁷⁸ Notadamente os explicitados nas audiências públicas, como, por exemplo, o confronto entre verticalização versus horizontalização; imprecisões cartográficas e incertezas na demarcação das Áreas de Preservação Permanente (APP); proteção ao patrimônio histórico e cultural; saneamento e medidas de descontaminação das águas; criação de Unidades de Conservação (UC) municipais; loteamentos clandestinos; mobilidade urbana; etc.

Envolvendo valores conservacionistas de grande monta¹⁷⁹, verificou-se que o retardamento na conclusão do Plano ocasionou danos irreparáveis ao meio ambiente, já que as diretrizes que vinham sendo indicadas pela população para a nova ordem urbanística eram mais restritivas do que as em vigor.

A truncada marcha do processo participativo favoreceu a especulação imobiliária, na contramão do espírito do Estatuto da Cidade, ocasionando uma corrida desenfreada para a aprovação e construção de grandes projetos imobiliários, que à luz do novo Plano não seriam possíveis.

Encobriu, também, inúmeras alterações cirúrgicas e casuísticas do Plano Diretor antigo, que viabilizaram projetos urbanísticos em desacordo com o modelo de cidade que vinha sendo desenhado no processo participativo, gerando excessivo adensamento em determinadas regiões, com impactos severos e irreversíveis no sistema viário e repercussões negativas na qualidade de vida.

Em decorrência disso, inúmeras vezes, captadas pela pesquisa, se ergueram denunciando que a procrastinação seria intencional e que a truculenta condução do processo e os conflitos gerados tinham o propósito deliberado de manter o Município alijado das novas disposições urbanísticas, de índole democráticas e preservacionistas.

Ademais, a demora na aprovação do novo Plano, deixou sem equacionamento problemas agudos como a mobilidade urbana e o ordenamento territorial, assim como um complexo e moderno sistema de diretrizes técnicas e políticas para o desenvolvimento integrado do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo contidos no Estatuto da Cidade, não foi implementado porque dependiam do Plano Diretor.

A este cenário deve ser acrescido também a tensão social gerada, valor intangível mas não menos importante, haja vista que o confronto entre a população e o governo permaneceu ativo ao longo de todo período, criando uma atmosfera de frustração e desesperança, que em alguma medida deu causa a uma desmobilização da sociedade civil.

¹⁷⁹ Em virtude do território do Município de Florianópolis, especialmente a parte insular, englobar diversas áreas protegidas.

Mais ainda, a pesquisa descortinou que as audiências públicas eram grosseiramente manipuladas¹⁸⁰, encontrando-se o governo municipal mais preocupado em atender uma exigência formal do que assegurar condições a uma participação efetiva¹⁸¹, em sentido contrário de seu papel institucional que é de prevenir e gerenciar os conflitos na sociedade.

Diante desse contexto, a falta de um programa de gestão de conflitos revela uma governança não apenas inábil, mas, conforme detectado em campo, com suspeições de improbidade, já que conseguiu iludir a população por oito anos a fio, enquanto interesses inconfessáveis de determinados setores econômicos eram contemplados pela só ausência de novas regras, como também por edição de outras desprovidas da exigência da participação popular.

Tais circunstâncias ocasionaram a deslegitimidade da autoridade política, cujas evidências despontaram nas manifestações populares da Audiência Pública de 18 de março de 2010, com posterior reflexo nas eleições municipais de outubro de 2012, quando o candidato apoiado pelo então Prefeito Dario Berger foi derrotado.

Os efeitos dessa ruptura ainda se fazem sentir, porquanto o processo participativo parece estar longe de um desfecho.

Assim, a ausência de mecanismos de tratamento de conflitos, como constatado pela pesquisa, equivale a relegar a soberania popular a absoluto descaso, criando o substrato ideológico para a prevalência do (economicamente) mais forte.

Nessas condições, pode-se afirmar que a perpetuação dos impasses e conflitos que determinaram a inconclusão do novo Plano Diretor de Florianópolis poderia ter sido evitada se houvessem espaços de discussões mais amplas incorporados ao processo participativo.

¹⁸⁰ Sendo comum as restrições intencionalmente criadas, como v.g., designação de datas e horários incompatíveis com a presença da maioria da população; escolha de locais inapropriados para acomodação do público; divulgação das informações sem tempo hábil para análise; etc.

¹⁸¹ Quando não de atender aos próprios interesses de perpetuação no Poder, substituindo a transparência administrativa pelo embuste retórico.

5.2.2 A mediação desempenha papel relevante no espaço público do processo participativo

A democracia participativa, dada sua característica dialética e à complexidade do sistema social, é intrinsecamente conflitiva. Disso decorre que a maneira como são tratados os conflitos, no espaço privilegiado para o exercício da participação popular que é a audiência pública, desempenha papel fundamental para a qualidade das decisões que afetam o bem comum.

Sempre haverá na arena democrática vencedores e vencidos e, por mais que dos embates possam resultar avanços, geralmente aqueles que têm seus pontos de vista ou interesses derrotados, tendem a tornarem-se reativos, por vezes ocasionando entraves que paralisam ou fazem retroceder o processo.

Uma atuação institucional legítima deve se pautar por tentativas reais de construção de consensos, buscando estabelecer uma relação dialógica com – e entre – a cidadania, que não tenha como finalidade o prevalecimento de um dos pontos de vista, mas a capacidade de promover entendimentos e gerar benefícios difusos.

A mediação, empregada no processo participativo, favorece a interação num espaço de cidadania culturalmente não homogêneo, pois nela abandonam-se as formas tradicionais de debate conflitual, de combate por meio do discurso, de violência linguística ou de embuste retórico, para trilhar um caminho de reconhecimento do outro e de sua diferença, sem o pressuposto do certo ou errado. Passa-se, assim, de uma deliberação subjetiva sobre o que é considerado um bem para o indivíduo, para uma deliberação intersubjetiva sobre um bem que continua a ser um bem para este indivíduo, mas é também, ao mesmo tempo, compartilhado com os demais.

A comunicação assim conduzida, qualifica o debate ao excluir qualquer forma de comunicação estratégica ou instrumental, ou seja, voltada a iludir ou manipular os interlocutores, gerando um novo paradigma relacional.

A mediação nas audiências públicas é, por assim dizer, uma nova engenharia institucional, constituindo-se num componente imprescindível para a legitimidade da participação popular, que de outra forma poderia restar inibida, porquanto a

pesquisa demonstrou que a comunidade não está capacitada para enfrentar com êxito e de maneira ordenada e sólida a audiência pública e que nem sempre os comentários esboçados pela população, ou suas reivindicações, são levados em conta no momento de se adotar uma decisão.

Diante dessas constatações, para melhorar os espaços públicos e a eficiência do processo participativo é preciso repensar os mecanismos de participação.

Conforme desenvolvido no Capítulo 3, relativo à Contextualização Teórica, a mediação nas audiências públicas contribui, entre outros aspectos, para:

- qualificar a comunicação
- “cidadanizar” o espaço público
- ativar o potencial de participação
- favorecer o desenvolvimento de uma consciência coletiva
- aumentar o fluxo e a simetria de informações
- intensificar o controle social
- organizar e esgotar o debate
- transformar positivamente do ânimo (subjetividade) dos intervenientes a partir da reconstrução simbólica das questões controvertidas
- implementar uma cultura do diálogo e da pacificação social
- resgatar a autonomia dos cidadãos
- valorizar o ator social pela superação dos modelos clássicos de democracia
- abarcar a complexidade do sistema social
- modernizar e dinamizar as audiências públicas
- dar efetividade ao Princípio 10, da Declaração do Rio de 1992¹⁸²

A mediação, quando impregnada do atributo emancipatório, valoriza o componente político do debate,

¹⁸² Tradução da “Rio Declaration, United Nations Conference on Environment and Development”, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992. Documento não traduzido oficialmente pela Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraRioMA.pdf>. Acesso em 01/09/2011.

estimulando uma perspectiva crítica comprometida com as demandas postas pela realidade social, com incentivo ao protagonismo comunitário e à dimensão de participação/inclusão na responsabilidade pela vida social e política, pensando uma cidadania para além da democracia representativa formal e de suas instâncias de interlocução política, que a reduzem ao momento eleitoral.

Nesse sentido a mediação emancipatória ganha força a partir de iniciativas como o recentemente criado Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias - NEPE da UFSC, cujas diretrizes institucionais, em seu eixo teórico-conceitual de “acesso à justiça”, preconiza ser “[...] possível superar os obstáculos sociais, culturais e econômicos que entram o acesso à justiça recorrendo a formas institucionalizadas alternativas de resolução de conflitos [...]. Entre os procedimentos técnicos extrajudiciais e judiciais alternativos, estão a negociação direta, a mediação, a arbitragem e a conciliação.”¹⁸³

Portanto, é preciso construir e reconstruir espaços públicos democráticos para que a sociedade possa debater e deliberar e nos quais o poder, que o Estado deixa escapar à economia, seja devolvido à política (BAUMAN, 2000).

Ademais, o tratamento de um conflito somente poderá ser considerado democrático se os arranjos concretos que lhe dão forma, além de preencherem os requisitos objetivos do “modelo” democrático, forem aceitos pelos conflitantes enquanto tal.

Mas a mediação, para ser institucionalizada no processo participativo, requer novas formas de atuação governamental, sendo indispensável o papel da administração pública no sentido de adotar uma postura de transparência, dispondo-se a dialogar francamente com a sociedade, por intermédio de interlocutores legitimados a este fim. No caso do Plano Diretor de Florianópolis, a pesquisa descortinou um cenário de despotismo e dissimulação, avesso, portanto, a qualquer mecanismo que pudesse conferir empoderamento à sociedade civil.

Um viés dessa conduta *top-down* residia na precariedade da informação disponibilizada, sendo essa uma queixa generalizada detectada pela pesquisa. Diante disso, a

¹⁸³ Disponível em <http://www.nepe.ufsc.br/programa/>, acessado em 05.10.2013.

expectativa original, que consistia em avaliar os benefícios da medição no sistema participativo, visando demonstrar suas vantagens para o fortalecimento dos princípios democráticos, foi ampliado para a investigação acerca das potencialidades do instituto de aferir a transparência do processo e identificar os pontos de malversação do interesse público¹⁸⁴.

Efetivamente, a falta de informações por parte do Poder Público – ou a inexatidão das mesmas –, constatada nas entrevistas, mormente quando se tinha presente o caráter deliberativo imprimido ao processo participativo de Florianópolis¹⁸⁵, assumia gravidade de afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e publicidade. Exemplo disso foi o caso da ausência de cartografia adequada para que as comunidades pudessem identificar as áreas de preservação permanentes¹⁸⁶.

¹⁸⁴ A malversação, por ser um conceito teórico não observável, deu origem a um construto científico com definições claras e embasamento empírico que, *in casu*, apontou uma conduta do administrador público que não observa a Constituição e as leis, e contraria as diretrizes comunitárias estabelecidas pela população, em benefício de interesses inconfessáveis, porém determinados.

¹⁸⁵ Conforme art. 1º. do Decreto nº. 9.413, de 10 de novembro de 2011, que “Reconstitui e Regulamente o Núcleo Gestor do Plano Diretor de Florianópolis”: Art. 1º - Fica reconstituído o Núcleo Gestor do Plano Diretor de Florianópolis, órgão colegiado, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza temporária, com caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências, integrante do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis.

Mesma disposição consta do Regimento Interno do Núcleo Gestor: Art. 1º - O Núcleo Gestor é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza temporária, caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências, integrante da estrutura de revisão do Plano Diretor de Florianópolis conforme definido no art. 3º do Decreto Municipal nº 4.215 de 12 de junho de 2006, artigos nº 40 e 43 do Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades.

¹⁸⁶ Tal deficiência jamais foi suprida pelo governo Dario Berger ao longo dos quase oito anos do processo participativo transcorrido sob suas duas gestões, reconhecida publicamente pelo Prefeito recentemente eleito, Cezar Souza Júnior, no I Seminário da Cidade de Florianópolis, em 25 e 26 de março de 2013.

Como consequência, emergia um estado de permanente animosidade entre o governo e a sociedade civil que, quando mais não fosse, servia para justificar a demora na conclusão do Plano Diretor. Nesse panorama, a instituição de uma instância de mediação, que dá ênfase a uma comunicação efetiva e promove o detalhamento dos temas conflituosos – que na hipótese estudada eram tratados com displicência e evasivas – traria à tona e quiçá neutralizaria os expedientes incompatíveis com a fluidez do processo e o caráter democrático que o mesmo deve se revestir.

O papel da mediação, no processo participativo, portanto, é de um instrumento não apenas para prevenir ou diluir conflitos, mas sobretudo para gerar transparência, apresentando-se como antídoto às mazelas do sistema político informado por interesses subliminares, contribuindo decididamente para um salto qualitativo no exercício da democracia participativa.

5.2.3 A Engenharia e Gestão do Conhecimento contribui significativamente para o aprimoramento da Administração Pública e qualificação da democracia direta¹⁸⁷

O IPUF, responsável pela coordenação do processo participativo para elaboração do novo Plano Diretor de Florianópolis, foi um dos campos da pesquisa. Em suas instalações, no período pesquisado (agosto de 2009 a agosto de 2010), não foram observadas práticas, técnicas e/ou mecanismos de gestão do conhecimento, como detalhado na Parte 2 (Metodologia e Dados Coletados) e Parte 4 (Análise dos Dados e Discussão) desta tese.

Ao revés, verificou-se um dismantelamento da instituição, com sucessivas aposentadorias de diversos de seus integrantes¹⁸⁸, sem reposição de pessoal equivalente,

¹⁸⁷ Em resposta ao objetivo geral de “avaliar o papel que a mediação e a gestão do conhecimento podem desempenhar na resolução dos conflitos ambientais emergentes nas audiências públicas” e esgotando o objetivo específico de “verificar se existem mecanismos de gestão do conhecimento no processo participativo e nas audiências públicas do Plano Diretor de Florianópolis”

¹⁸⁸ Valendo citar como ilustração o Bel. Ildo Raimundo da Rosa; o Arq. Amilton Vergara de Souza; o Eng./Adv. Cláudio Soares da Silveira; o

ocasionando a perda do conhecimento tácito acumulado pelos mesmos.

Até mesmo o conhecimento expresso – contido em documentos físicos e arquivos digitais –, que deveria estar armazenado nas instalações do IPUF, em grande parte se perderam¹⁸⁹, alguns sendo recuperados a partir de informações guardadas por funcionários em seus computadores pessoais¹⁹⁰. Esses episódios chegaram a ser denominados, em documentos escritos pelos próprios técnicos do IPUF, como “sabotagem digital”.

No que tange ao conhecimento comunitário revelado nas audiências públicas e encontros participativos, não foi o mesmo devidamente capturado e armazenado, muito menos convertido em conhecimento explícito como seria de rigor, dada a sua importância. Tudo o que restou de um rico processo participativo foram as manifestações registradas em Atas. Por essas razões, não ocorreu a confrontação desses saberes populares com o conhecimento técnico, perdendo-se a oportunidade de gerar aferições, complementações ou novos conhecimentos.

Tais circunstâncias contribuíram, e muito, para as críticas recolhidas pelas entrevistas em relação à atuação e desempenho do IPUF, que por outro lado, não investiu em novos conhecimentos essenciais ao desempenho de suas funções, como na atualização da cartografia municipal, por exemplo, nem em pessoal especializado para a tarefa.

Desperdiçou-se, assim, a oportunidade de promover uma adequada gestão do abundante conhecimento que foi gerado e que veio à tona nas audiências públicas, cujo aproveitamento traria níveis de excelência à própria administração pública e benefícios à população como um todo.

Por conseguinte, se a falta de informação ocasiona uma participação pouco qualificada, as deficiências de gestão do conhecimento geram perda de elementos essenciais à aferição e

Geo. Ivo Sostisso; a Arq. Janice Gonçalves; entre outros personagens de destacada atuação no processo.

¹⁸⁹ Como, por exemplo, as gravações das audiências públicas.

¹⁹⁰ Como ocorreu com as sugestões de anteprojeto de lei para o novo Plano Diretor esboçados por ex-servidores do órgão, contendo a síntese dos conhecimentos acumulados, que só foram resgatadas graças a back-up's pessoais de funcionários do IPUF.

implementação da “cidade que se quer”, justamente um dos slogans do Plano Diretor em gestação. Os motivos para essas perdas foram ventilados pelos entrevistados, muitos deles acreditando tratar-se de uma intencionalidade, já que a inexistência do conhecimento exposto desobriga do dever de compartilhá-lo e, sobretudo, de observá-lo.

Quando se atribui ao conhecimento um valor econômico intangível, a confirmação dessa hipótese (ausência de gestão) representaria não apenas uma burla ao princípio da informação¹⁹¹, mas uma omissão no recolhimento, guarda e compartilhamento desse vasto conhecimento que flui do processo participativo, ato que beira as raias da ilegalidade administrativa.

5.2.4 Desinformação acerca da mediação e do direito de resolver pacificamente as controvérsias

A mediação não possui ainda um marco regulatório. Iniciativa nesse sentido só veio ocorrer em 01.10.2013, quando começou a tramitar no Congresso Nacional um projeto de lei com essa finalidade. Contudo, o instituto está em certa medida bastante difundido no Brasil, sendo adotado inclusive dentro dos órgãos do Poder Judiciário, visto que se funda na livre manifestação de vontade dos interessados, contando com o exposto apoio do Ministério da Justiça¹⁹² e do Conselho Nacional de Justiça¹⁹³. Inclusive onde existem interesses

¹⁹¹ A Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em seus artigos 6º, § 3º, e 10º, já previa o Princípio da Informação Ambiental. À luz da Constituição Federal, em seu artigo 225, § 1º, VI, incube ao Poder Público promover a educação e conscientização ambiental. A Constituição Federal nos artigos 220 explicita, também, o direito que a coletividade detém não só à informação, mas de ser informada. Este é um dos pilares do Direito difuso e coletivo.

¹⁹² Por intermédio da Secretaria de Reforma do Poder Judiciário e através do Projeto "Movimento pela Conciliação" liderado pelo Conselho Nacional de Justiça e coordenado por Lorenzo Lorenzoni e Germana Moraes, disponível no sítio <http://www.cnj.gov.br>, acesso em 15 de abril de 2013.

¹⁹³ Que instituiu a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, trazendo diversas regras aplicáveis à mediação.

indisponíveis, como no âmbito das relações trabalhistas e no direito das famílias, aí se encontra a mediação sendo utilizada em larga escala.

Em outros termos, a mediação, independentemente de possuir uma lei que a regulamente, é uma forma legítima de solução de conflitos no Estado Democrático de Direito, já que não contraria qualquer disposição constitucional ou infraconstitucional, ao revés, contempla os princípios da participação, da informação e da cooperação que norteiam a política ambiental, e dá vida ao disposto no Preâmbulo da Constituição Federal, que estabelece uma ordem jurídica comprometida com a solução pacífica das controvérsias e com o bem estar individual, que outra coisa não é senão o estado de paz.

Apesar desse histórico, a pesquisa detectou que a imensa maioria dos entrevistados não tinham conhecimento da mediação e das contribuições que a mesma poderia oferecer ao universo pesquisado. O conflito era percebido como algo negativo, nocivo ao andamento do processo, considerado uma perturbação que rompia com a harmonia e equilíbrio do estado normal dos trabalhos, estando sempre associado a contendas e processos judiciais. A importância do conflito para o desenvolvimento e amadurecimento democrático das relações sociais, uma vez que impede a estagnação e promove a vitalidade, não era percebida, ficando à margem o aspecto transformador que o mesmo pode desencadear.

Assim, constatada estava a ausência de uma cultura não adversarial, própria, aliás, dos países latinos (WATANABE, 2005). Diante de pontos de vistas antagônicos as pessoas ouvidas lembravam sempre do Poder Judiciário, ou seja, uma cultura da coerção, sem propensão à busca do entendimento direto. A percepção ainda é o litígio: delegar a um terceiro a resolução do conflito sem considerar a hipótese de tratá-lo autonomamente.

Consequência disso é desconhecimento geral – que a pesquisa também apurou – de que a utilização da mediação não requer necessariamente leis específicas, modificações legislativas, edições de resoluções, etc. Apenas com vontade política dos tomadores de decisão e, é claro, consciência e pressão democrática da população, ela se torna viável, como chegou a ocorrer quando o Ministério Público – embora não

tendo esta atribuição nem o perfil – mediou encontros entre lideranças comunitárias e a administração municipal com vistas a reconstituição do Núcleo Gestor. Mas esse fato sugere, também, que o recurso à mediação se manifeste apenas em situações críticas extremas.

5.2.5 O modelo da organização responsável pelo processo participativo é centralizado, hierarquizado e autoritário

O IPUF é uma autarquia municipal, criado pela Lei n.º. 1.494/77, parte integrante da administração indireta do Município de Florianópolis, ao qual foi atribuída a coordenação do processo participativo para elaboração do novo Plano Diretor. Encontra-se vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano que, por sua vez, é órgão do governo municipal.

Trata-se de um sistema organizacional centralizado, no qual o prefeito municipal emite todas as diretrizes, estruturado de forma hierárquica, cuja cadeia é descendente. O regime de governo, à época da pesquisa, possuía forte cunho autoritário, ou seja, as decisões da cúpula não eram discutidas.

Com essa formatação, foi penoso para a Administração Pública lidar com um processo participativo, mormente quando a população de Florianópolis vem alcançando um elevado grau de politização e organização de base. Ressalvada a existência de um corpo técnico concursado, empenhado em conduzir a bom termo o processo – e que gradativamente foi sendo desmantelado –, a vontade política geralmente ia de encontro à vontade popular, e os conflitos eram inevitáveis.

Diante desses conflitos a instituição adotava, alternadamente e conforme o caso, as táticas da evasão¹⁹⁴ ou da supressão¹⁹⁵, não dispondo de qualquer programa de gerenciamento de conflitos.

¹⁹⁴ Evita-se o conflito a qualquer custo, assumindo uma posição neutra de distanciamento (não ver, não ouvir, não falar), fugindo à responsabilidade social, até o caso de extremo isolamento.

¹⁹⁵ Controle do conflito pela força, situação polarizada de ganha-perde, autoridade-obediência, de antagonismo e competição em que impor sua solução de decisão é bem mais importante do que procurar uma solução válida adequada.

Os dados da pesquisa sugerem que a instituição foi capturada por interesses específicos, que contrastaram com a sua finalidade pública de planejar a cidade e coordenar o processo participativo do Plano Diretor.

Por essas razões, foram detectadas resistências internas aos processos de negociação e, mais ainda, a qualquer abordagem em relação a meios não adversariais para a superação das controvérsias.

A lógica percebida pela pesquisa na instituição era a do “conservar-mudando”, ou seja, o *status quo* vigente para ser mantido, necessitava reivindicar o que deveria consistir no seu contrário, porém, impedindo ou tornando inalcançável a preconizada mudança, por mecanismos sutis e subliminares.

Logo, o que se depreende, é que este tipo de modelo centralizado, hierárquico e autoritário está no revés de um processo participativo que deve se pautar pelo respeito à soberania popular. Em consequência, rejeita propostas inovadoras que ampliem a participação e reduzam o exercício do poder.

5.3 TEORIAS DE BASE E CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

A teoria de base que orientou a presente pesquisa advém da Biologia do Conhecer, de Humberto Maturana (2001), que se constitui numa das críticas mais avassaladoras à noção de que o ser humano captura, através dos sentidos, uma realidade externa já pronta e acabada (*representacionismo*). Maturana (2001) demonstra que o mundo é construído pelo sujeito, ou seja, não é anterior nem transcendente às suas experiências, mas decorrente de sua trajetória de interação¹⁹⁶.

Introduzindo a ideia do observador, Maturana (2001) evidencia que o conhecimento não se limita ao processamento de informações oriundas de um mundo pré-constituído e externo à experiência humana, sustentando que vida é um processo de conhecimento e os seres vivos constroem esse conhecimento

¹⁹⁶ A teoria perpassa pelo menos oito livros do cientista chileno: a *Árvore do Conhecimento*; *Ontologia da Realidade*; *Cognição, Ciência e Vida Cotidiana*; *Emoções e Linguagem na Educação e na Política*; *Formação Humana e Capacitação*; *De Máquinas e Seres Vivos*; *Desde La Biología a la Psicología*; e, mais recentemente, *Habitar Humano*.

não a partir de uma atitude passiva e sim pela ação e pela linguagem: conhecem vivendo e vivem conhecendo¹⁹⁷. Outros pensadores, como Morgan (1980, p. 53), compartilham da ideia:

O conhecimento e a compreensão do mundo não são dados aos seres humanos por eventos externos; os seres humanos tentam tornar o mundo objetivo por meio de processos essencialmente subjetivos. Como enfatizou Cassirer, todos os modos de compreensão simbólica possuem essa qualidade. Palavras, nomes, conceitos, ideias, fatos e observações não denotam tanto “coisas” externas quanto concepções de coisas ativadas na mente por meio de uma forma seletiva e significativa de perceber o mundo, que pode ser compartilhada com os outros. Não devem ser vistos como representações da realidade que “esta lá fora”, mas como ferramentas para captar e lidar com o que se percebe “estar lá fora”. O cientista dessa categoria, como outros na vida cotidiana, se baseiam em construtos simbólicos para fazer relacionamentos concretos entre o mundo subjetivo e o objetivo em um processo que capta somente uma pálida e breve visão de ambos. A ciência, como outros modos de atividade simbólica, é construída com ferramentas epistemológicas imperfeitas, abrigando o que Cassirer (1946) descreveu com “a maldição da mediação” e fornecendo o que Whitehead (1925) descreveu como “funções úteis” para lidar com o mundo.

A aceitação desta teoria implica em reconhecer que cada indivíduo tem a sua própria visão do mundo e quando estes se

¹⁹⁷ Um aspecto dessa concepção, que aparentemente se opõe às teorias sistêmicas, mas que encontra ressonância em outros pensadores, como Piaget, é a de que os seres vivos são fechados em relação ao meio, isto é, não possuem nem entradas e nem saídas. Podem, no entanto, ser perturbados – ou gatilhados – por efeitos externos. Uma “angústia natural” seria o motor que leva os seres humanos, ainda que sistemas fechados, a abrirem-se para as trocas com o meio ambiente.

encontram com seus pontos de vista divergentes ou excludentes, não devem buscar na *realidade* o critério de validade de qual deles é *verdadeiro*, mas reconhecer que se tratam de domínios explicativos diferentes, e que os argumentos que aí parecem equivocados ou ilusórios não são senão proposições igualmente válidas. Consequentemente, todo desacordo deveria resultar em um convite à reflexão responsável sobre que mundo se deseja viver com o outro.

A mediação, ao perseguir a construção de consensos a partir de uma verdade compartilhada, encontra ancoragem na Biologia do Conhecer.

Concomitantemente a este fundamento, conceitos sensibilizadores foram disponibilizados pela categoria político-jurídica da fraternidade, desenvolvida pelo politólogo italiano Antonio Maria Baggio. A fraternidade, de fato, é considerada um princípio que está na origem de um comportamento, de uma relação que deve ser instaurada com os outros seres humanos, o que implica na dimensão da reciprocidade. Nesse sentido, a fraternidade, mais do que um valor ao lado da liberdade e da igualdade, aparece como aquele princípio capaz de tornar os outros dois efetivos, consubstanciando-se em um dever de cooperação. Baggio (2008, p. 53-54) ensina que:

O pensamento moderno desenvolveu a liberdade e a igualdade como categoria políticas, mas não fez o mesmo com a fraternidade – embora esta seja o alicerce das outras duas [...]

No entanto, a fraternidade é o princípio regulador dos outros dois princípios: se vivida fraternalmente, a liberdade não se torna arbítrio do mais forte, e a igualdade não degenera em igualitarismo opressor.

O elemento fraterno desempenha, assim, um papel destacado na mediação (BAGGIO, 2009), e nisso corrobora Munir Cury (2008), que aponta a Justiça Restaurativa e a mediação de conflitos como dois campos em que o princípio da fraternidade pode ter grande incidência. Também no que tange à democracia participativa, Ropelato (2008, p. 107) destaca que “assumir a fraternidade nos circuitos de participação política

contribui efetivamente para a busca de maior qualidade democrática”.

Além dessas duas vertentes de pensamento, que servem de molde para a análise dos dados e das conclusões alcançadas, a pesquisa lançou mão de outros referenciais teóricos, dada a diversidade dos temas tratados.

Desta forma, quando são analisados os conflitos, é imperioso recorrer às teorias sociológicas (Marx, Weber, Dahrendorf). De igual modo no que tange à Teoria do Estado e do Direito (Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau); à Teoria da Mediação (Warat, Acselrad, Fisher, Ury); à Teoria Política (Bonavides, Wolkmer); e à Teoria do Conhecimento como fator gerador de valor estratégico (Nonaka, Takeuchi).

A partir do agrupamento e da correlação entre essas diversas teorias, foi possível tecer um aporte epistemológico para que o processo de construção do conhecimento no campo da mediação fosse ampliado¹⁹⁸, resultando, inclusive, em uma concepção com características distintas e efeitos igualmente diferenciados da mediação tradicional – denominado para fins deste estudo de mediação emancipatória.

A tese procurou dar respostas aos quatro questionamentos que, segundo Whetten (1989), se constituem nos elementos essenciais de uma teoria, embora sem a pretensão de formular uma nova teoria, senão apenas de exercitar mecanismos de teorização:

- **o que:** quais os fatores logicamente devem ser considerados como parte da explicação do fenômeno social ou individual em questão;
- **como:** como os fatores estão relacionados;
- **por quê:** qual é a lógica que fundamenta a teoria;
- **quem, onde e quando:** essas condições colocam limitações nas proposições geradas de um modelo teórico.

¹⁹⁸ O sentido de epistemologia aqui é o de propor um conhecimento novo, uma nova visão de mundo e uma concepção particular de tratamento de conflitos, questionadora do paradigma dominante no campo, aproximando-se da acepção de filosofia da ciência.

Assim, os fatores considerados como parte da explicação do fenômeno, suas variáveis, conceitos e construtos¹⁹⁹ (“o que”) foram mapeados conceitualmente e trabalhados com abrangência e parcimônia, bem como estabelecidas as relações entre os mesmos (“como”), o que aparece ilustrado pela Figura 16:

Figura16 – Mapa mental das relações entre os fatos da pesquisa



Fonte: o autor (2013)

¹⁹⁹ Construto designa em ciência um conceito teórico não observável. Exemplos de construtos são personalidade, amor, medo. Tais conceitos são usados na linguagem comum, mas para se tornarem um construto científico necessitam de uma definição clara e de um embasamento empírico. Na hipótese vertente a existência ou não de má-fé na condução do Plano Diretor de Florianópolis por parte dos administradores públicos emergiria da análise da observância estrita da Constituição e das leis, comprovada através dos procedimentos empíricos.

A lógica que fundamenta as proposições teóricas (“por quê”) está estruturada basicamente (i) num processo participativo intrinsecamente conflituoso; (ii) na inexistência de mecanismos de tratamento de conflitos nas audiências públicas; e (iii) na necessidade de aprimorar a democracia deliberativa. Tais fatores foram levantados e a pesquisa desenvolvida de molde a fornecer explicações e soluções para esses fenômenos²⁰⁰.

O alcance e a extensão das proposições “quem”, “onde” e “quando”, estão limitadas pelo contexto do processo participativo; pela situação espacial do Município de Florianópolis e pelo momento temporal presente, sem embargo de suas conclusões e aplicações serem válidas para outras conformações de espaço e tempo.

Ao confrontar as diversas teorias implicadas, identificando as interfaces de diálogo, integração e/ou complementação, a tese, em certa medida, estabelece uma matriz teórica que focaliza as relações entre os conceitos estudados e destes com o mundo empírico, gerando um modelo de interdependência e recursividade entre eles que, em última análise, compõem o objeto sobre o qual a mediação emancipatória incide. A representação da Figura 17 contempla os três componentes do sistema idealizado e, implicitamente os campos nos quais estão inseridos: interesses difusos, soberania popular e capital intangível; ilustrando as relações de interdependência de todos os elementos, que se interligam e se combinam num processo circular.

²⁰⁰ Numa teoria simples, os dados descrevem e a contribuição teórica fornece explicações para as ocorrências.

Figura 17 – Componentes do sistema idealizado



Fonte: O autor (2013)

Este arranjo ilustra a destruição do paradigma da objetividade mediante a constatação da insuficiência da relação causal linear para explicar os fenômenos resultantes, dos quais emerge a imprevisibilidade das respostas.

De conseguinte, a mediação aplicada ao modelo supõe sua abordagem como fenômeno complexo sistêmico-recursivo, afastando a fragmentação e a simplificação do “certo” e do “errado” que alimentam o juízo de valor que está na raiz das formas tradicionais de resolução de conflitos.

Conceber a complexidade das relações recursivas nas redes de redes que constituem o processo participativo, introduz necessariamente a incerteza; a consciência do abandono da certeza, como afirma Vasconcellos (2002, p. 152) “remete necessariamente ao pensamento relacional: se não é verdadeiro em si, é verdadeiro em relação a quem? A quem?”. Maturana (2009, p. 121) explica a recursividade no que ele denomina de visão sistêmica-sistêmica:

Operacionalmente uma recursão ocorre somente como um fenômeno histórico, porque é só em referência a uma sucessão de eventos que a repetição de uma operação é uma recursão. Isto é, uma recursão é a repetição de um processo circular que um observador vê acoplado a um fenômeno histórico de maneira tal que ele ou ela pode sustentar que, no fluxo histórico desse fenômeno, essa repetição tem como

resultado a reaplicação desse processo às consequências de suas ocorrências prévias.

Ao contrário das relações lineares de causa e efeito, no sistema enfocado cada relação originariamente estabelecida pode ser – e geralmente é – aplicada ao mesmo processo da qual resultou, gerando um novo processo ou um aprendizado de segunda ordem, conforme a Figura 18.

Figura 18 – Diagrama das relações observador, ação e resultado



Fonte: o autor (2013)

A proposta desafia a racionalidade que apoia a teoria já consolidada do Direito, mediante a sua confrontação com a teoria emergente da Mediação (Quadro 48).

Quadro 48 – Quadro comparativo entre as teorias do Direito e da Mediação

Teoria do Direito	Teoria da Mediação
coerção	consenso
reprimir comportamentos	compreender comportamentos
Posição	interesses
analisar fatos	analisar intenções
atribuir culpa	buscar soluções
responsabilizar	agir pró-ativamente
caricaturar comportamentos	gerir emoções
processo rígido	controle sobre o processo
Julgar	resolver
decisão imposta por terceiro	decisão construída pelos envolvidos

Fonte: o autor (2013)

Trata-se de um modo de pensar a resolução de conflitos que implica na assunção dos três novos pressupostos que constituem hoje, o novo paradigma da ciência: complexidade, instabilidade e intersubjetividade; em ultrapassagem dos pressupostos da simplicidade, estabilidade e objetividade que informam a ciência tradicional, tão bem confrontados pelos quadros de referência elaborados por Maria José Esteves de Vasconcellos (2002) e adiante sumarizados (Quadros 49 e 50):

Quadro 49 – As três dimensões epistemológicas do paradigma científico tradicional

Simplicidade: simplificação / análise atomizada / disjunção / classificação / atitude “ou – ou” / redução / compartimentação do saber / especialistas / relações causais lineares / racionalidade / lógica clássica;
Estabilidade: mundo ordenado / previsibilidade / controle / verificação empírica / quantificação / leis gerais / mecanicismo / determinismo / reversibilidade;
Objetividade: representação da realidade / verdade / certeza / neutralidade / registros objetivos / relatório impessoal;

Fonte: Vasconcellos (2002)

Quadro 50 – As três dimensões epistemológicas da ciência novo-paradigmática

Complexidade: sistemas complexos / objeto em contexto / foco nas relações / conexões ecossistêmicas / redes de redes / sistemas de sistemas / não-reducionismo / atitude “e – e” / princípio dialógico / causalidade circular recursiva / contradição / lógicas heterodoxas / incerteza;

Instabilidade: mundo em processo de tornar-se / física do devir / caos / irreversibilidade / lei da entropia / desordem / sistemas que funcionam longe do equilíbrio / flutuação / perturbação / salto qualitativo do sistema / crise / indeterminação / imprevisibilidade / incontornabilidade;

Intersubjetividade: teoria científica do observador / co-construção da realidade na linguagem / objetividade entre parêntesis / espaços consensuais / múltiplas verdades / sistema observante / visão de segunda ordem / reflexividade / transdisciplinaridade;

Fonte: Vasconcellos (2002)

Assim, pensar o tratamento dos conflitos socioambientais que irrompem nas audiências públicas, com suas múltiplas partes, objetos policêntricos e cenários dinâmicos, é pensar as dimensões da complexidade, da instabilidade e da intersubjetividade conectadas entre si, numa relação triádica fechada, na qual se necessita das três para se ter cada uma delas.

O ganho epistêmico dessa perspectiva consiste no delineamento de premissas e proposições teóricas com objetivo de fundamentar um modelo de mediação que possa ser associado à democracia participativa e empregado nas audiências públicas, propiciando o aperfeiçoamento metodológico e a modernização desses encontros deliberativos mediante a inovadora criação de instâncias de resolução de conflitos em seu procedimento. A proposta faz avançar o conhecimento no campo da mediação e das audiências públicas, que sequer possuem ainda marcos regulatórios próprios.

Finalmente, as incursões teóricas da tese permitem também adentrar às fronteiras pouco exploradas da gestão do conhecimento nos processos participativos de planos diretores e da formação dos futuros mediadores²⁰¹, campos ainda em formação.

²⁰¹ O Ministério da Justiça criou, em dezembro de 2012, a Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM), prevendo cursos

5.4 A MEDIAÇÃO EMANCIPATÓRIA

A mediação emancipatória é uma proposta independente – que não se confunde com a mediação acordista da Escola de Harvard (Fisher, Ury, Brett, Goldbarg) e tampouco compartilha incondicionalmente da visão crítica restritiva da Escola do Rio de Janeiro²⁰² – que preconiza a adoção da mediação para a resolução dos conflitos socioambientais, orientada por uma perspectiva política (entendida como um processo que subjaz a todo conflito quando este faz aflorar a distribuição do poder sobre o território e seus recursos), capaz de ensejar a reflexão sobre o modelo de desenvolvimento existente/desejado, a partir da busca de internalização de todas as variáveis do conflito.

O modelo foi pensado para aplicação nas Audiências Públicas, nas quais afloram os conflitos que se encontravam em estado latente, possibilitando uma abordagem não apenas preventiva, mas, sobretudo, de curto, médio e longo prazo, que aumenta o leque de encaminhamentos possíveis, facilitando o potencial atendimento dos múltiplos interesses envolvidos, notadamente os de índole transindividual.

A mediação emancipatória não busca um meio termo entre duas ou mais posições antagônicas, nem reconhecer à jurisdição estatal o monopólio para a tutela dos direitos difusos, mas a identificação dos reais interesses e necessidades dos indivíduos e grupos envolvidos, com vistas à construção, através de um processo comunicativo e legitimador, de soluções criativas que melhor atendam as pretensões dos desavindos e ao fim comum da sustentabilidade.

presenciais e na modalidade de ensino a distância, para atender à nova política pública estabelecida pela Resolução n°. 125 do CNJ e agora coroada pelo projeto de marco regulatório da mediação, cuja metodologia de ensino, todavia, encontra-se em estágio inicial de formatação, sem uma participação mais direta e intensa das Universidades e, ao que tudo indica, com uma principiologia voltada meramente a desafogar o Poder Judiciário.

²⁰² Assim denominada livremente nesta tese por reconhecer a existência na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mais especificamente em seu Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR), de uma corrente de pensamento uniforme e consolidada, capitaneada por Henri Acselrad, severamente restritiva à utilização dos meios de resolução negociada aos conflitos ambientais.

Ao gerar uma alternativa distinta à negociação limitada a estabelecer compensações²⁰³ e à judicialização da questão socioambiental²⁰⁴, cria-se uma instância nova de enfrentamento do conflito, que abre espaço prático e discursivo para a transformação das relações de poder²⁰⁵, tornada possível por intermédio da ampla participação pública e da transparência procedimental.

Efetivamente, a mediação emancipatória nas audiências públicas supõe a intervenção dos mais variados segmentos sociais²⁰⁶ e representantes do Poder Público²⁰⁷ e das instituições estatais²⁰⁸, e sua eficácia dependerá mais da adesão social do que de vontade política, porquanto é a população que, na ausência de procedimento legal obrigatório que vincule os administradores públicos, deverá fazer valer o direito à “solução pacífica das controvérsias”²⁰⁹ e “tratamento adequado dos conflitos”²¹⁰, além das prerrogativas democráticas advindas dos princípios da informação e participação.

Percebendo as disputas ambientais e a participação política como fenômenos complexos, o olhar da mediação emancipatória é sistêmico e interdisciplinar e sua atuação concreta deve estar sintonizada com os princípios do Direito

²⁰³ Tendentes à maioria das vezes a obter um ‘licenciamento social’ mediante aporte de recursos às comunidades envolvidas ou decorrente de esquivas de responsabilidades, inclusive penais.

²⁰⁴ Cujo processo pode ser deflagrado leviana ou inescrupulosamente (dada a insipiência do associativismo brasileiro, enquanto legitimado a propor ações civis públicas, e a dificultosa aferição de sua isenção), que pode apresentar riscos difusos, inclusive o de paralisar obra ou serviço que se mostre, posteriormente, relevante e/ou legítimo.

²⁰⁵ Pois nem sempre a resolução negociada de conflitos ambientais favorece o ator mais forte, assim como nem sempre, também, a via judicial assegura uma interlocução com base nas conquistas democráticas inseridas na Constituição.

²⁰⁶ Tais como entidades ambientalistas, empreendedores, associações de bairros, conselhos profissionais, sindicatos, etc.

²⁰⁷ Notadamente a Administração Pública municipal, por intermédio de suas Secretarias, Procuradoria, Fundações, Autarquias, etc.

²⁰⁸ Em especial as que atuam na resolução de conflitos, como o Judiciário, o Ministério Público e a OAB.

²⁰⁹ Conforme preâmbulo da Constituição Federal.

²¹⁰ Conforme Resolução n°. 125/2010 do CNJ.

Fraterno e da Mediação Transformadora, no sentido de velar pela autonomia e empoderamento dos mediados.

A proposta se articula ainda com a utilização de técnicas e artefatos da Engenharia e Gestão do Conhecimento (EGC), em condições de:

- (i) utilizar programas computacionais de modelagem multiagente²¹¹, que permita representar, simultaneamente, fenômenos biofísicos tridimensionais e sociedades virtuais, com a finalidade de contribuir no processo de construção de tomada de decisão compartilhada, a partir de uma representação do ambiente que auxilie a distinguir cenários possíveis;
- (ii) subsidiar a construção de ontologias – entendidas como representações formais do conhecimento através de um conjunto de conceitos, propriedades e atributos dentro de um domínio e as relações entre estes –, de modo a viabilizar jogos de papéis informatizados entre os atores envolvidos;
- (iii) formar um banco de dados dos casos, procedimentos e acordos alcançados, que retroalimente o sistema e se interligue com outras bases existentes, retirando o caráter isolado e promovendo ampla publicidade das deliberações adotadas;
- (iv) trabalhar com o conhecimento comunitário e científico revelado nas audiências públicas, mediante gravações, filmagens, softwares de análise de discursos e demais tecnologias da informação e comunicação (TIC), com a compreensão e categorização dos fenômenos, identificação das variáveis e dos interesses, úteis para o desenvolvimento do processo de mediação;
- (v) disseminar o conhecimento gerado nas sessões de mediação, objetivando fomentar uma cultura não adversarial.

²¹¹ Linguagem digital orientada a objetos, utilizada em centros de pesquisa para gestão de recursos naturais.

No limite, essas práticas atrairão a criação de plataformas colaborativas, ampliando sobretudo a participação, que passa a operar em forma de rede.

A mediação assim concebida, ao aportar uma inovação processual e tecnológica nas audiências públicas, contribui para a criação de um ambiente aberto, plural e radicalmente democrático – além de convidativo, afastando o estigma de que os encontros participativos são enfadonhos e infrutíferos.

5.4.1 Definição

Posto isto, no campo da conceituação a tese não poderia furtar-se a oferecer a sua própria definição de mediação, na perspectiva emancipatória:

Atividade humana²¹², exercida por terceiro equidistante e capaz²¹³, escolhido ou aceito pelos sujeitos interessados na composição de um conflito, orientada para restabelecer, através de uma comunicação liberadora²¹⁴, a

²¹² A opção pela designação de “atividade humana” se destina a evitar as expressões usuais como técnica, procedimento, mecanismo, método, etc. que se mostram reducionistas diante das infinitas possibilidades que surgem da interação humana na linguagem e no encontro.

²¹³ Já a adjetivação de “equidistante e capaz”, fugindo das tradicionais nomenclaturas imparcial ou neutro (também de caráter subjetivo e reputadas mitológicas), pretende enaltecer a boa-fé (que deve estar acima de qualquer outra condição e independentemente desta), e a competência pessoal do mediador, que deve se revestir de habilidades e conhecimentos específicos. A fonte de credibilidade e aceitabilidade para uma mediação emancipatória – ao contrário de outras modalidades que priorizam o conhecimento, a reputação e a experiência, ou ainda a posição social – estará ligada à sensibilidade.

²¹⁴ A expressão “liberadora”, na acepção que lhe dão Humberto Maturana e Ximena Dávila Yáñez (2009), decorre diretamente da teoria da Biologia Cultural, que é a compreensão do entrelaçamento dinâmico das teorias da Biologia do Conhecer e da Biologia do Amar, apontando como causa dos conflitos internos e interpessoais, a experiência de viver o ser negado e a crença na legitimidade cultural dessa negação. Ou seja, os arquétipos representacionistas submetem os indivíduos a papéis por vezes violentadores das subjetividades, que passam a ser aceitos como válidos a partir da ideologia, causando mal estar psíquico,

mútua aceitação e a busca de soluções criativas que propiciem ganhos recíprocos com a preservação da autonomia²¹⁵.

A mediação emancipatória, quando aplicada aos conflitos socioambientais, encontra-se em condições de (re)introduzir a politização no debate ambiental que está subjacente ao conflito por intermédio dos questionamentos do “porque” e “para quem”. Apresenta-se como uma ponte entre a hiper complexidade do mundo e a pequena capacidade do homem de assimilar as múltiplas formas possíveis de viver.

A participação assim exercida torna-se mais efetiva e qualificada, potencializando o *social learning*, em condições de desencadear uma replicação positiva no sistema social, de modo a concorrer para a geração de um novo paradigma na democrática deliberativa a partir da modernização das audiências públicas e do adequado tratamento aos conflitos que lhes são inerentes.

potencialmente em condições de ser liberado a partir da compreensão, entre outras coisas, da espontaneidade do viver num presente contínuo cambiante, e da aceitação de que passado e futuro não existem na realização do ser vivo. O tempo é uma noção explicativa imaginária que foi criada para distinção de processos e de sucessão de processos e como modos particulares de existir no presente que se vive ao explicar o viver (Lei sistêmica n°. 21 > O não-tempo). Mas, não exclui outras técnicas que ensejem o diálogo não-instrumental, a escuta ativa e a determinação de uma verdade compartilhada a partir da resignificação do conflito.

²¹⁵ O termo “autonomia”, conforme Luis Alberto Warat (2004), pode ser pensado como uma possibilidade de escapar do mundo da cultura que aliena e domina, e faz com que o cidadão que não pensa, acredite que pensa, repetindo chavões, sem saber que não sabe. É por isso que a autonomização dos indivíduos, energizada pela mediação, possibilita um consenso construído entre as partes acerca do conflito vivido ao revés de abdicar ao Estado a decisão. Nesse contexto, a solução autônoma, adotada num espaço consensuado, ao respeitar as diferenças, produz respostas democráticas. E a mediação, assim, torna-se um trabalho de reconstrução simbólica dos processos conflituos e das diferenças, permitindo formar identidades culturais e integrando os desavindos num sentimento de pertinência comum, apontando a responsabilidade de todos e de cada um, na resposta à pergunta básica de que mundo se quer viver com o outro.

5.4.2 Características

A característica marcante da mediação emancipatória nas audiências públicas é aferir a fidedignidade da informação, visto que possibilita um aprofundamento da discussão suscitada, inclusive mobilizando um maior número de atores sociais para a verificação ou obtenção do conhecimento necessário.

Esta modalidade de mediação se destaca das demais justamente porque seu local de atuação é a sociedade, sendo sua base de operações o pluralismo de valores e a diversidade das subjetividades; ao contrário do sistema participativo vigente, que diminui a capacidade de se compreender a complexidade existente na sociedade atual, a mediação emancipatória é desenhada para lidar e não reduzir essa complexidade.

Desta forma, a mediação emancipatória se transmuta de um mero procedimento de resolução de conflitos para se converter em um verdadeiro instrumento de exercício da cidadania, na medida em que enseja a criação de soluções inclusivas, possibilitando concretamente o surgimento de um direito plural, capaz de absorver as expectativas de uma maior variedade de sujeitos sociais, inclusive aqueles oriundos de segmentos mais marginalizados da sociedade.

5.4.3 Embasamento teórico

O embasamento teórico da mediação emancipatória é constituído de diversas influências científicas, notadamente o direito fraterno, de cujos postulados se nutre, além da sociologia, psicologia, ciência política e a própria teoria geral da mediação.

Mas, da mesma forma que esses campos do conhecimento aportam elementos constitutivos da mediação emancipatória, esta, por sua vez, pode ser considerada como um instrumento concreto de materialização das teorias por eles trabalhadas.

Trata-se, portanto, de uma construção teórica sistêmica, dialógica, interdependente e recursiva, estruturada, fundamentalmente, em seis categorias:

- (i) realidade construída pelos sujeitos na linguagem;
- (ii) conflito como fenômeno inerente à interação social, potencialmente gerador de dinâmicas positivas;

- (iii) comunicação como componente essencial à construção de consensos;
- (iv) política como prática social emancipatória;
- (v) fraternidade como atributo nato (biológico) e sua repriminção político-jurídica na esteira do constitucionalismo pós-positivista; e,
- (vi) espaço público como exercício do pluralismo e expressão do protagonismo social.

A mediação nas audiências públicas não chega a ser um acontecimento inédito. Nos Estados Unidos, conforme relatado por John B. Stephens, num artigo intitulado “*Using a mediator in public disputes*”, a mediação nas audiências públicas começa a ser utilizada em maior escala (STEPHENS, 1998):

Mediation of public disputes can be a useful supplement, and enhancement, to public hearings, interjurisdiction negotiation or other policymaking techniques on public issues. Use of mediators is growing, and the Institute of Government has strengthened its resources to serve state and local government officials in North Carolina.²¹⁶

Assim, a construção de matrizes teóricas a partir da quais se torna possível um novo modelo de participação mais democrático (porque não se utiliza de meios impositivos e estimula o pluralismo) e emancipatório (porque possibilita o surgimento de espaços de auto regulação que estimulam o protagonismo social) apresenta relevância, já que o desafio das sociedades atuais é a reconstrução do público como locus e forma de organização social de convivência que superem as desigualdades e gerem condições para a criação de um mundo em que haja lugar para todos.

²¹⁶ Tradução livre: “Mediação de conflitos de interesses públicos pode ser um complemento útil ao aprimoramento das audiências públicas, negociação interjurisdições ou outras técnicas de formulação de políticas sobre questões públicas. O uso de mediadores está crescendo e o Instituto de Governo reforçou os seus recursos para atender funcionários públicos estaduais e municipais, na Carolina do Norte.

5.4.4 Razões de ordem prática para a mediação das Audiências Públicas

As diretrizes orgânicas que norteiam a tese podem ser divididas em dois eixos interdependentes: o eixo teórico-conceitual e o eixo prático-metodológico. Tais diretrizes revelam as concepções que interagem para referenciar transversalmente a proposta de uma mediação emancipatória nas audiências públicas.

O eixo teórico-conceitual foi explicitado acima; já o eixo prático-metodológico diz respeito aos procedimentos cabíveis à mediação das audiências públicas.

Em sua concepção teórica, as audiências públicas estão constituídas como esferas de uma cidadania ativa. Porém, seja por se tratar de um procedimento ainda recente no Brasil, seja em razão dos processos participativos muitas vezes serem usados para legitimar políticas de governo opostas aos interesses da maioria, dificuldades de avolumam.

José Roberto de Souza, na tese intitulada “A audiência pública e a mediação no processo de disputas públicas ambientais. Estudo de caso: EIA da Usina Termelétrica de Santa Branca – SP” (SOUZA, 2003, p. 19), salienta que:

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

Na Colômbia, as audiências públicas estão regulamentadas pela Lei n°. 99/1993 de Licenças Ambientais. Segundo Pineda (1996) várias audiências públicas foram feitas desde a promulgação desta lei ainda que sem muito êxito. A

crítica é semelhante à feita nos EUA, ou seja, que as comunidades que participam das audiências públicas ficam em situação de inferioridade frente à autoridade política:

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

Mas uma das finalidades das audiências públicas, a teor do art. 8º, da Resolução nº. 25/2005, do Conselho das Cidades, é “debater [...] o conteúdo do Plano Diretor Participativo”:

Art. 8º - As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: [...]

Por seu turno a Resolução CONAMA nº. 009/87, regulamentando a Resolução CONAMA nº. 001/86 que estabeleceu as audiências públicas nos licenciamentos ambientais, aponta as seguintes finalidades:

Art. 1º - A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº. 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito

Basta atentar-se para os termos “debater”, “dirimir dúvidas” e/ou “recolher sugestões”, para perceber-se que a atual sistemática torna verdadeiramente impossível alcançar as finalidades estabelecidas em lei, justamente por lhe faltar uma instância organizada que possa conduzir esses encaminhamentos a bom termo.

Isto porque o “debate” necessita de um espaço diferenciado que não existe nas audiências públicas convencionais, que viabilize a troca de informações, a discussão

e a negociação. Nessas horas, geralmente, estão envolvidas muitas partes e interesses, sendo que essas finalidades só poderão ser plenamente atendidas em um outro tipo de cenário e notadamente com o acompanhamento de uma terceira parte neutra.

A instituição de processos sociais que representam a possibilidade de se imaginar uma nova situação – como a mediação nas audiências públicas – assumem, portanto, caráter inclusivo e emancipatório. Diante dessas constatações práticas, para melhorar os espaços e a eficiência do processo participativo é preciso repensar os mecanismos de participação.

5.4.5 Aspectos procedimentais

Embora não fazendo parte do escopo desta tese, a definição do procedimento para a mediação nas audiências públicas, não é difícil visualizar um cenário adequado ao seu exercício. Tome-se como parâmetro o licenciamento ambiental, no qual as decisões eram tomadas sem qualquer participação da população afetada pela obra ou empreendimento capaz de causar degradação ambiental, até que a Resolução CONAMA nº 001/86, de 23 de janeiro de 1986, introduziu uma audiência pública no processo de avaliação de impactos ambientais.

Da mesma maneira como ocorreu a inserção de uma audiência pública no licenciamento ambiental, a introdução da mediação nas audiências públicas – inclusive via ato normativo hierarquicamente inferior à lei – apresenta-se como mais um passo nesse gradativo caminhar da democracia participativa brasileira, notadamente quando o tempo já demonstrou que a simples participação na audiência pública, não é suficiente para prevenir danos aos interesses coletivos.

Essa instância mediadora se instauraria sempre que o órgão responsável julgasse necessário, ou a pedido do Ministério Público, de entidades da sociedade civil ou por determinado número de cidadãos presentes ao ato, ou ainda quando se detectar impasses imobilizantes, a exemplo das regras estabelecidas para a designação de audiências públicas no licenciamento ambiental.

O conflito objeto da instauração da mediação seria tratado em separado, com a participação de mediador, previamente eleito pelos intervenientes, a partir de regras específicas.

Poderiam ocorrer mediações simultâneas em uma mesma audiência pública (tal qual num Congresso, onde temas convergentes são trabalhados em paralelo para depois serem submetidos à plenária), ou a designação de datas subsequentes para a continuidade da audiência. A transparência procedimental deve ser a regra, em detrimento da confidencialidade presente na mediação tradicional.

Importante salientar que a mediação nas audiências públicas, não tem um marco regulatório específico, encontrando, porém, amparo jurídico justamente na própria Constituição Federal, cujo preâmbulo assegura “a solução pacífica das controvérsias” e o “bem-estar dos indivíduos”, que outra coisa não é senão o estado de paz, e o parágrafo único de seu artigo 1º. consagra a “soberania popular”.

De tal sorte que a ausência de uma base legal que regule a mediação nas audiências públicas não se constitui em empecilho à sua utilização, mas é de todo conveniente instituir um regime jurídico próprio e estabelecer critérios de validade que emprestem certeza e eficácia jurídica às suas deliberações, circunstância que respalda esforços acadêmicos voltados para a tentativa de preencher esse vazio, mas, sobretudo, sinalizam que o momento é de conceber novas ideias que possam levar ao limite uma futura normatização do instituto.

5.5 PALAVRAS DE ENCERRAMENTO (*FREE THINKING*)

No limite da observação desta pesquisa, o processo participativo do Plano Diretor de Florianópolis é o mais longo da história do país. A repercussão que os mais de oito anos de conflitos e impasses teve na comunidade florianopolitana pode ser ilustrada pela mobilização permanente de diversos órgãos de classe e organizações da sociedade civil, como o Instituto de Arquitetos do Brasil e a Ordem dos Advogados do Brasil, tendo esta última criado a Comissão Especial Temporária para Acompanhamento do Plano Diretor de Florianópolis.

Mas é preciso destacar que os conflitos socioambientais de Florianópolis são intensos e graves. As contradições internas do modelo de desenvolvimento adotado – que tem seu fio condutor no turismo, mas materialização concreta na construção civil – foram explicitadas nas audiências públicas do Plano Diretor, que trouxe à baila outros tipos de ocupação do território antagônicos

ao surto de crescimento deflagrado pela política econômica local, pondo em evidência um forte desequilíbrio no interior do arranjo espacial existente.

As entidades ambientalistas que acorreram ao processo em grande número – e com inquestionável legitimidade –, em sentido oposto a esses rumos, preconizam o respeito às áreas de preservação permanente, como bens de uso comum do povo, e a baixa densidade de ocupação, posicionando-se contrárias à verticalização da cidade, evidenciando que o território municipal encontra-se atravessado por processos privatizantes e democratizantes que se entrecrocaram.

O exponencial e permanente aumento das áreas construídas – cujos empreendedores operam com a lógica da exploração do território (recurso finito) e da venda da paisagem como um produto, embalada na falácia da melhor qualidade de vida do país – colide fortemente com outras pretensões de natureza menos material e mais simbólica.

As atividades das comunidades tradicionais – representadas pela pesca, pecuária e agricultura de subsistência – viram-se ameaçadas pela maneira como as atividades hegemônicas, espacialmente conexas, estão sendo desenvolvidas.

Enquanto tais conflitos não encontram um balanceamento adequado – e o processo participativo em curso a tanto não se prestou por seu conteúdo democrático meramente formal – a decantada qualidade de vida decresce na exata proporção do estrondoso crescimento, que traz consigo crônicos problemas de mobilidade urbana, poluição sonora, contaminação das águas, etc.

Tais questões, posta em discussão pela maioria dos segmentos sociais, não contou com interlocutores muito menos com propostas de soluções exequíveis por parte do Poder Público, assistindo-se a um brutal impasse entre a sociedade civil e o Executivo municipal, que não conseguiu – ou não quis – aprovar o novo Plano Diretor, deixando a Capital catarinense com um corrosivo vácuo legislativo.

Conquanto o novo governo municipal, que tomou posse em janeiro de 2013, tenha se apressado em remeter um projeto de lei do novo Plano Diretor à Câmara de Vereadores, o que ocorreu em 18 de outubro de 2013, o mesmo não chegou a ser debatido com a sociedade, sendo o seu conteúdo praticamente

desconhecido da população, procedimento que, a toda evidência, irá provocar novos embates, dos quais não se pode descartar a possibilidade de recursos ao Judiciário, perpetuando um processo que deveria ser breve diante da dinâmica dos desafios que se propõe a enfrentar.

No plano global, o ritmo, a escala, a natureza e o alcance das transformações sociais são de tal ordem que os momentos de obsolescência e os momentos de criação (de costumes e direitos) se sucedem uns aos outros numa cadência frenética, sem deixar tempo nem espaço para estabilização e consolidação. Este não é um contexto propício para reflexão, e a sociedade – afetada e protagonista das mudanças – dá mostras de uma inconsciência sem precedentes.

De um lado, pequenos grupos sociais dominantes, normalmente elites políticas e econômicas, que em boa medida lideram as sequências de destruição e criação de parâmetros (com base em interesses mercadológicos), não se questionam pelo que fazem, indagação na melhor das hipóteses irrelevante e, no pior dos casos ameaçadora e perigosa ao *establishment*.

De outro, a esmagadora maioria da população está demasiadamente ocupada em adaptar-se, resistir ou simplesmente subsistir, para ser capaz de perguntar, quanto mais de responder a questões complexas acerca do modelo de desenvolvimento socioeconômico em que está mergulhada. As consequências disso são a alienação e os conflitos !

Discutir uma proposta de construção de novas estruturas, de um novo espaço público capaz de gerar empoderamento civil e despertar no cidadão sua responsabilidade nos destinos comuns, ganha relevância nesse contexto.

Um espaço público como lugar de produção da singularidade e de desnormalização da subjetividade, pois, como acentua Warat (1992, p. 40) “a uniformidade, a igualização e a homogeneização dos indivíduos facilita o exercício do poder absoluto em vez de impedi-lo”.

Este espaço público de produção da política como uma ordem simbólica democrática, segundo o mesmo autor “precisa da produção de objetos de conhecimento abertos, inacabados, imprevisíveis, em muitos aspectos previamente impensados, portanto incontrolláveis pelas normas de produção das verdades científicas.” (ob. cit. p. 40).

A mediação, quando voltada para os interesses públicos, pode se converter nesse trunfo imprevisível, capaz de surpreender e fazer nascer, à revelia do autoritarismo, uma nova cidadania. Esta (re)estruturação do campo de pensamento e ação, em condições de entender a lógica hegemônica dos processos *democráticos* no país, pode apontar para um modelo próprio de desenvolvimento, criativo, menos consumista e mais sustentável, que reposicione a economia e o mercado no lugar do qual nunca deveriam ter se distanciado: a serviço do ser humano e não o revés.

5.6 SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS

De tudo quanto foi exposto – em especial a constatação de que a resolução negociada de conflitos socioambientais é um subcampo que se encontra em construção e que a atuação de mediadores nas audiências públicas se trata ainda de um dever institucional –, emerge a conveniência de que novas pesquisas sejam empreendidas na área, a fim de que o conhecimento existente possa avançar.

Assume particular importância o desenvolvimento de uma metodologia que, apoiada na gestão do conhecimento, possa se converter nas bases de uma proposta normativa concreta para a inserção da mediação no procedimento das audiências públicas. Assim, a construção desta metodologia se afigura como um estudo fortemente recomendado.

A par disso, diante da iminente institucionalização da mediação pública, por conta do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, bem como o seu uso cada vez mais disseminado na tutela dos direitos difusos e coletivos, torna-se inadiável que a academia se debruce sobre a formação de mediadores, buscando estabelecer quais as competências e conhecimentos necessários ao desempenho de tal ofício, suprimindo, inclusive, uma carência mercadológica, linha que pode crescer substância a inconclusa Teoria Geral da Mediação, auxiliando no seu aprimoramento e consolidação.

Ainda no plano dos conflitos socioambientais e do emprego da mediação como forma adequada de tratamento, mostra-se pertinente a investigação de como são tratadas essas demandas no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, cujos Comitês de Bacias Hidrográficas são sabidamente permeados

por disputas socioambientais e já possuem uma experiência prática ainda pouco divulgada. A mesma assertiva é válida para os conflitos ocorrentes na Zona Costeira brasileira, isto para verificar o encaminhamento dado aos mesmos pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

De igual modo, no tocante ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mormente as de uso sustentável, já que seus Planos de Manejo devem ser informados pelo princípio da participação, mas a legislação instituidora não prevê estruturas alternativas de resolução de conflitos, tais estudos podem corroborar a importância da criação de novas estratégias não adversariais de solução de controvérsias, expandindo a mediação para outras fronteiras da práxis social.

Nesse sentido, qualquer contribuição teórico-empírica para a construção de um Programa de Gerenciamento de Conflito, que inclua, mas não necessariamente fique restrito, a mediação, e que possa ser assimilado pelas instituições públicas que lidam com processos participativos, parece ser uma passo importante no assoalhamento do caminho da implementação de métodos consensuais de resolução de conflitos difusos.

Na área da Engenharia e Gestão do Conhecimento, inúmeras são as linhas de pesquisas que podem ser trilhadas em continuidade e/ou complementação desta pesquisa, mormente para a concepção de metodologias, ontologias e artefatos que auxiliem os indivíduos e instituições a reavaliarem seu papel diante de interesses conflitantes, como ocorre com o Projeto NEGOWAT, por exemplo, conforme relato no item 3.6.8.2.2. Também no campo da democracia participativa a EGC tem papel relevante a desempenhar na construção de uma participação mais condizente com a cultura digital contemporânea (plataformas colaborativas), e na conformação de audiências públicas mais dinâmicas e produtivas.

Por último, não pode passar despercebido a importância do papel da extensão acadêmica para uma implementação efetiva e disseminação do instituto da mediação para resolução de conflitos públicos, ganhando relevo a concepção de projetos para a criação de fóruns de tratamento de conflitos coletivos, contribuindo, destarte, para a efetividade dos meios alternativos e para a formação de novos profissionais.

REFERÊNCIAS

ABDULLAH, A. e DATE, H. **Public sector knowledge management: A generic framework**. Public sector management review. Jan./Jun. 2009, v. 3, n. 1. Disponível em <<http://elib.uum.edu.my/kip/Record/ukm03448682>>, acessado em: 10 dez. 2011.

ACSELRAD, H. **A Resolução Negociada de Conflitos Ambientais na América Latina – a constituição de um campo?** Artigo. 2006. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT2-1471-1369-20120614233133.pdf>>, acessado em 12 ago. 2013.

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais: a atualidade do objeto**. In: Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Fundação Heinrich Böll. 2004, p. 7-12.

ACSELRAD, H. (2004) **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais**. In: Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Fundação Heinrich Böll. 2004, p. 13-36.

ACSELRAD H. e CARVALHO I.; **Roteiro Metodológico**. In Conflitos Ambientais no Brasil. vol I, IBASE, Rio de Janeiro. 1995.

ACSELRAD, H. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

ACSERALD, H. **Mediação e negociação de conflitos ambientais**. Artigo. Disponível em http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/encontros/tematicos-da-4a-ccr/ix-encontro-tematico/documentos/mediacao_e_negociacao_de_conflitos_socioambientais.pdf> acessado em ago. 2013.

ACSELRAD, H. **Cidadania e meio ambiente**. In. ACSELRAD, H. (org.). Meio Ambiente e Democracia. Rio de Janeiro: IBASE, 1992, p. 18-42.

ACSELRAD, H. **Apresentação**. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. PEREIRA, D. B. (Orgs.) A insustentável leveza da política ambiental. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ACSELRAD, H. BEZERRA, G. N. **Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América latina.** In: ZHOURI, A. Laschefski org. Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo horizonte: Ed. UFMG. 2010. p. 35-62.

ACSELRAD, H. **Mediação e Negociação de Conflitos Socioambientais.** Palestra proferida na abertura do IX Encontro Temático da 4ª. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Brasília, 22/9/2010. Disponível em http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/encontros/tematicos-da-4a-ccr/ix-encontro-tematico/documentos/mediacao_e_negociacao_de_conflitos_socioambientais.pdf, acessado em 12.ago..2003.

AKAOUI, F. R. V. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

ALEXANDRE, A. F. **A deslegitimidade da problemática socioambiental no tratamento dado pelo Ministério Público aos conflitos socioambientais de Florianópolis.** Revista de Estudos Ambientais, Blumenau, v. 1, n.. 2, maio/ago. 1999a.

ALEXANDRE, A. F. **Gestão de conflitos socioambientais no litoral sul do Brasil: estudo de representações sociais dos riscos envolvidos no projeto de construção do Porto da Barra, na Ilha de Santa Catarina, no período de 1995-1999.** 1999b. [200]f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ALMEIDA, T. **Mediação Transformativa.** Palestra do 22º Congresso Brasileiro de Terapia Familiar. Gramado: 1996.

ALONSO, Â. e COSTA, V. (2000) **Por uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil.** MIMEO. Trabalho preparado especialmente para o encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso – Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000.

ALVES, A. C. **Fundamento do direito e meio ambiente.** In PHILIPPI JR. Arlindo. ALVES, Alaôr Caffé. (editores) Curso

interdisciplinar de direito ambiental. Barueri: Manole, 2005, p. 297-358.

ALVIM, J. E. C. **Teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ALMEIDA, T. **Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas**. In: CASELLA, P. B., SOUZA, L. M. (Org.) *Mediação de conflitos: novos paradigmas de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ALBAGLI, S. **Território e territorialidade**. In: LAGES, V. BRAGA, C. MORELLI, G. (Orgs.) *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: SEBRAE, 2004. p.23-69.

ALCHIERI, J. C. e CRUZ, R. M. (2006). **Avaliação Psicológica: conceitos, métodos, medidas e instrumentos**. São Paulo: Casa do Psicólogo.

ALVARENGA NETO, R. C. D. e VIEIRA, J. L. G. V. **Building a knowledge management (KM) model at Brazil's Embrapa (Brazilian Agricultural Research Corporation): towards a knowledge-based view of organizations**. *Electronic Journal of Knowledge management*, v. 9, Issue 2, 2011.

AMARAL, R. **A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa**. In: GRAU, E. R. e GUERRA FILHO, W. S. (coords.). *Direito Constitucional - estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 19-56.

ANGELONI, M. T. **Elementos intervenientes na tomada de decisão**. *Ci. Info.*, Brasília, v. 32, n. 1, p.17-22, jan./abr. 2003.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 6ª ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ANGUERA, M. T. **Metodologia de la Observacion en las Ciencias Humanas**. Madrid: Cátedra. 1989.

ARNAUD, A. e FARIÑAS DULCE, M. J. **Introdução à Análise Sociológica dos Sistemas Jurídicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ARAUJO, L. M. **Biologia da cognição: fenomenologia biológica e social, linguagem e comunicação.** In: Teoria do conhecimento em Maturana e Varela – movimento, realidade e autopoiese. Artigo. Disponível em http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/producao_academica/artigos/pa_a_movimento_realidade_e_autopoiese.pdf, acessado em 10.10.2013.

ATKINSON, P. e HAMMERSLEY, M. (1994). **Ethnography and participant observation.** In: Handbook of qualitative research. Londres, Sage, 1994. p. 248-261.

AZEVEDO, A. G. (org.) **Manual de Mediação Judicial.** 4ª. Ed. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2013. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/programas/conciliacao/manual_medicao_judicial_4ed.pdf, acessado em 10.10.2013.

BACHARACH, S. B. **Teorias Organizacionais: Alguns Critérios para Avaliação.** Academia de Gerenciamento. ABI/INFORM Global, v. 14, n°. 4, 1989, p. 496-515.

BACOW L. S. e WHEELER M. **Environmental Dispute Resolution.** Plenum Press, London, 1984.

BAGGIO, A. M. (Org.). **O princípio esquecido: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política.** Traduções: Durval Cordas, Luciano Menezes Reis. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2009. Vol. 2.

BAGGIO, A. M. **A inteligência fraterna. Democracia e participação na era dos fragmentos.** In BAGGIO, A. M. (Org.). O princípio esquecido: exigências, recursos e definições da fraternidade política. Vol. 2, São Paulo: Cidade Nova, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo,** 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

BARBANTI JUNIOR, O. **Conflitos socioambientais: teorias e práticas.** Artigo. Disponível em <http://www.uni-tuebingen.de/egwinfo/susam/download/barbanti.pdf>, acessado em 15.04.2013.

BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 3ª ed. atual. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BASTOS, M. A. W. **Conflitos sociais e limites do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2001.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: IPEA, 2012. 132 p.

BECKER, H. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. 2a. ed. São Paulo: Hucitec, 1984.

BINGHAN, G. **Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience**. In Resolving Locational Conflict. Lake, R. W. ed.; Center for Urban Policy Research, New Jersey, 1986.

BHATT, G. D. **Management strategies for individual knowledge and organizational knowledge**. Journal of Knowledge Management. v. 6, n. 1, 2002, p. 31 – 39.

BENTO, A. (2012, Maio). **Como fazer uma revisão da literatura: Considerações teóricas e práticas**. Revista JA (Associação Acadêmica da Universidade da Madeira), nº 65, ano VII, p. 42-44. ISSN: 1647-8975.

BERTALANFFY, L. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

BORBA, E. J. H. **Instrumentos de Democracia Eletrônica Aplicáveis ao Modelo de Democracia Deliberativa**. In A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública [recurso eletrônico]: alguns estudos de casos. Rogério Gesta Leal (Org.), 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 242-267.

BESSO, C. **La Mediazione Italiana: Definizioni e Tipologie**. Artigo. Vol. VI da Revista Eletrônica de Direito Processual, disponível em <http://www.redp.com.br>, acessado em 10 de janeiro de 2011.

BEZERRA, G. A. N. **Análise crítica dos discursos e práticas da “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-

Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará – Brasil. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3833>, acessado em julho 2013.

BINOTTO, E. Tese. **Criação do conhecimento em propriedades rurais no Rio Grande do Sul**. 2005, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios. Programa de Pós-Graduação em Agronegócios. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5605/000473026.pdf?sequence=1>, acessado em abril de 2013.

BISOL, J. **Mediação e modernidade: sítios para uma reflexão crítica**. In: WARAT, L. A. (Org.) Em nome do acordo: a mediação no direito. Buenos Aires: Almed, 1999.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, 2004.

BOBBIO, N. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BOLZAN DE MORAIS, J. L. e SPENGLER, F. M. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição !** 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BOLZAN DE MORAIS, J. L. **As crises do Judiciário e o acesso à justiça**. In: AGRA, Walber de Moura. Comentários à reforma do poder judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição, 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, P. **As bases da democracia participativa**. Palestra proferida no I Encontro Nacional da Associação Juízes para a Democracia. Recife (PE), 01/12/2005, tema “Por um direito constitucional de lutas e resistência”. Disponível em http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm, acessado em 01/09/2011

BOUDON, R. e BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. Tradução de Maria Letícia Guedes Alcoforado e Durval Ártico. São Paulo: Ática, 1993.

BRANCO, S. M. **Eossistêmica: uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente**. São Paulo, Edgar Blücher, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em set. 2011.

BRASIL. Lei n. 7.387, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública. Disponível em:<www.planalto.gov.br>. Acesso em jul. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em:<www.planalto.gov.br>, acessado em jul. 2012.

BRASIL. Projeto de Lei n. 4.827, de 1998. Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Disponível <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2002/12/06122002/23780.pdf> Acessado em set. 2011>. Acessado em jul. 2012.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul. 2011.

BRASIL. Lei n°. 8.952/94, de 13 de dezembro de 1994. Altera dispositivos do Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul. 2011.

BRASIL. Lei n°. 9.099/95, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul. 2011.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado n°. 166/2010. Institui o novo Código de Processo Civil. Disponível <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=84496> Acessado em: jul. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei n°. 5.139, de 29 de abril de 2009. Disciplina a Ação Civil Pública. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485> Acessado em: jul. 2013.

BRASIL. Lei n°. 7.244/84, de 07 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1984/7244.htm>. Acessado em: jul. 2013.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado n°. 405/2012, de 02 de outubro de 2013. Dispõe sobre a mediação extrajudicial. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/137656.pdf>. Acessado em: out. 2013.

BRASIL, Resolução n°. 25, de 18 de março de 2005. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Emite orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n°. 10. 257/2001 no que tange aos princípios de participação social. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades> >. Acessado em: jul. 2012.

BREDARIOL, C. S. **Conflito ambiental e negociação para uma política local de meio ambiente**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade do Rio de Janeiro. 2001. Disponível em <http://www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/dbredariocs.pdf>, acessado em abril de 2013.

BREITMAN, S. e PORTO, A. C. **Mediação familiar: uma intervenção em busca da paz**. Porto Alegre: Criação Humana, 2001.

BRITELL J. **The mith of win-win**. Usual Suspects: Essay 11, part 3; <http://www.britell.com>, 1999, USA.

BRITO, D. M. C. **Conflitos socioambientais no século XXI**. Artigo. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá, n. 4, p. 51-58, dez. 2011, Disponível em <Http://www.periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/371/296>., acessado em jul. 2013.

BRYANT J. **Analysing Collaboration as a Drama**. In Systemic

Practice and Action Research, vol. 11, n. 4, Plenum Press, London, 1998.

BUCCI, M. P. D. **Gestão Democrática da Cidade**. In: DALLARI, A. A. e FERAZ, S. (coord.). Estatuto da cidade. São Paulo: Malheiros, p. 322-341, 2002.

BUKOWITZ, W. R. e WILLIAMS, R. L. **Manual de gestão do conhecimento: ferramentas e técnicas que criam valor para a empresa**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

BULLARD R. **Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement**. In Confronting Environmental Racism, Bullard R. ed. South End Press, 1993, USA.

BURGUESS G. e BURGUESS H. **Environmental mediation: beyond the limits applying dispute resolution to intractable environmental conflicts**. Working paper, <http://www.colorado.edu//conflict>, Colorado, 1994, USA.

BUSH B. e FOLGER J. P. **La promesa de mediación**. Buenos Aires: Granica, 1996.

CACHAPUZ, R. R. **Mediação nos conflitos & direito de família**. Curitiba:Juruá, 2003.

CALMON, P. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CANADIAN ROUND TABLES. **Building Consensus for a Sustainable Future**. Round Tables on the Environment and Economy in Canada. 1993, Ottawa.

CANETTI, E. **Massa e poder**. Tradução de Sérgio Tellaroli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CAPRA, F. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Ed. Cultrix, 2002.

CARDOSO, T., ALARCÃO, I. e CELORICO, J. **Revisão da literatura e sistematização do conhecimento**. Porto: Porto Editora, 2010.

CARNELUTTI, F. **Instituciones del proceso civil**. Vol. I. Trad. Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1973.

CARPENTER S. e KENNEDY W. J. D. **Environmental Conflict Management**. In Resolving Locational Conflict, Lake, R.W. ed. Center for Urban Policy Research, 1986, New Jersey.

CASELLA, P. B. **Arbitragem: a nova lei brasileira (9.307/96) e a praxe internacional**. São Paulo: LTr, 1996.

CASTELLI, S. **La mediazione**. Milano: Raffaello Cortina, 1996.

CASTRO A. A., CLARK O. A. C. e ATALLAH A. N. **Optimal search strategy for LILACS** (Update). São Paulo Med J / Rev Paul Med 1999,117(1):47-9.

CÉSAR, R. E. **As relações públicas frente ao desenvolvimento comunitário**. Comunicação e Sociedade, São Bernardo do Campo, n. 32, p. 87-112, segundo semestre, 1999.

CHAUÍ, M. S. **O que é ideologia**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984.

CAMPILONGO, C. F. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 5ª. Ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CIMBALISTA, S. **A Importância do Conhecimento nas Organizações**. Disponível em: <
http://www.ipardes.gov.br/downloads/boletim_ajunconjuntural23_4c.pdf>. 2001, acessado em: 04 dez. 2012.

COOLEY, J. W. e LUBET, S. **Advocacia de arbitragem**. Brasília: UnB, 2001.

COSI, G. e FODDAI, M. A. **Lo spazio della mediazione. Conflitti di diritti e confronto di interessi**. Milano: Giuffrè, 2003.

CORMICK G. W. **The Myth, the Reality, and the Future of Environmental Mediation**. In Resolving Locational Conflict,

Lake, R.W. ed. Center for Urban Policy Research 1986, New Jersey.

CORRÊA, A. **Arbitragem no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CORTELLA, M. S. Não Nascemos Prontos! Provoações Filosóficas. Petrópolis- RJ: Vozes, 2012.

COSI, G. **Interessi, diritti, potere. Gestione dei conflitti e mediazione**. In: Ars Interpretandi. Padova: CEDAM, n. 9. 2004.

CONG, X. e PANDYA, K. V. **Issues of knowledge management in the public sector**. Electronic Journal of Knowledge Management , v. 1, n. 2, p. 25-33, 2003.

CURY, M.. **Direito e Fraternidade**. 2008. Disponível em <<http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/artigos/39.pdf>>, acessado em 30 ago. 2011.

CRUZ NETO, O. **A construção do projeto de pesquisa**. In: MINAYO, Maria Cecília (Org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 21º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CSÁNYI, V. e KAMPIS, G. **Autogenesis: the evolution of replicative systems**. Journal of Theoretical Biology, 114, 1985, p. 303-321. Disponível em <http://theorylab.org/node/49635>, acessado em 10.10.2013.

CROWFOOT J. E. e WONDELLECK J. M. **Citizen Organizations and Environmental Conflicts**. In Environmental Disputes, Crowfoot J. E. and Wondelleck J.M. ed. Island Press, Washington D.C. 1987.

CUBAS, J. M. **Democracia e internet**. Valencia: UNED, 2001.

DAHRENDORF, R. **Homo sociologicus: ensaio sobre a história, o significado e a crítica da categoria social**. Tradução de Manfredo Berger. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade**. Tradução de Renato Aguiar e Marco Antonio Esteves da Rocha. São Paulo: Jorge Zahar/ Edusp, 1992.

DAHRENDORF, R. **As classes e seus conflitos na sociedade industrial**. Tradução de José Viegas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DAHRENDORF, R. **A lei e a ordem**. São Paulo: Instituto Liberal, 1997.

DAKOLIAS, M. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**. Washington: Banco Mundial, 1996.

DALLARI, A. A. e FERAZ, S. (coordenadores). **Estatuto da Cidade: comentários à lei federal nº. 10.257/01**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

DAVENPORT, T. H. e PRUSAK, L. **Mastering the Information and Knowledge Environment**, New York: Oxford University Press, 1977.

DAVENPORT, T. H. e PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DELVAL, J. **O conhecimento, um processo de criação**. In: SEBARROJA, Jaume Carbonell et al. *Pedagogias do século XX*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DEJARNETT, L. R. **Knowledge-the latest thing**. Information Strategy: The Executive's Journal. Auerbach Publications Inc. 12, 1996. Disponível em: <http://search.epnet.com/direct.asp?an=9512111008&db=buh>. Acesso em 10 de julho de 2004.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DIAS JÚNIOR, A. **O liberalismo de Ralf Dahrendorf**. 1ª. Ed. Florianópolis: EDUFSC. 2012.

DIAS, L. C. P. **A democracia participativa brasileira**. In: Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/doutrina/texto.asp?id=61>, acessado em: 28 jul. 2010.

DIRETTIVA 2008/52/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti

della mediazione in materia civile e commerciale. Texto disponível em <http://www.mondoadr.it/cms/?p=1466>.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. Vol. III, São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

DOWBOR, L. **Os novos espaços do conhecimento**. In: BRUNO, Lúcia (org.). Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Atlas, 1996.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense S.A., 1999.

DUGUID, P. e BROWN, J. S. **Estrutura e espontaneidade: conhecimento e organização**. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR., M. M. (org.). Gestão estratégica do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2001.

DUARTE, T. **A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)**. CIES e-working paper n°. 60/2009, disponível em http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP60_Duarte_003.pdf acessado em 15.05.2013.

DRUCKER, P. **Sociedade Pós-capitalista**. 5ª. Ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

EGGER, I. **Justiça Privada: formas alternativas de resolução de conflitos**. Revista JUSTILEX, Brasília, ano I, n. 12, p. 60, dez. 2002.

EINSTEIN, A. e FREUD, S. **Um diálogo entre Einstein e Freud: Porque a Guerra?** Santa Maria: FADISMA, 2005.

EISLER, R. **O cálice e a espada: nosso passado, nosso futuro**. Trad. Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2007.

ERNANDORENA, P. R. **A ação civil pública e a resolução dos conflitos ambientais em zona costeira de Santa Catarina**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Centro Tecnológico - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

EQUIZA, A. M. F. **Análise interdisciplinar da valoração da natureza nos conflitos ambientais**. 2007. Tese. Programa

Interdisciplinar em Ciências Humanas - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FAGUNDES CUNHA, J. S. **Da mediação e da arbitragem endoprocessual**. In: GENESIS. Revista de Direito Processual Civil. ano II. n. 6 (setembro-dezembro).

FARIA, J. E. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, J. E. **O poder Judiciário nos universos jurídico e social: esboço para uma discussão de política judicial comparada**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXII, n. 67, set. 2001.

FARIA, J. E. **O poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1995.

FARIA, J. E. **A crise do Judiciário no Brasil: notas para a discussão**. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Jurisdição e direitos fundamentais. Anuário 2004/2005. Porto Alegre: Livraria do Advogado/Ajuris: 2005.

FARIA, J. E. **As transformações do Judiciário em face de suas responsabilidades sociais**. In Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça, Malheiros Editores, 3ª. tiragem, 2002.

FERRARI, C. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo: Editora Disal. 1ª. Edição 2004.

FICHTER, J. H. **Definições para uso didático**, In: FERNANDES, Florestan (org.). Comunidade e sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação. São Paulo: Edusp, 1973. p. 153-156.

FIGUEIREDO, L. V. **Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade**. In: Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 8, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2003.

FINK, D. R., ALONSO JUNIOR, H. e DAWALIBI, M. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2002.

FINK, R. D. **Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta)**. In: MILARÉ, Edis (Coord.). Ação civil pública: lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.113 –139.

FIUZA, C. A. C. **Teoria geral da arbitragem**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

FISHER R. e URY W. **Getting to Yes**. 2 ed. Arrow Business Books, 1991, London.

FORESTER, J. e LAWRENCE S. **La mediación activista**. In: KOLB, Deborah M. Cuando hablar da resultado. Buenos Aires, Paidós, 1996, p. 249-284.

FOLGER, J. P. e BUSH, R. A. B. **Mediação transformativa e intervenção de terceiros: as marcas registradas de um profissional transformador**. In: SCHNITMAN, D. F.;

FONKERT, R. **Mediação familiar: recurso alternativo à terapia familiar na resolução de conflitos em famílias com adolescentes**. In Schnitman, D. F. & Littlejohn, S. Novos paradigmas em mediação. Porto Alegre: Artmed, 1999.

FRANCO, A. **Uma teoria da cooperação baseada em Maturana**. 2008. Disponível em <<http://contexto4.blogspot.com/>>, acessado em 3 set. 2011.

FRANTZ, M. B. F. **Criação e compartilhamento de conhecimento artístico e cultural em ambiente virtual interativo**. Qualificação (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2010.

FRANZONI, C. B. **Apropriação do conhecimento comunitário no processo de elaboração de planos diretores participativos**. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2011.

FREUND, J. **Sociología del conflicto**. Traducción de Juan Guerrero Roiz de la Parra. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. D.L., 1995.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa.** 31. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

FREITAS, J. **O intérprete e o poder de dar vida à Constituição: preceitos de exegese constitucional.** In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.). Direito Constitucional - estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, p. 226-248, 2003.

FRIEDE, R. **Vícios de capacidade subjetiva do julgador: do impedimento e da supeção do magistrado (no processo civil, penal e trabalhista).** Rio de Janeiro : Forense, 2003.

FUCKS, M. **Arenas de Ação e Ação e debates Públicos: Os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992),** Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, citado em Alonso, Ângela e Valeriano Costa, (2000) “Por uma Sociologia dos Conflitos Ambientais no Brasil”, mimeo, trabalho preparado especialmente para o encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso – Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000.

FUNTOWICZ, S. e RAVETZ J. **Ciência pós-normal e comunidades ampliadas de pares face aos desafios ambientais.** História, ciência e saúde. Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2. 1987. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701997000200002&lng=en&nrm=iso>, acessado em 18 abr. 2012.

GADGIL M. e GUHA R. **Ecology and Equity.** London: Routledge, 1995.

GALTUNG, J. **O Caminho é a Meta: Gandhi Hoje.** São Paulo: Editora Palas Athena, 2003.

GARCIA, R. **Interdisciplinarietà y sistemas complejos.** In: LEFF, E. y GARCÍA, R. y Ots. Ciencias Sociales y Formación ambiental. Barcelona: Guedisa, 1994.

GASPARINI, D. **O Estatuto da Cidade.** São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GARAPON, A. **Bem julgar: ensaio sobre o ritual judiciário.** Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GARCEZ, J. M. R. **Negociação, ADRS, mediação, conciliação e arbitragem.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

GASPARINI, D. **O Estatuto da Cidade.** São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GAVIRIA, E. M. **Biopolítica empresarial na Amazônia brasileira: estratégias de sustentabilidade social da mineradora Alcoa em Juriti, estado do Pará.** Artigo. VI Encontro Nacional da ANPPAS. 18 a 21 de setembro de 2012. Belém, PA. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT2-933-778-20120715191809.pdf>, acessado em abril de 2013.

GAVRONSKI, A. A. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GHISLENI, A. C. e SPENGLER, F. M. (orgs.) **Mediação de conflitos a partir do Direito Fraternal.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponível em <http://www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books/334/mediacao-de-conflitos-a-partir-do-direito-fraternal.html>, acessado em abril de 2013.

GLASBERGEN P. **Environmental Dispute Resolution as a Management Issue.** In *Managing Environmental Disputes*, Glasbergen P. ed.; Kluwer Academic Publishers; 1995; The Netherlands.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35. n.3. p. 20 – 29. Mai/Jun, 1998.

GOLDBERG, S. B., SANDER, F. E. A., ROGERS, N. H. e COLE, S. R. **Dispute Resolution – Negotiation, Mediation, and Other Processes;** 4a. ed, New York: Aspen Publishers, 2003.

GRANJA, S. I. B. **Manual de mediação de conflitos socioambientais.** São Paulo: 5 Elementos Instituto de Educação e Pesquisa Ambiental : UMAPAZ - Universidade Aberta do Meio

Ambiente e da Cultura de Paz, 2012. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manual_mediacao_pdf_1339441673.pdf, acessado em abril de 2013.

GRINOVER, A. P. **A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo**; In Revista de Processo, vol. 96, p. 28/36, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.

GUATTARI, F. e ROLNIK, S. **Micropolítica. Cartografias do desejo**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1986.

GUHA R. e MARTINEZ-ALIER J. **Varieties of Environmentalism**. London: Earthscan, 1997.

HÄBERLE, P. **Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del estado constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia II**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2001.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes. 1987.

HAQ, M. **The poverty curtain choices for the Third World**. New York: Columbia University Press, 1976.

HAYNES, J. M. e MARODIN, M. **Fundamentos da mediação familiar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

HESSE, K. **A força normativa da constituição**. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HILL, F. P. **A Nova Lei de Mediação Italiana**. Artigo disponível no vol. VI da Revista Eletrônica de Direito Processual, disponível no endereço <http://www.redp.com.br>, acesso em 10 de janeiro de 2011.

HOBBS, T. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais**. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.

Instrumento para a Avaliação da Gestão Pública. Ciclo 2007.

Disponível em:

<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/subprefeituras/pqgp/materiais_consulta/0001/Instrumento_Avaliacao_GESP_UBLICA.pdf> Acessado em: 10 dez. 2007.

IPEA. **Eixos temáticos do Ipea**. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/catedras/>

[eixos_tematicos.html](#)> Acessado em: 10 dez. 2011.

ISEE (International Society for Ecological Economics).

Ecosystem health & medicine: integrating science, policy, and management. Newsletter, v. 5, nº 3, julho, 1994.

ITALIA. Legge 18 giugno 2009, n. 69. (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090691.htm>.

JACOBI, P. R. e GANJA, S. I. B. **Construção de consensos gradativos e aprendizagem social como estratégias institucionais de aprendizado em Bacias Hidrográficas**. III

Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). 23 a 26 de maio de 2006, Brasília-DF. Disponível em

www.anppas.org.br/encontro_anual/.../TA58-07032006-123852, acessado em abril de 2013.

JOHNSON, P. e HARRIS, D. In: PARTINGTON, David. **Essential skills for management research**. London: Sage Publications, 2002.

JOHNSON, A. G. **Dicionário de Sociologia. Guia prático da linguagem sociológica**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KAL ATHIL, S. e BOAS T. C. **The Internet and State Control in Authoritarian Regimes**. Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Program, n. 21, jul. 2001

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martin Fontes, 2003.

KIRZNER, V. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Jus Navigandi, 2003, disponível em

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3899&p=2>, acessado em abril de 2013.

KLIKSBERG, B., SZEREMETA, Jerzy, FEDOZZI, L. e ECHEVERRÍA, C. **Gestão Pública e Participação**. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2005.

KPMG. **Insights from KPMG´s European Knowledge Management Survey 2002/2003**. Disponível em: <http://ep2010.salzburgresearch.at/knowledge_base/kpmg_2003.pdf>, acessado em: 10 dez. 2011.

KROETZ, T. A. **Arbitragem conceito e pressupostos de validade de acordo com a lei 9.307/96**. São Paulo: RT, 1997;

KRIESBERG L. **Intractable Conflicts an their transformation**. Syracuse University Press; 1989.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LAFAYE, C. e THEVENOT, L. **Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature**. Paris, Revue Française de Sociologie, XXXIV-4, 1993, pp. 495-524.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 2008.

LIMA, C. V. **Arbitragem a solução**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

LITTLE, P. E. **Um campo de estudo e de ação política**. In BURSZTYN, Marcel (org.) *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 107-122.

LIPSET, S. M. **Consenso e Conflito**. Gradiva, Lisboa. 1985.

LITTLEJONH, S. **Novos Paradigmas em Mediação**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LORENZ, K. **A Agressão. Uma história natural do mal**. Tradução de Isabel Tamen. Lisboa: Relógio D'Água, 2001.

LOVELOCK, J. **A Vingança de Gaia**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

LORENTZ, L. N. **Métodos extrajudicial de solução de conflitos trabalhistas**. São Paulo: LTr, 2002.

LUHMANN, N. **Sociologia do Direito**. Vols. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MAFFESOLI, M. **O elogio da razão sensível**. 2a. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MAMEDE, G. **Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 34, nº 134: 219-230, abr./jun., 1997.

MANVILLE, B. e FOOTE, N. **Harvest your workers knowledge**. Datamation, (42:13), July 1996, pp. 78-83.

MATURANA, H. R.. **A Ontologia da Realidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1997a.

MATURANA, H. R.. **De Máquinas e Seres Vivos – autopoiesis: a organização do vivo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997b.

MATURANA, H. R.. VARELA, J. F. **A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. 6 ed. Tradução Humberto Marioti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MATURANA, H. R. **Desde la biología a la psicología**. 4. ed. Santiago de Chile: Editorial Universitária, 2008.

MATURANA H. R. e YÁÑEZ DÁVILA, X. **Habitar humano em seis ensaios de biologia-cultural**. São Paulo: Palas Athena, 2009.

MARTIN, N. B. **Un paso más hacia la desjudicialización**. La directiva europea 2008/52/CE sobre mediación en asuntos civiles y mercantiles. In Revista Eletrônica de Direito Processual, ano 2, vol. 2, janeiro a dezembro de 2008, disponível em <http://www.redp.com.br.>, acessado em abril de 2013.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Vol. I. Livro Primeiro. O processo de produção do capital. Tradução Editora Nova Cultural Ltda. Coordenação e revisão de Paul Singer. São Paulo: Círculo do Livro Ltda., 1996. Disponível em

http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapit al-1.pdf, acessado em abril de 2013.

MARTINS, M. L. R. **São Paulo: além do plano diretor**. Estudos Avançados, São Paulo, vol.17 nº 47, 2003.

MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J. e BEHRENS, W. **Limites do crescimento um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo, Perspectiva, 1972.

MENCIO, M. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

MELO NETO, J. F. **Heráclito: um diálogo com o movimento**. João Pessoa: Editora Universitária, 1996.

MELLO, C. A. B. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MERRIAM. S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco (CA): Jossey-Bass. 1998.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1994.

MIO, G., CAMPOS, J. e FERREIRA FILHO, E. **Abordagens alternativas na resolução de conflitos ambientais**. In: Benjamin. A. H. (Org.). Fauna, Políticas Públicas e Instrumentos Legais. 1 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, v. 1, p. 373-395. 2004.

MOREIRA, D. A. **O Método Fenomenológico da Pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning Ltda., 2012.

MORGAN, G. **Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 58-71, jan/mar. 2005 (artigo original publicado em 1980).

MORÉ, C. L. O. C.. **Aula sobre Conflito e Conflito Psíquico**. 2003. Disciplina de Psicopatologia I do Departamento de Psicologia da UFSC, em 17.04. 03. Florianópolis, 2003.

MOORE, C. W. **O Processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOORE D. S. **Marxism, Culture and Political Ecology - Environmental struggles in Zimbabwe's**. In Liberation Ecologies, Peet R. and Watt M. Routledge; 1996; London.

MONDARDO, D. **Vinte anos rebeldes**. Florianópolis: Diploma Legal, 1999.

MOREIRA TEIXEIRA, P. C. **A nova arbitragem comentários à Lei 9.307, de 23.09.96**. Porto Alegre: Síntese, 1997.

MORAES, P. V. D. P. e MORAES, M. A. C. **A negociação ética para agentes públicos e advogados**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MORINEAU, J. **Lo spirito della mediazione**. Traduzione di Federica Sossi. Milano: Franco Angel, 2000.

MORESI, E. A. D. **Gestão da Informação e do Conhecimento**. IN: TARAPANOFF, K. O. *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 111-142.

MOTA, J. A. **O Valor da Natureza – Economia e Política dos Recursos Naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MOURÃO, L. A. (coord). **Gestão municipal democrática**. São Paulo: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas – UPPIJ, 2001.

MOREIRA NETO, D. F. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, 1997.

MODESTO, P. **Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização**. In: Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

MUSSE, J. O., OHIRA, M. e CISLAGHI, R. **Engenharia e gestão do conhecimento – projeto e construção de um programa**

multidisciplinar de pós-graduação. RBPG, Brasília, v. 5, n. 9, p. 146-170, dezembro de 2008.

MULLER, F. G. **As competências do mediador familiar.** 2007. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Filosofia e Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MUJALLI, W. B. **Juízo arbitral a nova lei de arbitragem comentários e legislação.** São Paulo: Led, 1997.

MUÑOZ, H. S. **La Mediación: Método de Resolución Alternativa de Conflictos en el Proceso Civil Español.** In Revista Eletrônica de Direito Processual, ano 3, vol. 3, janeiro a junho de 2009, disponível em <http://www.redp.com.br>., acessado em abril de 2013.

NADER, L. **Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos.** In Revista Brasileira de Ciências Sociais n. 26, ANPOCS, São Paulo, 1994.

NADER L. **La civilización y sus negociadores: la armonia como técnica de pacificación.** XIX Reunião Brasileira de Antropologia, 27/03/1994, Niterói, RJ. In Encarte Especial n.1 do Boletim da ABA, Associação Brasileira de Antropologia.

NIJKAMP, P. **A qualitative evaluation model for environmental management with conflict priorities.** In Environmental Policy Analysis, Nijkamp J. ed.; John Wiley & Sons; 1980; USA.

NONAKA, I. e TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação.** 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NONAKA, I., TOYAMA, R. e BYOSIERE, P. **A Theory of Organizational Knowledge Creation: Understanding the Dynamic Process of Creating Knowledge.** In: DIERKES, M.; ANTAL, A. B., CHILD, J.; NONAKA, I. Handbook Organizational Learning and Knowledge. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 491 – 517.

NONAKA, I. e KONNO, N. **The Concept of ‘Ba’: Building a Foudation for Knowledge Creation.** California Manegement Review, v. 40, n. 3, 1998.

NONAKA, I. **A Dynamic Theory of Organizational Knowledge reation.** Organization Science. v. 5, n. 1, 1994, p. 14-37.

NONAKA, I., TOYAMA, R. e KONNO, N. **SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation.** Long Range Plan-ning. v. 33, n. 1, 2000, p. 5-34.

NONAKA, I., UMEMOTO, K. e SENOO, D. **From information processing to knowledge creation: A Paradigm shift in business management.** Technology in Society. v. 18, n. 2, 1996, p. 203 – 218.

NORTHRUP, T. A. (1989) **The Dynamic of Identity in Personal and Social Conflict.** In NORTHRUP, T. A. et al. (eds) Intractable Conflicts and Their Transformation, Syracuse University Press, New York.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em jul. 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em jul. 2012.

ORMEÑO C. P. e SAAVEDRA P. **Conflictos Ambientales, una oportunidad para la Democracia.** IEP, 1995, Santiago, Chile.

OSTROM E. **Governing the Commons.** Cambridge University Press, 1990, Cambridge, UK.

PANIAGUA, F. e BOREL, R. **Capacitación en Manejo de Conflictos Ambientales, Experiencias de la Red de Manejo de Conflictos Socioambientales de Mesoamérica en Costa Rica.** Disponível em <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/foro/media/Sesion4.pdf>. Dezembro de 1999. Acessado em abril de 2013.

Parente M. E., Gámbaro A. e Ares G. **Sensory characterization of emollients.** J Sens Stud. 2008;23(2):149-61

PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen V. Varriale et al. Coordenador e tradutor João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

PARIZATTO, J. R. **Arbitragem comentários à lei 9.307, de 23-09-98 revogações dos artigos 1.037 a 1.048 do código de processo civil**. Leme: Led, 1997.

PEARCE, D. e TURNER, K. R. **Economics of Natural Resources and the Environment**. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990.

PEDRA, A. S. **Na defesa de uma democracia participativa**. In: Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/doutrina/texto.asp?id=3795>>. Acessado em: 10 jun. 2010.

PEET R. e WATTS M. **Introduction**. in Liberation Ecologies: environmental, development, social movements. Peet R. and Watts M. ed.; London: Routledge, 1996.

PELUSO, A. C. e RICHA, M. A. (Coords.). **Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PEREIRA, R. C. **Porque o Direito se interessa pela Psicanálise?** Palestra proferida em faculdade de Direito da UFMG, em Minas Gerais, em 15/05/95, 1995.

PEREIRA, R. C. **Direito de Família: uma abordagem psicanalítica**. Belo Horizonte: Delrey, 1999.

PEREIRA, R. C. **A sexualidade vista pelos tribunais**. Belo Horizonte: Delrey, 2000.

Planejamento Estratégico - Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC), 2012. Disponível em: <<http://www.egc.ufsc.br/index.php/pt/egc/pos-graduacao/programa/planejamento-estrategico>>, acessado em: 25 jul. 2012.

PINHO, H. D. B.. **Teoria Geral da Mediação: a luz do projeto de lei e do direito comparado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

- PINHO, H. D. B. **A Mediação e a necessidade de sua sistematização no processo civil brasileiro.** In REDP - ANO 4 - 5º volume - Janeiro a Junho de 2010, disponível em <http://www.redp.com.br>.
- PINEDA, C. M. **Participacion comunitaria y licencias ambientales: la experiencia de Colombia.** Córdoba, Argentina: SEHAS/Banco Mundial, abril de 1996.
- POLANYI, M.. **The tacit dimension.** Gloucester: Peter Smith, 1983
- PONIEMAN, A. **Qué hacer com lós conflictos.** Buenos Aires: Losada, 2005.
- PROBST, G. **Gestão do Conhecimento - Os elementos construtivos do sucesso.** São Paulo: Bookman, 2002.
- RAPOPORT A. **Game Theory as a Theory of Conflict Resolution.** D. Reidel Publishing Company, Boston, 1974.
- RESOLVE. **Consensus Building Approach.** <http://resolv.org>, 1999, USA.
- REINAUD, J. M. **Problemas da definição de “conflitos ambientais” em projetos de urbanização – Estudo de caso: plano de desenvolvimento da planície entremares, na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina.** 2001. 112 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- RESTA, E. **O Direito Fraternal.** Tradução Sandra Regina Martini Vial (Coord.). Santa Cruz do Sul-RS: EDUNISC, 2004.
- RETORDA, J. **Cómo analizar lós conflitos.** Barcelona: Paidós, 2004.
- RICHARDSON R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.
- RICHARDSON, L. **Arms and Insecurity.** Boxwood Press, Pittsburgh, 1960.
- ROCHA, C. L. A. **Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro.** In: Revista de Informação

Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 34, nº. 136: 5-28, out./dez., 1997.

ROSSANI GARCEZ, J. M. **A arbitragem na era da globalização**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ROPELATO, D. **Notas sobre participação e fraternidade**. In BAGGIO, Antonio Maria (organizador). O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vol. 1, São Paulo: Cidade Nova, 2008.

RODRIGUES JÚNIOR, W. E. **A prática da mediação e o acesso à justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ROVER, A. J. **Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente**.

Disponível em

http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/governo_e_democracia_digitais.pdf, acesso em 14/10/2013.

ROSS, M. H. **La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia**. Traducción de José Ral Gutiérrez. Barcelona: Paidós Ibérica, 1995.

ROSENHEAD J. **Robustness Analysis: keeping your options open**. In Rational Analysis for a Problematic World, J. Rosenhead ed.; John Wiley & Sons; 1989; Chichester, UK.

RUSSEL, P. **O buraco branco no tempo: nossa evolução futura e o significado do agora**. Tradução Merle Scoss. São Paulo: Aquariana, 1992.

RUMMEL, R. J. **Understanding conflict and war**. New York: John Wiley and Sons, 1976. v. 2. p. 237-257.

SABATINI, F. **Conflictos ambientales e desarrollo sostenible de las regiones urbanas**. PRISMA – Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Boletín, El Salvador, nº. 24, 1997.

SABATINNI F. D. **Conflictos ambientales locales y profundización democrática**. CIPMA, 1996, Santiago, Chile.

SACHS, I. **Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil**. Porto Alegre: Pallotti, 1998.

SALES, L. M. M. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANDY S. V. e BOARDMAN, S. K. (2000) **Personality and Conflict**. in Deutsch, Morton and Peter C. Coleman (eds.) *The Handbook of Conflict Resolution*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 2000.

SANTANDREU, A. e GUDYNAS, E. **Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales**. Montevideo: Ed. Trilce/CLAES/Fundação Ebert, 1998.

SANTOS, R. G. **Mediação comunitária: estratégias de operacionalização e difusão de um mecanismo alternativo de democratização do acesso à justiça no Brasil**. In: Anais do Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico. Florianópolis: Dom Quixote, 20-22 ago. 2008. Disponível em <<http://www.nepe.ufsc.br/control/artigos/artigo51.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

SANTOS, B. S. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007a.

SANTOS, B. S. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007b.

SANTOS, N. **Introdução as Ciências da Cognição: Aprendizagem Situada**. Mar./jun. 2008. Engenharia e Gestão do Conhecimento. Notas de aula.

SANTOS, F. M. R. e SOUZA R. P. L. **O conhecimento no campo da Engenharia e Gestão do Conhecimento**. Artigo. *Perspectivas em Ciência da Informação*, vol. 15, n°, 1, p. 259-281, jan./abr. 2010, disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-99362010000100001>, acessado em abril de 2013.

SAULE JÚNIOR, N. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SCHNITMAN, D. F. **Novos Paradigmas na resolução de conflitos**. In Schnitman, D. & Littlejohn. Novos Paradigmas em mediação. Porto Alegre: Artmed, 1999.

SCHMITT C. J. **Mata de Araucárias: a região norte do Rio Grande do Sul**; in Conflitos Ambientais no Brasil Vol. I, Carvalho I, e Scotto G. org. IBASE, Rio de Janeiro, 1995.

SCHELLEMBERG, J. A. **Conflict Resolution**, SUNY Press, Albany, 1996.

SCHINITMAN, D. F. e LITTLEJOHN, S. **Novos paradigmas em mediação**. Tradução de Jussara Haubert Rodrigues e Marcos A. G. Domingues. Porto Alegre: ARTMED, 1999. p. 17-27.

SERPA, M. N. **Teoria e Prática da Medição de Conflitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999. p. 20-21.

SERVA, M. e JAIME JUNIOR P. **Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.1, p. 64-79, mai/jun 1995.

SELLTIZ, C., WRIGHTSMAN, L. S. e COOK, S. W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. vol 1. São Paulo: E.P.U., 1987.

SILVA, E. L. e MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: LED/UFSC, 2001.

SILVA, C. H. D. **Plano diretor: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico brasileiro**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, C. R., GOBBI, B. C. e SIMÃO, A. A. **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método**. Revista Organ. Lavras, v. 7, nº. 1, p.70-81, 2005.

SILVA SANTOS, V. **O multiculturalismo, o pluralismo jurídico e os novos sujeitos coletivos no Brasil**. Dissertação de Mestrado (Direito). UFSC, Florianópolis, 2006.

SILVA JUNIOR, S. R. **A mediação e o interesse público ambiental**. Artigo. Disponível em http://www.academia.edu/3497162/A_Mediacao_e_o_Interesse_Publico_Ambiental, acessado em abril de 2013.

SILVA, A. H. **Arbitragem, mediação e conciliação**. In: LEITE, Eduardo de Oliveira (Org.). *Mediação, arbitragem e conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, M. **Prefácio**. In: THEODORO, Suzi Huff (org). *Mediação de conflitos socioambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 9-12.

SIMMEL, G. **Sociologia**. Tradução de Carlos Alberto Pavanelli, et al. São Paulo: Ática, 1983. p. 122.

SMITH, L. Jean Piaget, 1896-1980. In: PALMER, Joy A. **50 grandes educadores modernos: de Piaget a Paulo Freire**. São Paulo: Contexto, 2006.

SNOWDEN, D. **A Framework for Creating a Sustainable Knowledge Management Program**. Knowledge Management, London, 1998.

SOARES, E. **A audiência pública no processo administrativo**. s/d. Disponível em <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf>, acessado em 02/09/2013.

SOARES, S. I. O. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

SOUZA, J. R. B. **A Audiência Pública e a Mediação Ambiental no Processo de Disputas Públicas Ambientais. Estudo de Caso: AIA da usina Termelétrica de Santa Branca – SP**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Estadual de Campinas – UEC, Campinas - SC, 2003. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000313674>; acessado em 10.10.2013.

SPENDER, J. C. **Gerenciando Sistemas de Conhecimento**. In: FLEURY, M. T.; OLIVEIRA JR, M. D. M. O. *Gestão estratégica*

do Conhecimento: integrando Aprendizagem, Conhecimento e Competências. São Paulo: Atlas, 2001, p. 121 - 152.

SPENGLER, F. M. **Da jurisdição à mediação. Por uma outra cultura no tratamento dos conflitos.** Ijuí: Editora da Unijuí, 2010.

SPENGLER, F. M., BITENCOURT, C. e TURATTI, L. **Políticas públicas no tratamento dos conflitos: um novo olhar para a jurisdição.** 1ª. ed. Alemanha: Editora Editorial Acadêmica Española - EAE, 2012. V. 1, 161 p. Disponível em <http://150.162.138.7/documents/4743>, acessado em abril de 2013.

SPENGLER, F. M. e SPENGLER, T. (orgs.) **Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas.** 1.ed. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. Disponível em <http://www.unisc.br/portal/pt/editora/e-books/336/mediacao-enquanto-politica-publica-o-conflito-a-crise-da-jurisdicao-e-as-praticas-mediativas.html>, acessado em abril de 2013.

SPENGLER, F. M. **A mediação comunitária como meio de tratamento de conflitos.** Revista pensar, v. 14, n. 2, 2009.

SPENGLER, F. M. **Mediação de conflitos para uma justiça rápida e eficaz.** Disponível em: <http://www.polo.unisc.br/portal/pt/mestrado-e-doutorado-em-direito/projetos-de-pesquisa.html>, acessado em: jul. 2011.

SPENGLER, F. M e SPENGLER NETO, T. (Org). **Mediação enquanto política pública: a teoria, a prática e o projeto de lei.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SPENGLER, F. M e SPENGLER NETO, T. **Considerações sobre o tratamento de conflitos sociais: do consenso hobbesiano induzido ao consenso construído pela prática da mediação.** In: DOS REIS, J. R.; LEAL, R. G. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. Tomo 10.

SPENGLER, F. M. e SPENGLER NETO, T. **A mediação como alternativa no tratamento de conflitos: por uma cidadania autônoma e responsável.** In: LEAL, Monia Clarissa Hennig. Trabalho, constituição e cidadania: reflexões acerca do papel do

constitucionalismo na ordem democrática. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

SPENGLER, F. M. O Estado-Jurisdição em crise e a instituição do consenso: por uma outra cultura no tratamento de conflitos. 2007. 453 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, São Leopoldo (RS), 2007.

SPIEGLER, I. Technology and knowledge: bridging a “generating” gap. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378720602000691>. 2002, acessado em: 25 set. 2013.

SPRADLEY, J. P. The ethnographic interview. Belmont (CA): Wadsworth, 1979.

STRAUSS, A. e CORBIN, J. Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de uma teoria fundamentada. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STRECK, L. L. Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STRENGER, I. Arbitragem comercial internacional. São Paulo: LTR, 1996.

STEPHENS, J. B. Using a mediator in public disputes. Institute of Government, The University of North Carolina at Chapel Hill. Published in Public Management Bulletin, Number 2, September 1998. Artigo. Disponível em <http://www.mediate.com/articles/stephensJ.cfm>; acessado em 10.10.2013.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da cidade. São Paulo: Malheiros, p. 45-60, 2002.

SUSSKIND, L e CRUIKSHANK, J. Breaking the Impasse - Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. Nova York: Basic Books, 1989.

SUSSKIND L. e FIELD P. Em crise com a opinião pública. Tradução de Marcelo Macca (do original “Dealing with an angry public”. Simon & Schuster, N. York. 1996) São Paulo: Ed. Futura,

1997.

SVEIBY, K. E. **A nova riqueza das organizações: gerenciando e avaliando patrimônios do conhecimento.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SZEREMETA, J. **Participação genuína na era da tecnologia de informação e comunicação (TIC).** Cadernos Flem VIII – Gestão Pública e Participação. Salvador. 2005. p. 99 – 133.

TAYLOR S. e BOGDAN J. R. **Introduction to Qualitative Research Methods: a guidebook and resource.** New York, NY, USA, pp. 24-43, 1997.

TAYLOR D. **The Rise of the Environmental Justice Paradigm.** American Behavioral Scientist, vol. 43, n. 4; Sage Periodical Press; 2000 January; London U.K.

TEIXEIRA FILHO, J. **Gerenciando conhecimento: como a empresa pode usar a memória organizacional e a inteligência competitiva no desenvolvimento dos negócios.** Rio de Janeiro: SENAC, 2000. 191p.

TEIXEIRA, E. S. **Comentários e práticas forenses da arbitragem - lei nº 9.307, de 23.09.96.** Leme: Led, 1997.

TERRA, J. C. C. **Gestão do conhecimento: aspectos atuais.** In: Fleury, Maria Tereza Leme (org.); OLIVEIRA JR., Moacir de Miranda (org.). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências.* São Paulo: Atlas, 2001.

TERRA, J. C. C. e GODON, C. **Portais corporativos: a revolução na gestão do conhecimento.** Tradução: Érica Saubermann, Rodrigo Baroni. São Paulo: Negócio, 2002.

TING-TOMEY, S. e OETZEL, J. G. **Teoria de conflitos intercultural.** In: *Gerenciamento de Conflitos Intercultural Efectivamente.* (Cap. 7) Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1994.

TOURAINÉ, A. **Igualdade e diversidade: o sujeito democrático**. Trad. de Modesto Florenzano. Bauru: EDUSC, 1998.

UNESCO - United Nations Education, Scientific and Cultural Organization. Executive Board. **Building Knowledge Societies**. PARIS, 25 April 2002. (documento com pontos preliminares para discussão no debate temático da 164^a. sessão do Executive Board). Disponível em

<http://greenstonesupport.iimk.ac.in/greenstone2012/resources/pdf/UNESCO-Publications/Building%20knowledge%20societies%20%282002%29.pdf> Acessado em 20 de março de 2011.

UNIFORM MEDIATION ACT. **National Conference of Commissioners on Uniform State Laws**. 2001. Texto disponível em

<http://www.tba.org/Sections/DisputeResolution/uma.pdf>. Acessado em 20 de março de 2011.

VAINER, C. B. **Grandes Projetos e Organização Territorial: os Avatares do Planejamento Regional**. In Meio Ambiente, Aspectos Técnicos e Econômicos. Sergio Margulis (org.). Brasília (D.F.): IPEA. 1990.

VALENTIM, M. L. P. **Inteligência competitiva em organizações: dado, informação e conhecimento**.

DataGramaZero - Revista de Ciência da Informação, v.3, n. 4, 2002.

VARGAS, L. D. **Julgados de paz e mediação: uma nova face da justiça**. Coimbra: Almedina, 2006.

VASCONCELOS, C. E. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Editora Método, 2008.

VASCONCELLOS, M. J. E. **O Pensamento Sistemico**. São Paulo: Papirus, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VEZZULLA, J. C. **Mediação: guia para usuários e profissionais**. Florianópolis: IMAB 2001.

VEZZULLA, J. C. (2003). **Ser mediador, reflexões**. In Sales, L. de M.. Estudos sobre mediação e arbitragem. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2003.

VIOLA, E. J. e LEIS, H. R. **Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável**. In Hogan, J. & P.F. Vieira (orgs.) Dilemas do Socioambientalismo e Desenvolvimento Sustentável, Unicamp, Campinas, 1995.

VIOLA E. J. e LEIS H. R. **O Ambientalismo Multissetorial no Brasil para Além da Rio 92**. In Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania. São Paulo: Cortez, 1995.

VIÉGAS, R. N.. **As resoluções de conflitos ambientais: da retórica da justiça para a retórica da eficácia**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia – SBS, GT 23, Sociedade e Ambiente. Rio de Janeiro, 28 a 31 de julho de 2009. Disponível em <http://scmcampinas.blogspot.com.br/2009/09/as-resolucoes-de-conflitos-ambientais.html>, acessado em abril de 2013.

WALLACE, R. A. e WOLF, A. **La teoria sociologica contemporanea**. Traduzione di Daniela Sandri, Giovanni Dognini e Maurizio Pisati. Bologna: il Mulino, 2001.

WARAT, L. A. **Em nome do acordo: a mediação no Direito**. Buenos Aires: Angra Impresiones, 1998.

WARAT, L. A. **Introdução geral ao direito**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1994.

WARAT, L. A. **O ofício do mediador**. Vol. 1. Florianópolis: Habitus Editora, 2001.

WARAT, L. A. **A rua grita Dionísio! Direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia**. Tradução e organização de Vivian Alves de Assis, Júlio César Marcelino Jr. e Alexandre Moraes da Rosa. Rio de Janeiro: Lume Júris, 2010.

WARAT, L. A. **O manifesto do surrealismo jurídico**. São Paulo: Acadêmica, 1990.

WARAT, L. A. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: Editora USC, 2000.

WARAT, L. A. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador.** Vol. III. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WARAT, L. A. **A fantasia jurídica da igualdade e direitos humanos numa pragmática da singularidade.** Revista Sequência, n°. 24, set. 1992.

WARREN, M. E. **What do we expect from more democracy?** Radically Democratic Responses to Politics, Political Theory, vol. 24, Issue 2, May 1996.

WATANABE, K. **Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação.** in Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover (Orgs. Flávio Luiz Yarchell e Maurício Zanoide de Moraes), São Paulo: DPJ, 2005, p. 684-690.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Volume 1. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. 4ª. edição. Brasília: Editora UnB. 2000. Disponível em http://www.uel.br/grupo-pesquisa/socreligioses/pages/arquivos/impressorasuel.br_20130410_215439.pdf, acessado em 10.10.2012.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Volume 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora UnB. 2004. Disponível em <http://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>, acessado em 10.10.2012.

WENGER, E. **Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge.** Massachusetts: Harvard Business School Press, 2002.

WHETTEN, D. M. **What constitutes a theoretical contribution?** Academy of Management Review, v. 14, n°. 4, p. 490-495, 1989.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito.** 3a. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

WONDOLLECK J. M. **The controversy over collaboration.** Community Based Resource Management Partnership proposal. <http://www.umich.edu/crpgroup>; 1999; Michigan.

WIIG, K. M. **Knowledge management in public administration.** Journal of Knowledge Management, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002.

WIVES, L. K. **Um Estudo sobre Agrupamento de Documentos Textuais em Processamento de Informações não Estruturadas Usando Técnicas de "Clustering".** Dissertação de Mestrado em Ciência da Computação. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookmark, 2001.

ZAFFARONI, E. R. **Poder Judiciário. Crise, acertos e desacertos.** Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: RT, 1995.

ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. e PEREIRA, D. B. (Orgs.) **Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais.** In A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 11-27.