

É POSSÍVEL INOVAR NO DIREITO? AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE DE UM TERMO DE ACORDO SOCIOAMBIENTAL

Ronaldo Lobão¹

Tatiana Maranhão²

Yanne Milano³

RESUMO ESTENDIDO

Introdução

Neste trabalho discutimos a trajetória de uma nova forma de administrar conflitos socioambientais que procurou superar dimensões normativas e temporais de dois instrumentos previstos na legislação vigente: o Termo de Ajuste de Conduta – TAC – e o Termo de Compromisso Ambiental - TCA.

O TAC, vinculado à Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos Causados ao Meio Ambiente permite que os Ministérios Públicos Estaduais e Federal suspenda uma sanção legal em função de ajustes na conduta que visam a redenção de culpas assumidas pelo infrator. Nesse documento há a redenção do presente, uma vez que no passado não haveria o ilícito e no futuro também não haverá, por força dos compromissos assumidos pela parte perante a sociedade, representada pelo agente do Ministério Público.

O TCA, vinculado à lei que criou o Sistema das Unidades de Conservação – SNUC – também tem a eficácia de um título executivo extrajudicial, através do qual uma população tradicional continua, temporariamente, sua reprodução cultural e material em seu lugar, mesmo que este tenha sido afetado como área de proteção ambiental integral. No TCA, entretanto, as atividades que a comunidade poderá exercer serão adequadas aos motes de conservação ambiental que a unidade prevê. No TCA, o direito e as práticas das comunidades do passado, ainda em exercício no

¹ Doutor em Antropologia, Professor do PPGSD/UFF.

² Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD/UFF (ex-bolsista Projeto Capes Ciência do Mar/UFF)

³ Graduanda, Bolsista de Inovação – PIBINOVA/UFF

passado recente, não têm futuro. Os agentes dos órgãos públicos encarregados da gestão do espaço afetado, acompanhados de representantes da “sociedade civil organizada” imprimem sua visão de comportamento e estabelecem os compromissos que a comunidade local deve assumir, até que “sejam removidas”. O “tempo” que é dado a estes grupos é o tempo de aprender a deixar de viver o modo que viviam e introjetar novas práticas e atitudes necessárias à sua reprodução em outros espaços.

Neste contexto nota-se que o direito brasileiro é construído por uma parcela elitizada da população, fruto de um regime hierarquizado de produção da justiça focado no indivíduo e na sua posição social. Contudo, parte da ciência jurídica se moderniza e busca dividir a “responsabilidade” com outros setores do conhecimento e com os próprios atores sociais, enfrenta um olhar distanciado do problema. Além disso, aqueles a quem a norma é dirigida não são tratados como os sujeitos kantianos que se reconhecem nela, como disse Habermas.

Nesta perspectiva, uma perspectiva inovadora no Direito seria promover a inversão dessa lógica tradicional do direito e chamar ao processo de estruturação das leis e das normas aqueles para os quais o direito é dirigido. Esse novo movimento se funda em um compromisso **com** os grupos sociais e não visando normalizar esses mesmo grupos.

Desenvolvimento

Em um projeto de pesquisa e inovação da AGIR- Agência de Inovação da UFF – procuramos desenvolver um novo instrumento para a administração de conflitos socioambientais que denominamos Termo de Acordo Socioambiental – TAS. O lugar empírico onde esta experiência se desenvolveu foi no processo de resistência da Comunidade Tradicional do Morro das Andorinhas (localizada no topo do morro de mesmo nome, entre as Praias de Itaipu e Itacoatiara no município de Niterói no Estado do Rio de Janeiro) por seu direito de reprodução cultural, social e material em seu lugar tradicional. A comunidade, composta pelos herdeiros de Leonel Siqueira, que ocupam o topo do morro desde o último quartil do século XIX, e seu lugar tradicional – o Sítio das Jaqueiras – foi objeto de ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público Estadual na década de noventa e outra em 2005 pelo Ministério Público Federal. Do ponto da proteção ambiental, teve seu lugar tradicional anexado ao Parque Estadual da Serra da Tiririca em 2007. Sob a ótica do

preconceito das cidades foi classificada como uma “favela” por um perito judicial em 2010. No campo normativo teve que enfrentar o enquadramento jurídico da Lei 9.095/00, que instituiu o SNUC, que estabelece que em unidades de conservação do Grupo de proteção integral não é permitida a presença humana, exceto para visitação e pesquisa.

A nova forma de administração do conflito proposta no TAS teve como pilares três dimensões. A primeira foi pensá-lo como vinculado aos direitos culturais previstos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e a partir daí em outras regulamentações, tais como o decreto federal nº 6.040/2007 – que define comunidades tradicionais e territórios a elas associados – e na Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 2.393/95 – que assegura a permanência de comunidades nativas em parques estaduais, desde que vivam no mesmo local por pelo menos cinquenta anos. Esses dispositivos tratam em diferentes escalas dos direitos de populações tradicionais e mecanismos assecuratórios para a sua reprodução cultural, dentre eles o direito de permanência em seus territórios tradicionalmente ocupados.

A segunda dimensão foi considerar o TAS como um ponto de encontro entre trajetórias aparentemente distintas. A primeira, a da comunidade tradicional, que ao reproduzir uma cultura diacrítica em relação ao todo circundante e adaptada à conservação e reprodução na Natureza local, pode se encontrar com os objetivos de proteção do meio ambiente, ao assegurar às gerações futuras as mesmas condições que as atuais e, quem sabe, as passadas. A perspectiva temporal do TAS, então, funde o passado no presente e o projeta renovado para o futuro.

A terceira dimensão do TAS foi buscar fugir do modelo contratualista bilateral e assimétrico existente nos outros Termos e outros processos de reconhecimento de direitos culturais. Por exemplo, nos afastamos do modelo associativista previsto no processo de regulamentação do direito à propriedade das comunidades remanescentes de quilombo, previsto no artigo 68, do ADCT/CF. Recusamos também a ênfase na bilateralidade que pode ser encontrada nos Contrato de Concessão do Direito Real de Uso – CCDRU – que são utilizados pelo ICMBio para estabelecer a forma de gestão de espaços e recursos naturais renováveis em unidades de conservação de uso sustentado.

Conclusões

O resultado foi um documento tripartite, celebrado entre os integrantes da comunidade, a associação local e representantes dos gestores estaduais em dezembro de 2011, no qual estão assinalados os compromissos que cada parte assume frente ao seu próprio objetivo e estabelece instrumentos de avaliação que serão aplicados coletivamente.

Entretanto, para ter circulação mais fácil no meio jurídico institucional, tanto no órgão gestor, o Instituto Estadual do Ambiente – INEA – quanto no Ministério Público Federal, o documento assinado manteve o nome de Termo de Compromisso Ambiental, uma vez que não há – ainda – previsão legal para o TAS. Destacamos que a estrutura do Termo e seu conteúdo foram mantidos.

A resposta até agora para a questão-título seria afirmativa. Mas, parafraseando Karl Marx, fizemos uma nova proposta, mas não segundo nossa livre vontade, mas sob circunstâncias que encontramos, recebemos e nos foram impostas. De fato, todo o peso da tradição jurídica hierárquica brasileira pesou sobre a inovação no direito como um “pesadelo”.