

## A trajetória institucional das denúncias

Chélen Fischer de Lemos\*

Este comentário visa compreender, de um ponto de vista sociológico, as trajetórias institucionais das denúncias de injustiças associadas aos litígios ambientais, a partir dos 480 casos concretos arrolados pelo Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro.

O texto estrutura-se em três partes: i) a primeira levanta algumas questões teóricas acerca das denúncias públicas de injustiça; ii) a segunda analisa os principais atores que participam do procedimento de denúncia; e iii) a terceira se utiliza da construção de dois modelos de percursos lógicos que permitem uma leitura das trajetórias institucionais propriamente ditas, bem como das ações públicas desencadeadas a partir das denúncias. Ao final, algumas conclusões são levantadas sobre os modos de ação pública<sup>1</sup> e formas institucionais de solucionar os problemas e danos ambientais denunciados.

### 1- A denúncia pública como forma de ação

A “denúncia” no direito brasileiro define e especifica a peça inicial proposta exclusivamente pelo Ministério Público – MP nas ações criminais<sup>2</sup>. Frequentemente o termo é substituído por “notícia-crime” para significar o “ato verbal ou escrito pelo qual alguém leva ao conhecimento da autoridade competente um fato” (Houaiss, 2003), ou “notícia de fato danoso” que não caracteriza um crime, mas apenas uma infração administrativa. Da mesma forma, a expressão “queixa”, do ponto de vista jurídico, indica o documento inicial das ações penais privadas. A manutenção da expressão “denúncia” no texto procurou *ênfatizar o sentido político* contido no ato de “tornar um fato público, revelar ou evidenciar algo que estava escondido, dar a conhecer” (Houaiss,

---

\* Socióloga, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ.

<sup>1</sup> As ações públicas aqui referidas dizem respeito não apenas às medidas de caráter jurídico, como as ações civis públicas, como também as ações de caráter administrativo e institucionais implementadas por quaisquer órgãos públicos.

2003), que também define o verbo “denunciar”. Neste caso, privilegiou-se o significado popular e o ponto de vista do indivíduo ou grupos sociais envolvidos nos conflitos, seguindo-se ainda a orientação apontada pelas reflexões de Boltanski e outros<sup>3</sup> no texto “La dénonciation”. Assim, abriu-se mão da precisão terminológica em favor de uma maior compreensão sociológica acerca das injustiças ambientais noticiadas.

A reflexão de Boltanski e outros sobre as denúncias de injustiças enviadas ao jornal “Le Monde” e as formas de ação pública teve como ponto de partida as situações de disputa nas quais pessoas (comuns) contrapõem críticas e justificações, a fim de estabelecer relações de equivalência frente aos princípios de justiça<sup>4</sup>. Uma das conclusões do trabalho é que uma construção deficiente do agravo torna o apelo à justiça inaceitável, ou seja, para que se possa aceitar e reconhecer um dano pessoal como injustiça é necessário associa-lo ao coletivo, de modo que se faça o reconhecimento público do dano e se possa exigir uma reparação.

Os autores chegaram a um esquema acerca da denúncia pública no qual intervêm quatro tipos de protagonistas: *o denunciante* (que efetivamente noticia o fato danoso), *a vítima* (a favor de quem a denúncia é feita), *o perseguidor* (ou denunciado, suposto autor da injustiça ou dano e contra quem a denúncia é feita) e *o juiz* (ou receptor, a quem é dirigida a denúncia). A partir deste esquema, os autores relacionaram o êxito ou fracasso da denúncia – que é medido pela capacidade de suscitar uma mobilização ou simplesmente de ser aceita como legítima – à noção de “grandeza”, donde emerge a seguinte regra gramatical: para que a queixa seja julgada válida é necessário que os quatro actantes sejam de grandezas equivalentes (De Blic, 2000, p.153).

---

<sup>2</sup> Agradeço os comentários da Juíza Maria Aglaé Tedesco Vilardo, que ajudaram a esclarecer alguns aspectos jurídicos da análise.

<sup>3</sup> Boltanski, L., Darré, Y. et Schiltz, M-A. "La dénonciation", In: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 51:340, 1984.

<sup>4</sup> Para Boltanski, o problema da justiça insere-se num conjunto de situações e regimes de ação onde a disputa pela justiça é um regime dentre outros (Bolondeau & Sevin, 2004, p. 1).

No ato da denúncia, os denunciantes se referem a uma grandeza que lhes ultrapassa como indivíduos, ou seja, lançam mão de grandezas coletivas como justificação da sua pretensão à justiça. Os argumentos gerais nos quais se apoiam remetem a uma visão mais ampla do que o ponto de vista individual e, desta forma, fundamentam o empenho na denúncia. Tanto o denunciante quanto a vítima não devem aparecer como indivíduos defendendo seus interesses particulares, mas como representantes de um coletivo. Trata-se da passagem de um caso individual a categorias universais numa operação de generalização. Assim, é

“a referência a um interesse geral e o estabelecimento de princípios de equivalência [que permitem] reunir numa mesma categoria indivíduos [diferentemente] colocados no espaço geográfico e no espaço social” (Boltanski e outros *apud* De Blic, 2000, p.153).

Os dispositivos nos quais se apoiam os indivíduos são ordens de justificação, fundamentadas em diferentes lógicas de ação (Thévenot & Lafaye, 1993), que lhes permitem partilhar princípios de equivalência (“grandezas”), que viabilizam o ordenamento das pessoas e orientam as relações no mundo social. As disputas remetem-se à questão recorrente da “grandeza relativa dos seres frente a uma dada situação” (Blondeau & Sevin, 2004, p.4).

A possibilidade e a capacidade de uma denúncia alcançar um grau de generalidade no espaço público apoia-se, portanto, numa dialética da gramática da ação contestatória que opõe o singular ao geral e o pessoal ao público. Na passagem do privado/singular ao público/coletivo os atores realizam operações de generalização (“de-singularização”) que se constitui na abstração do caso particular para elevar-se como questão pública a uma forma geral de natureza coletiva. A construção social da denúncia, a partir de categorias universais, implica na sua própria construção como sujeitos coletivos, processo esse em que os atores também aumentam sua “grandeza” individual.

Os casos de denúncias de injustiça inventariados na construção do “Mapa” são oriundos de litígios ambientais que alcançaram um certo grau de institucionalização ao se tornarem públicos, pelo registro em processos administrativos e/ou judiciais, especialmente junto ao MP (estadual e/ou federal) e à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA. Estas denúncias constituem um material rico em questões abertas à ponderação.

A primeira destas questões diz respeito a *transcendência do caráter particular para a esfera coletiva na caracterização do dano* que passa a ser percebido e formulado não como injúria pessoal (mesmo que inclua um prejuízo pessoal), mas como dano ambiental e, portanto, relativo a um bem coletivo de uso comum<sup>5</sup>. A maior parte das denúncias levantadas tem como pressuposto em sua formulação o aspecto coletivo, mas existem casos em que há uma passagem do dano individual ao dano ambiental (coletivo). Pode-se citar o exemplo do morador que denunciou a instalação de um vazadouro de lixo junto à sua propriedade, ressaltando a inadequação do local, o desmatamento da área, a falta de tratamento do lixo, os riscos para a saúde dos moradores do entorno e a contaminação e assoreamento do riacho próximo ao vazadouro<sup>6</sup>. Um outro caso é a denúncia do Juiz de Direito da Comarca de Paraty<sup>7</sup> que comunicou ao MP estadual a existência de um vazadouro de lixo clandestino no município de Mangaratiba, depois que um morador moveu Ação Ordinária de Indenização de Perdas e Danos em virtude de o vazadouro ter destruído sua propriedade pelo deslizamento de toneladas de lixo. Em ambas as situações, os *danos individuais* foram percebidos pelos denunciantes/vítimas como parte de um *dano coletivo* maior causado ao meio ambiente.

---

<sup>5</sup> Sobre a concepção de meio ambiente associada às noções de “bem de uso comum” e “interesse difuso” ver Fuks, 1997 e Lemos, 1999.

<sup>6</sup> Caso: Disposição final de resíduos urbanos e hospitalares de Vassouras (Vassouras/Mendes).

<sup>7</sup> Caso: Suposto vazadouro clandestino da prefeitura (Mangaratiba).

A segunda questão é a *ascensão (e também o acesso) da denúncia ao espaço público* e a necessidade de ser reconhecida neste espaço como demanda legítima de justiça. Sobre este aspecto Fuks (1997), em sua análise da emergência do meio ambiente como problema social, destaca a publicidade como característica dos litígios ambientais no Rio de Janeiro. Para ele, um problema social deve ser enunciado publicamente como tal, antes disso ele constitui apenas uma dada “condição”, visto que a qualidade de *público* atribuído a um fenômeno é também objeto de conflito (Fuks, 1997, p.40). Essa questão está também relacionada às dificuldades de participação de populações econômica e socialmente marginalizadas nos processos decisórios e no acesso aos recursos e instrumentos judiciais e administrativos que lhes permitem, através de uma recodificação dos problemas e conflitos sociais, (re)formular novas (e velhas) demandas aos órgãos públicos<sup>8</sup>.

Quanto ao aspecto do *reconhecimento da legitimidade da denúncia*, relaciona-se de um lado, aos termos da equação da denúncia – que traduzimos por denunciante/ vítima/ denunciado/ receptor – e diz respeito à “grandeza relativa dos seres numa dada situação” (Blondeau & Sevin, 2004, p.4). Por outro lado, está ligada aos caminhos institucionais percorridos pela denúncia em busca da realização da justiça.

## **2- A equação da denúncia: o denunciante, a vítima, o denunciado e o receptor**

Os 480 casos inventariados na elaboração do “Mapa” apontam a distribuição desigual dos riscos e danos ambientais como um elemento de produção e reprodução de injustiças. Tendo como pressuposto que “os efeitos da degradação ambiental são desigualmente distribuídos entre os diferentes grupos sociais segundo classes de renda e

---

<sup>8</sup> Nos conflitos jurídico-ambientais há um choque entre linguagens, práticas e conhecimentos e existem obstáculos efetivos ao acesso à justiça e à publicidade das demandas devido a múltiplos fatores: a fragilidade dos indivíduos e associações frente às grandes organizações e corporações (públicas e privadas) que têm poder econômico e político, além do conhecimento específico (assessoria jurídica e técnica) para transitarem no campo jurídico; e o distanciamento da arena judicial em relação aos cidadãos comuns (a linguagem, a postura, os protocolos, o conhecimento específico etc.), que não faz parte das suas práticas sociais rotineiras (Lemos, 1999, pp. 54-55).

capacidade de se fazer ouvir nas esferas decisórias” (Apresentação do Mapa), pode-se afirmar que as *vítimas* são freqüentemente populações de baixa renda e moradores das periferias urbanas. Estas vítimas confundem-se com o principal *denunciante* (tabela 1) categorizado como morador(es) (34,0%) e Associação ou organização de moradores (6,3%), responsáveis conjuntamente por 40,3% das denúncias. O morador ou conjunto de moradores localizam-se próximos ao local objeto de contestação (vazadouro de lixo, depósito de resíduos tóxicos, indústria poluente etc.,).

**Tabela 1 - Principal denunciante**

<b>Denunciante</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>%</b>
<i>Morador(es)/Associação ou organização de moradores</i>	194	40,3
Morador(es)	164	34,0
Associação ou organização de moradores	30	6,3
<i>Poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário)</i>	155	32,3
Órgãos ambientais e instituições responsáveis pela fiscalização, controle e proteção ao meio ambiente (CECA, DPMA, FEEMA, IBAMA, NPRCA)	68	14,3
MPE/MPF	37	7,7
Outros órgão públicos*	34	7,0
Comissão de Defesa do Meio Ambiente/ALERJ/Deputado(s)/Vereador(es)	16	3,3
Não Consta	27	6,0
Imprensa/meios de comunicação	27	5,6
Todos ou outros**	24	5,0
ONGs	22	4,5
Sindicato /Central sindical/ associação profissional/órgão profissional	15	3,1
Cidadão	10	2,0
Denúncia anônima	6	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>480</b>	<b>100</b>

\*Órgãos Públicos: Defesa civil, secretaria municipal, Corpo de Bombeiros, Petrobrás/ANP, Prefeitura, Procuradoria do município, Órgão do poder público local/estadual.

\*\*Todos os outros: acionistas, Promotoria de Justiça/ Juiz, inquérito policial, pescadores, guarda municipal; Comissão de ética e cidadania; Partido Verde; Polícia Rodoviária, Polícia; Associação de indústrias; Administração de Parque; Laboratório; Região administrativa municipal; empresa; colégio

OBS: Os valores percentuais foram arredondados.

Fonte: Elaborado a partir do Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro, 2005.

Se considerado em conjunto, o poder público, nas três esferas (executivo, legislativo e judiciário) é responsável por uma parcela significativa das denúncias<sup>9</sup> (32,3%), sendo que os órgãos ambientais e instituições responsáveis pela fiscalização, controle e proteção ao meio ambiente<sup>10</sup> são responsáveis por 14,3% deste total. Quando houve mais de uma denúncia para o mesmo caso, a imprensa e os meios de comunicação se destacaram como denunciadores significativos e reforçaram a denúncia dos moradores, através de matérias que expuseram os problemas denunciados.

O *veículo da denúncia* não pode ser identificado em 195 casos (tabela 2), contudo, quando foi possível reconhecê-lo (287 casos) verificou-se que a denúncia escrita (carta ou ofício) foi o meio privilegiado, sendo utilizado em 30,0% das

**Tabela 2 - Veículo da denúncia**

<b>Veículo</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>% (N=482)</b>	<b>% (N=287)</b>
Envio de carta ou ofício (denúncia escrita)	86	17,8	30,0
Flagrante de órgão governamental	47	9,8	16,4
Documento/processo	40	8,3	14,0
Denúncia na imprensa/reportagem	28	5,8	10,0
Denúncia direta/ depoimento/telefone	26	5,4	9,0
Abaixo assinado/manifesto escrito	24	5,0	8,4
Comunicado/notificação	9	1,9	3,1
Solicitação	8	1,7	2,7
Denúncia anônima	7	1,5	2,4
Manifestação pública	6	1,2	2,0
Relatório/foto(s)	5	1,0	1,7
Audiência pública	1	0,2	0,3
<b>Sub-total</b>	<b>287</b>	<b>59,6</b>	<b>100</b>
Não identificado	193	40,5	
<b>TOTAL</b>	<b>480</b>	<b>100</b>	

OBS: Os valores percentuais foram arredondados.

Fonte: Elaborado a partir do Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro, 2005.

denúncias. O flagrante de órgão governamental, documento/processo e a denúncia na imprensa/reportagem dividem outros 30,4% na preferência dos denunciadores.

<sup>9</sup> Fuks (1997) já havia destacado o protagonismo do Estado nos litígios envolvendo a proteção do meio ambiente no Rio de Janeiro que revela-se tanto na formulação das ações (ajuizamento), quanto na catalização das denúncias.

<sup>10</sup> Neste caso, o ato da denúncia constitui-se parte do exercício mesmo de suas prerrogativas como órgãos de defesa, fiscalização, proteção e controle do meio ambiente.

O denunciado, autor do dano ou injustiça e contra quem a denúncia é feita, é constituído, em grande número dos casos, por um conjunto de indivíduos, empresas ou instituições. Verificou-se em cada caso o principal denunciado e o ramo de atividade foi categorizado, a fim de traçar um perfil dos setores causadores de danos ambientais dentro do mapeamento realizado (tabela 3).

O Estado foi mencionado nas denúncias como o principal autor de ações danosas ao meio ambiente e aos recursos naturais (26,8%), sendo que as prefeituras contribuem com 19,8% dos casos. A participação do Estado na produção do dano se dá tanto por meio da agressão direta ao meio ambiente, quanto pela omissão do poder público no exercício de suas atividades de provisão de serviços públicos, gestão e fiscalização da coisa pública. No primeiro caso, destacam-se a produção de vazadouros e depósitos de lixo clandestino, o despejo de efluentes *in natura* em corpos hídricos e no mar, a realização de obras públicas sem licença ambiental com geração de danos e o desmatamento com ocupação de áreas protegidas. No segundo caso, verifica-se principalmente a falta de fiscalização e controle no uso de defensivos agrícolas e produtos químicos na agricultura, a falta de políticas públicas claras para o parcelamento e uso do solo que gera as ocupações irregulares e a falta de infra-estrutura urbana (saneamento, recolhimento e tratamento do lixo, desbloqueio de cursos hídricos, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e manutenção de equipamentos coletivos). Além disso, deve-se considerar que o Estado mantém sua responsabilidade na supervisão, regulação e fiscalização de algumas atividades econômicas como telefonia, energia elétrica e mineração<sup>11</sup>, que são explorados pela iniciativa privada, mas

---

<sup>11</sup> De acordo com art. 1º do Decreto-Lei nº 227 de 28.02.1967 compete à União administrar os recursos minerais, a indústria, o comércio e o consumo de produtos minerais.

Tabela 3 - Principais ramos de atividade do denunciado

Atividade	Nº de casos	%
<i>Estado</i>	129	26,8
Prefeitura(s)	95	19,8
Órgãos públicos municipais e/ou estaduais	25	5,2
Governo Federal/Órgão público federal	5	1,0
Governo estadual	2	0,4
Empresa pública estadual	1	0,2
Governo estadual e governo municipal	1	0,2
<i>Mineração</i>	40	8,4
Atividade mineradora (geral)	22	4,6
Atividade mineradora (pedreira)	18	3,8
<i>Química</i>	39	8,0
Indústria química (geral)	33	6,8
Indústria química (cosméticos)	5	1,0
Indústria química (tecelagem)	1	0,2
<i>Metais</i>	24	5,0
Siderúrgica/metalúrgica/fundição	19	4,0
Embalagens metálicas/beneficiamento de metais/galvanização	4	0,8
Indústria de artefatos de alumínio	1	0,2
<i>Petroquímica e energia</i>	20	4,2
Indústria petroquímica	9	1,9
Posto de gasolina/ distribuidora de combustíveis/ construção de rede de combustível	10	2,1
Empresa de prospecção de petróleo	1	0,2
<i>Empresa de gestão/ tratamento/armazenamento de resíduos/ usina de lixo</i>	15	3,1
<i>Indústria alimentícia/ usina de açúcar</i>	15	3,1
<i>Energia elétrica</i>	13	2,6
Usina hidrelétrica	6	1,2
Empresa de energia elétrica	2	0,4
Usina termelétrica	2	0,4
Linha de transmissão	1	0,2
Indústria de insumos nucleares	1	0,2
Central termonuclear	1	0,2
<i>Diversos</i>	118	24,5
Proprietário de imóvel	17	3,5
Loteamento/grilagem/condomínio	13	2,7
Indústria têxtil/ confecção/ couros e metal	8	1,7
Indústria cerâmica	7	1,5
Empresa de telefonia	7	1,5
Empresa de transporte (ferroviário/ rodoviário/ metroviário)	7	1,5
Empresa de materiais de construção/ construtora/ reformas	6	1,2
Indústria de plásticos e metais	5	1,0
Usina de asfalto/ concretagem	4	0,8
Indústria hoteleira/pousadas	4	0,8
Indústria naval (fabricação e reparos)	4	0,8
Frigorífico/matadouro	4	0,8
Bar/restaurante/estabelecimento comercial	4	0,8
Indústria de papel e celulose	4	0,8
Indústria de equipamentos elétricos/eletrônicos	3	0,6
Marmoraria/vidraçaria	3	0,6
Igreja	3	0,6
Indústria de pneus/borracharia/indústria de borracha	3	0,6
Lavanderia/tinturaria	2	0,4
Empresa imobiliária	2	0,4
Pescadores (pesca predatória)	2	0,4
Distribuidora de veículos	2	0,4
Indústria de cimento (e artefatos)	2	0,4
Atividade agropecuária	2	0,4
<i>Outros*</i>	15	3,1
<i>Não foi possível identificar</i>	52	11,2
<b>TOTAL</b>	<b>480</b>	<b>100</b>

\*Outros: serraria, indústria de reciclagem, indústria carvoeira, indústria de colchões, indústria farmacêutica, indústria de chapas de acrílico, indústria auto mecânica, manufatura de bijouterias, locadora de máquinas, administração do esgoto local, empresa portuária, Colégio agrícola, manufatura de velas, MST, empresas de rádio e TV.

OBS: Os valores percentuais foram arredondados

Fonte: Elaborado a partir do Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro, 2005.

objeto de concessão pública<sup>12</sup>. Nestes casos o Estado mantém, de acordo com a Constituição Federal (Art. 37 § 6º), responsabilidade objetiva pelos danos causados, uma vez que falta ao exercício da atividade a correta fiscalização, regulação e controle que deveria prevenir tais danos.

As indústrias de mineração (principalmente pedreiras), química, metais (principalmente siderurgia) e petroquímica e energia dividem o segundo lugar das menções em denúncias, respondendo em conjunto por 25,6% dos casos. Os demais denunciados se dispersam num vasto somatório de atividades.

O *receptor* caracteriza-se pelo órgão público ao qual foi dirigida inicialmente a denúncia. O MP acolheu 225 denúncias, sendo que 175 foram dirigidas ao MP estadual e 50 ao MP federal. Esse número expressivo mostra a preferência explícita dos denunciadores pelo MP no encaminhamento de suas demandas por justiça, o que consolida o protagonismo<sup>13</sup> desta instituição nos conflitos jurídico-ambientais e na proteção institucional ao meio ambiente.

Nas denúncias acolhidas pelo MP os principais denunciadores são os morador(es)/Associação ou organização de moradores (109 casos), que utilizaram a denúncia escrita (65 casos), a fim de reclamar contra as injustiças cometidas majoritariamente pelo Estado (101 casos), em especial, pelas prefeituras (80 casos).

O segundo maior receptor das denúncias é a FEEMA, órgão de meio ambiente do Estado do Rio de Janeiro, que recebeu 112 reclamações. Nessas denúncias, os principais denunciadores são ela mesma (43 casos) e os morador(es)/ Associação ou organização de

---

<sup>12</sup> A Lei 8.987 de 13.02.1995, estabeleceu o regime de concessão e permissão de serviços públicos, disciplinando o art. 175 da Constituição Federal. Apesar de interferir nas dinâmicas territoriais e sócio-ambientais, a única menção ao meio ambiente consta do capítulo VII, art. 29. inc. X que define como encargos do poder concedente “estimular o aumento da qualidade, produtividade e preservação do meio ambiente e sua conservação”.

<sup>13</sup> O MP tornou-se a principal instituição destinada à preservação dos valores fundamentais do Estado. A Constituição o definiu como instituição permanente e essencial a função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (Cintra et al., 1992, p.178, apud Fuks, 1997, p.74). É importante ressaltar, contudo, que o MP não é a única instituição com legitimidade para a

moradores (36 casos), que utilizaram múltiplos veículos de denúncia, principalmente o flagrante de órgão governamental (25 casos), embora a maioria não possa ser identificado. Há também uma dispersão no que diz respeito ao ramo de atividade do denunciado, com uma pequena concentração na indústria química, petroquímica, siderurgia/metalurgia/fundição, plásticos e metais, alimentícia e empresas de gestão/tratamento/armazenamento de resíduos/usina de lixo (44 casos).

Um grande número de outros órgãos públicos receberam denúncias, dentre eles destacam-se: secretarias e prefeituras municipais, Defesa Civil e Corpo de Bombeiros, outros órgãos ambientais e técnicos e instituições responsáveis pela fiscalização, controle e proteção ao meio ambiente e recursos naturais, polícia, órgãos do poder público local e estadual, IBAMA e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, totalizando 145 casos.

Após acolher as denúncias, estes órgãos buscaram encaminhá-las diretamente para uma solução administrativa nos órgãos competentes ou para o ajuizamento de procedimentos jurídico e/ou medidas administrativas adequadas a cada caso.

### **3- Os caminhos institucionais percorridos pela denúncia**

Uma das dificuldades para se determinar os caminhos institucionais percorridos pelas denúncias levantadas pelo “Mapa”, reside no fato de que os cursos das mesmas encontram-se em diferentes momentos do processo. Algumas acham-se no momento inicial de acolhimento pelo órgão receptor, outras passaram pela análise de diversos órgãos e encontram-se em fase de avaliação para a busca de algum tipo de solução, algumas estão em processo de instrução de Inquérito Civil ou Ação Civil Pública, e pode-se dizer que algumas chegaram a algum tipo de conclusão, seja pelo arquivamento do processo, pelo estabelecimento de algum acordo entre as partes conflitantes ou pela

---

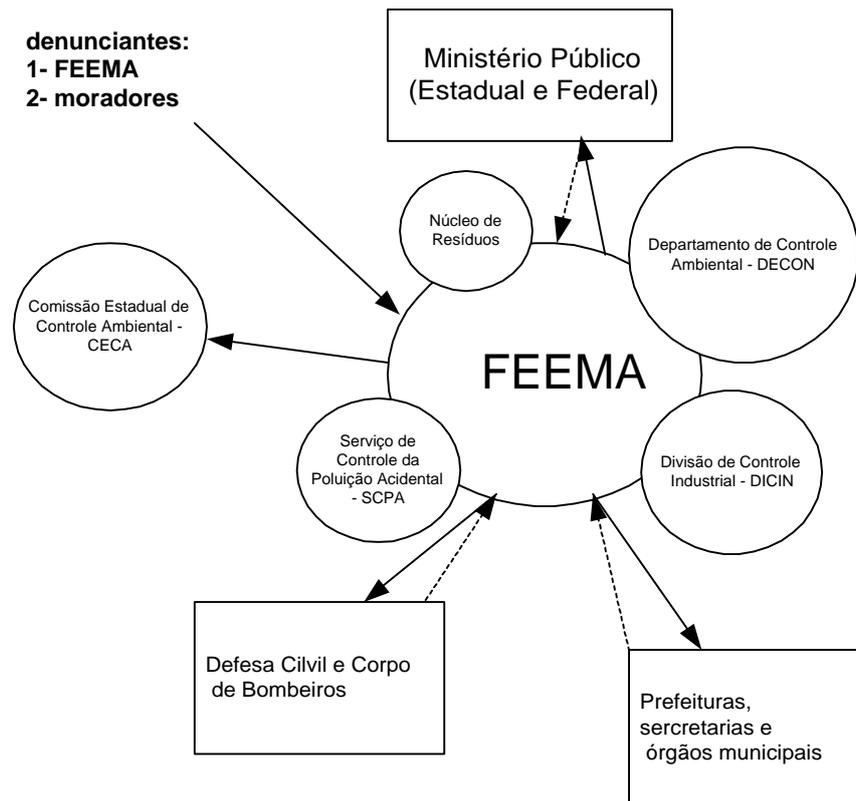
propositura de ações civis públicas. A Lei nº 7.347 de 1985 permitiu que entidades públicas e particulares também pudessem acionar este instrumento jurídico.

solução do problema denunciado. Apesar disso, a leitura dos casos nos permite deduzir, através da comparação entre as diversas situações, alguns percursos lógicos que constituem trajetórias possíveis no processo de institucionalização das denúncias.

Como já mencionamos anteriormente, o MP e a FEEMA acolheram a maior parte das denúncias (cerca de 70% do total) e os encaminhamentos feitos a partir desses órgãos nos permitiram elaborar dois modelos de percurso lógico: o primeiro chamado de “modelo técnico-burocrático concentrado” e o segundo chamado de “modelo pluralista”. Com relação a elaboração desses modelos, duas considerações devem ser feitas. A primeira é que não há nenhum juízo de valor sobre a maior ou menor eficácia de um ou de outro na resolução dos conflitos. A segunda é que, como modelos idealizados, não se confundem com a realidade dos casos concretos. O importante é que por meio desses modelos pode-se ler as trajetórias institucionais das denúncias e compreender as correlações entre as instituições e cursos de ação.

No modelo técnico-burocrático concentrado as denúncias recebidas pelo órgão ambiental estadual são redistribuídas prioritariamente pelas unidades setoriais técnicas que compõem sua estrutura organizacional, de acordo com o tipo de problema ou dano ambiental a que se referem. Estas unidades técnicas se encarregam de analisar e promover e/ou propor alguma solução para o problema. O modelo, portanto, concentra a circulação das denúncias na própria instituição receptora, recorrendo a instituições externas como auxiliares na aplicação das medidas ou, como no caso do envolvimento do MP, quando o problema constitui crime ambiental ou conflito de direitos passível de medida judicial.

A figura 1 ilustra o modelo de percurso lógico técnico-burocrático concentrado das denúncias. Os círculos representam o complexo institucional do qual a FEEMA faz parte, com seus órgãos internos (DECON, DICIN, SCPA, Núcleo de Resíduos etc.,) e externo (CECA). Os retângulos representam os outros órgãos públicos com os quais a



Fonte: Elaboração própria

FEEMA troca informações, denúncias e coopera na solução dos problemas denunciados. As denúncias enviadas por moradores ou associações e pela própria FEEMA são encaminhados diretamente aos órgãos internos e/ou percorrem vias indicadas pelas setas cheias que saem da FEEMA e apontam o encaminhamento para alguns órgãos “externos” à organização. As setas pontilhadas, em sentido inverso, indicam a troca de informações e/ou denúncias e demandas entre os órgãos.

A concentração dos processos internamente na instituição deve-se ao fato de que a FEEMA é o órgão técnico de controle ambiental do Estado do Rio de Janeiro, encarregado, entre outras coisas do combate à poluição, defesa, proteção, gerenciamento e controle do meio ambiente e educação ambiental. Além disso, a FEEMA fornece o suporte técnico ao licenciamento ambiental, cuja responsabilidade institucional é da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA.

A resolução (e prevenção) de problemas ambientais no estado constitui, portanto, o cerne dos seus objetivos organizacionais. Assim, a condução interna das denúncias recebidas e dos problemas e danos ambientais identificados, permite que eles sejam enquadrados no domínio de ação do órgão ambiental, por meio de medidas técnico-administrativas<sup>14</sup>. Nos casos arrolados no “Mapa”, a FEEMA redistribuiu as denúncias principalmente para o SCPA, o Núcleo de Resíduos, a DICIN e o DECON. Em apenas 27 dos 112 casos recebidos pela FEEMA houve o envolvimento do MP, em 12 o envolvimento da Defesa Civil e em 20 o envolvimento de prefeituras.

No caso das denúncias recebidas pela Defesa Civil e Corpo de Bombeiros a tendência é que percorram o caminho lógico do modelo técnico-burocrático concentrado. As denúncias recebidas pelas prefeituras e respectivas secretarias tendem a percorrer o caminho lógico do modelo pluralista, que será apresentado mais adiante.

A maior parte das denúncias recebidas pela FEEMA dizia respeito à atividades industriais (97 das 112), sendo a maior parte relativa a disposição não licenciada de resíduos industriais (38 casos), poluição de corpo hídrico (18 casos) e poluição atmosférica (15 casos).

No modelo pluralista, as denúncias recebidas pelo MP são encaminhadas a uma multiplicidade de instituições públicas e há o estabelecimento de um diálogo (nem sempre voluntário, mas sob o mandato do MP) entre elas. O MP age como mediador não apenas entre as partes conflitantes (denunciante/vítima X denunciado), mas também entre as instituições, chamando a atenção para suas responsabilidades em cada caso.

---

<sup>14</sup> Fabiani (1989, p. 202), mostrou que o argumento técnico é utilizado pelo Estado como uma forma de neutralizar a dinâmica das lutas sociais, esvaziando o espaço da política de sua conflituosidade. A institucionalização da racionalidade técnica é uma maneira de legitimar a decisão política (que limita direitos de uso, define espaços de propriedade, regulamenta e cria espaços específicos para a realização de determinadas atividades, estabelece critérios de sustentabilidade etc.), através do argumento da autoridade científica. Este processo de racionalização/tecnificação viabiliza também a difusão e divulgação dos modelos de gestão do território e uso dos recursos, orientando o acesso dos grupos sociais aos recursos naturais.

A natureza pluralista deste modelo advém do fato de que o MP é essencialmente uma instituição que defende e preserva direitos, bens e valores fundamentais, dentre eles o meio ambiente, mas não tem função executiva. Desta maneira, mesmo no ajuizamento de Ação Civil Pública, que é uma de suas atribuições (embora não exclusiva), o MP freqüentemente depende da colaboração de outros órgãos (além de utilizar os serviços internos do Grupo de Apoio Técnico – GATE) de modo que o processo possa ser devidamente instruído sob o aspecto técnico. A participação de instituições e entidades técnicas e decisórias dos setores ambientais estatais é importante também para estabelecer se a via jurídica é mesmo necessária ou se o objeto do conflito jurídico-ambiental teria uma solução administrativa ou negociada entre as partes, o que evitaria o processo judicial que é muito mais demorado. A pluralidade de instituições públicas presentes neste modelo torna-se então fundamental para o adequado encaminhamento do problema.

É interessante notar que, assim como no modelo técnico-burocrático concentrado, o aspecto técnico é um importante elemento do tratamento institucional aos litígios ambientais denunciados. Esta questão está firmemente relacionada ao processo de legitimação da denúncia de injustiça, ou seja, a legitimidade está diretamente relacionada à “caracterização do problema” e a “constatação do objeto da denúncia” em conformidade com os preceitos técnicos e/ou legais.

Em alguns casos, contudo, a legitimidade da denúncia ou da demanda é deduzida da legitimidade do demandante, o que relaciona-se diretamente à questão da “grandeza relativa dos seres numa dada situação”, já apontada. No caso da demanda por infra-estrutura básica (saneamento básico, abastecimento de água, dragagem, limpeza urbana, recolhimento de lixo etc.) em áreas de loteamento ou assentamento não

legalizado, por exemplo, a justeza da denúncia pode tornar-se irrelevante frente à suposta “ilegalidade” da situação do denunciante<sup>15</sup>.

As denúncias acolhidas pelo MP percorrem um roteiro de circulação pelas instituições no qual o poder local (prefeituras e respectivos órgãos e secretarias municipais) é o principal acionado a fim de opinar, responder e/ou assumir responsabilidades, se for o caso. A FEEMA é a segunda instituição mais contatada pelo MP, sendo envolvida principalmente na realização de vistorias e emissão de pareceres, bem como no encaminhamento e proposição de soluções técnico-administrativas para as denúncias. O contato com IBAMA, órgãos ambientais técnicos, executivos e deliberativos e outros órgãos públicos depende das características intrínsecas do problema denunciado e da natureza e complexidade do próprio conflito.

As denúncias recebidas pelo MP envolvem principalmente atividades industriais (88 casos) e ausência de saneamento (86 casos), sendo relacionadas principalmente ao lançamento de esgoto em corpo hídrico (42 casos), vazadouros de lixo (40 casos), poluição de corpo hídrico (24 casos), mineração (22 casos) e poluição atmosférica (18 casos).

A figura 2 ilustra o modelo de percurso lógico pluralista das denúncias. Mais uma vez os círculos representam um mesmo complexo institucional, enquanto os retângulos representam órgãos postos em estruturas institucionais exteriores. As setas de duplas pontas indicam a troca de informações entre as instituições, bem como sinalizam, pelo seu comprimento, a frequência com que cada órgão é solicitado e solicita a participação num processo desencadeado por uma denúncia.

É importante destacar que a relação entre as instituições nos processos jurídico-ambientais (e também administrativos) nem sempre é harmoniosa. Há conflitos inter-

---

<sup>15</sup> P. ex. o caso Construção de muro obstruindo valão na Estrada de Madureira (São João de Meriti). A prefeitura alegou a “ilegalidade” das ocupações para deslegitimar a demanda dos moradores, mas o MP, entendeu que o fornecimento de serviços de saneamento básico à comunidade é uma obrigação da prefeitura.

institucionais que por vezes se sobrepõem aos conflitos ambientais originais<sup>16</sup>. Os principais conflitos ocorrem em função de problemas de comunicação entre os órgãos, especialmente entre o MP Estadual e a FEEMA. A demora na prestação de informações relevantes para um caso e/ou o não atendimento a uma solicitação de vistoria são as principais razões desses conflitos.

Um outro grupo que, com uma certa frequência entra em conflito, são as prefeituras e respectivas secretarias municipais e os órgãos ambientais e técnicos (FEEMA, DRM, SERLA, CEDAE, IBAMA, CDMA/ALERJ etc.,). As razões dos conflitos inter-institucionais são, além da mencionada falta de comunicação: i) a existência de interesses divergentes associados a certas atividades econômicas consideradas importantes para determinados atores estatais (especialmente municípios) e danosas ao meio ambiente pelos órgãos ambientais<sup>17</sup>; ii) a atribuição da responsabilidade pela resolução do problema a outro órgão<sup>18</sup>; iii) a omissão e/ou negligência do poder público em relação à fiscalização e proteção ao meio ambiente<sup>19</sup>; e iv) a existência de pareceres contraditórios de diversos órgãos sobre uma dada situação<sup>20</sup>.

Uma das conseqüências dos conflitos inter-institucionais é a perpetuação dos problemas que podem resultar no agravamento dos danos e exacerbação dos conflitos ambientais.

---

<sup>16</sup> P. ex. o caso da Indústria Cataguazes de Papel (rio Pomba-rio Paraíba do Sul) (Santo Antônio de Pádua).

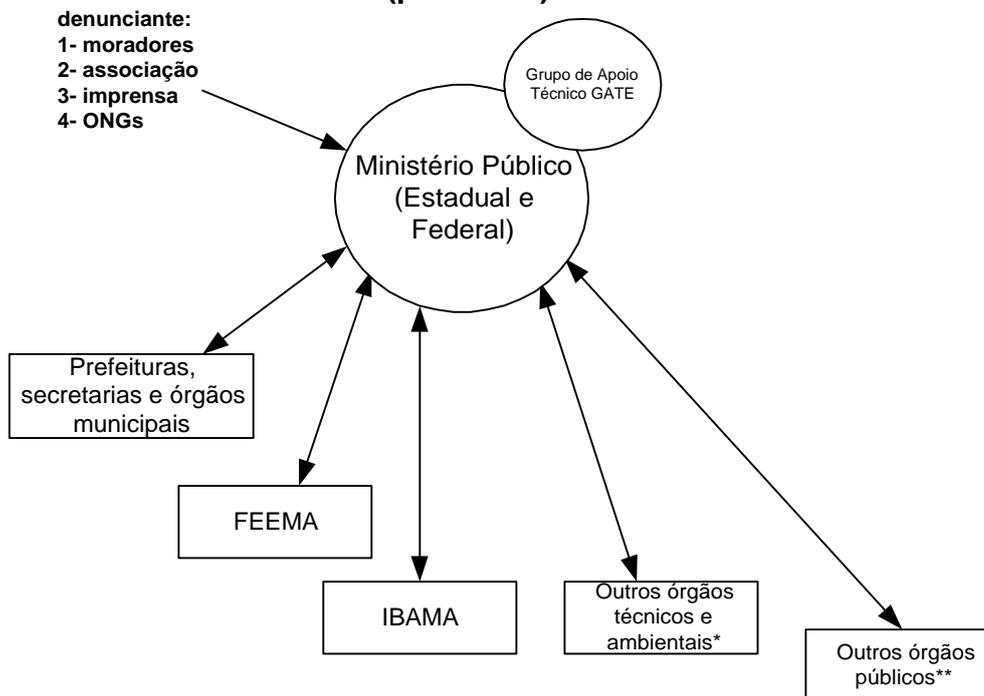
<sup>17</sup> P. ex. o caso da Pedreira Nossa Senhora de Fátima Ltda. (Nova Iguaçu).

<sup>18</sup> P. ex. o caso da Falta de dragagem de canal/ valão e ausência de tratamento de esgoto (Nova Iguaçu) e Despejo de lixo e assoreamento dos rios Sarapuí e Pavuna (Nilópolis).

<sup>19</sup> P. ex. o caso da Ocupação irregular por grileiros (Rio de Janeiro) e a Pesca predatória na Baía de Sepetiba (Itaguaí).

<sup>20</sup> P. ex. o caso da Obra no Loteamento Costão Ponta da Cruz (Angra dos Reis).

**Figura 2 - Modelo de percurso lógico  
Ministério Público  
(pluralista)**



Fonte: Elaboração própria

\* NPRCA, CONAMA, DRM, DNPM, CECA, IEF, DPMA, SEMADS, CDMA/ALERJ, BFPM, SERLA, CEDAE, INCRA, SEMADUR, EMATER etc.

\*\*Secretarias e órgãos estaduais, Ministérios e órgãos federais

### 3.1- Possibilidades de ação institucionalizada partir das denúncias

A leitura dos casos nos mostrou que há uma miríade de ações possíveis por parte dos órgãos públicos, a partir da recepção das denúncias. Ainda assim, foi possível reconhecer alguns grupos de ações mais recorrentes aos quais chamamos de “pacotes de ações”. Tais pacotes comportam o uso de instrumentos técnico-administrativos e judiciais à disposição das instituições responsáveis pela fiscalização, controle e proteção do meio ambiente, a fim de dar conta do problema denunciado. Na tentativa de solucionar o problema, podem ser usados diferentes combinações dentro do mesmo pacote de ações ou ações de diferentes pacotes.

No geral, pode-se dizer que o processo de “caracterização do problema denunciado” é semelhante na maioria dos casos e resulta de um pacote de ações composto pela realização de visitas ao local, vistorias e emissão de pareceres técnicos. Este processo culmina na “constatação do objeto da denúncia” e a partir daí surgem diferenças que podem ser explicadas pelos dois modelos de percurso lógico identificados anteriormente.

No caso do modelo técnico-burocrático concentrado, a constatação do objeto da denúncia produz dois tipos de pacotes: i) as ações imputadas ao causador do dano que podem ser (i) punitivas e (ii) corretivas ou compensatórias e ii) as ações realizadas diretamente pelo órgão ambiental, através de suas unidades técnicas.

As ações punitivas podem ser: i) autuação do causador do dano ambiental; ii) emissão de multa(s); iii) interdição da área e/ou embargo da obra, atividade ou empreendimento; iv) intimação e/ou notificação do responsável pelo dano causado para a realização de alguma ação reparadora e/ou mitigadora; e, finalmente, v) encaminhamento do caso para abertura de procedimento judicial.

As ações corretivas ou compensatórias incluem: i) enquadramento do empreendimento ou atividade no processo de licenciamento ambiental; ii) proposição de medidas mitigadoras para o problema através de Plano de Controle Ambiental ou Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas; iii) adoção de medidas mitigadoras do dano e estabelecimento de uma lista de exigências a fim de adequar o empreendimento ou atividade à legislação ambiental; e iv) proposição de uma solução negociada através da discussão e/ou estabelecimento de um Termo de Ajustamento de Conduta.

As ações realizadas diretamente pelo órgão ambiental podem ser: i) adoção de medidas mitigadoras através do transporte, acondicionamento, armazenamento e contenção

de material poluente (com o apoio de outros órgãos como a Defesa Civil e o Corpo de Bombeiros); e ii) isolamento da área, interdição ou embargo da atividade/ empreendimento.

No caso do modelo pluralista, há uma diferença na “caracterização do problema” visto que o órgão receptor da denúncia solicita ao mesmo tempo pareceres técnicos aos órgãos ambientais e técnicos competentes e informações para o causador do dano, num procedimento de que repete ao longo de todo o processo. Esta é uma forma de o MP acompanhar todas as medidas que são tomadas em cada caso e, ao mesmo tempo, induzir algumas ações. A constatação do objeto da denúncia, por sua vez, conduz à instrução de dois tipos de procedimentos: i) administrativos (investigativos) e ii) judiciais.

Em muitos casos, após a vistoria do órgão ambiental (ou de outro órgão público, como prefeitura, ou órgão técnico) este emite um parecer no qual é constatada a conformidade da atividade ou empreendimento com a legislação ambiental e/ou a ausência do dano, objeto da denúncia. Inicia-se, então, uma sucessão de vistorias, auditorias, perícias e pareceres de diversos órgãos num processo que pode configurar um conflito inter-institucional pela caracterização do problema. Este conflito pode somar-se à disputa original em torno da legitimação da denúncia, pode resolver-se pelo consenso entre os órgãos acerca da existência ou não do dano, ou pela deliberação do MP quanto a afirmação da existência do dano.

No processo de investigação, ocorre a abertura de processo administrativo e/ou realização de inquérito civil que, por sua vez, pode culminar em pacotes de ações para tentar solucionar o problema. Essas ações podem ser punitivas, corretivas ou compensatórias e de mediação.

As ações punitivas são realizadas pelos dos órgãos ambientais e técnicos competentes e constituem as mesmas assinaladas anteriormente, exceto quando a punição é de natureza judicial. As ações corretivas ou compensatórias podem ser

propostas tanto pelos órgãos ambientais e técnicos, quanto pelo MP, após avaliação e parecer do GATE. Entre estas ações destacam-se: i) sugestão/ recomendação de medidas mitigadoras que são acatadas ou não pelo denunciado; e ii) sugestão/ recomendação de adequação da atividade ou empreendimento denunciado à legislação ambiental através de licenciamento.

Em alguns casos, o poder público, através de seus órgãos especializados, é chamado a assumir a responsabilidade pela mitigação ou reparação do problema, mesmo quando não é o causador do dano. O risco iminente para a população e a impossibilidade de se identificar o causador do dano, a fim de coagi-lo a assumir a responsabilidade pelo problema, obriga o poder público a assumir esta tarefa<sup>21</sup>.

O MP também realiza ações de mediação, buscando promover o diálogo entre os atores implicados no conflito, a fim de se encontrar uma solução para o problema. Algumas das alternativas neste sentido são: i) realização de reuniões com os interessados para a discussão do problema; ii) realização de audiência pública; e, iii) discussão/ propositura de solução negociada por meio de formalização de TAC ou outro instrumento.

O Termo de Ajustamento de Conduta ou Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental (TAC) foi objeto de discussão/ propositura ou efetivamente foi assinado em 22,0% do total dos casos levantados (tabela 4). Esse é um número expressivo, mas é importante lembrar que não há necessariamente uma correlação entre a propositura dos TACs e sua formalização. Nos casos analisados, verificou-se algumas características deste instrumento, bem como os tipos de situação em que o mesmo se aplica.

---

<sup>21</sup> P. ex. o caso da Companhia Mercantil e Industrial Ingá (Itaguaí).

**Tabela 4 - Proposição de solução negociada para o problema gerador do conflito, de acordo com o órgão receptor da denúncia**

Solução proposta	Órgãos receptores das denúncias						Total	
	MPE/MPF		FEEMA		Outros		Nº de casos	% (N=482)
	Nº de casos	% (N=225)	Nº de casos	% (N=112)	Nº de casos	% (N=145)		
Proposição/discussão para o estabelecimento de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou outra solução negociada formalmente	43	19,1	8	7,1	21	14,5	72	15,0
Formalização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	13	5,7	14	12,5	6	4,1	33	7,0
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>25,0</b>	<b>22</b>	<b>19,6</b>	<b>27</b>	<b>18,6</b>	<b>105</b>	<b>22,0</b>

OBS: 1- Não se pode afirmar que há uma correlação entre a propositura dos TAC ou outra forma de solução negociada e sua formalização, visto se tratarem de casos diferentes que se encontram em momentos particulares do desenvolvimento do processo de denúncia. Efetivamente, os TACs propostos podem ou não virem a ser formalizados. 2- Os valores percentuais foram arredondados.

Fonte: Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro, 2005.

O TAC é utilizado em ambos os modelos de percurso lógico, sendo proposto por órgãos técnicos e ambientais, por prefeituras e secretarias e pelo MP. O TAC origina-se de um acordo negociado entre as partes e, portanto, não pode ser imposto ao causador do dano. Em alguns dos casos, a proposição do TAC foi rejeitada porque os acusados não se sentiam responsáveis por causar o dano<sup>22</sup>. Em outros, o próprio denunciado manifestou interesse na celebração do TAC<sup>23</sup>. Este instrumento pode ser coletivo (assinado com vários causadores de danos) ou individual (um único causador de danos) e é subscrito pelos vários atores envolvidos, por exemplo, MP, FEEMA, prefeitura e denunciado.

Nos casos em que há a perspectiva de ajuizamento de uma Ação Civil Pública, o TAC é uma forma de solução extrajudicial que visa evitar a ação. Em geral, o TAC é usado para: i) adequar a atividade ou empreendimento à legislação ambiental; ii) estabelecer regras para o cumprimento de exigências específicas de órgãos técnicos,

<sup>22</sup> P. ex. o caso da Mudança do leito do rio Faria-Timbó devido a construção da linha amarela (Rio de Janeiro).

ambientais e/ ou MP por parte dos causadores dos danos; iii) estabelecer as responsabilidades dos envolvidos no acordo; iv) estabelecer as condições, prazos e formas de reparação e/ ou mitigação do dano; v) estabelecer medidas relativas à população atingida (atendimento, informações, reparação etc.); e vi) contabilizar passivos ambientais e adotar medidas mitigadoras/ compensatórias.

Vale ressaltar que o TAC frequentemente não resolve o conflito, que pode continuar a existir mesmo depois de ter sido firmado o acordo. Apesar de incluir multas e punições para o caso de inadimplência das partes e de constituir um título executivo extrajudicial passível de execução na esfera judicial, muitas vezes há o descumprimento de suas cláusulas. Pode ainda haver a inadequação da minuta do termo, caso exclua questões importantes para as partes conflitantes, privilegiando aspectos técnicos e desprezando questões de justiça social. Além disso, o TAC pode desencadear novos conflitos inter-institucionais, uma vez que sua gestão, fiscalização e execução do pode tornar-se objeto de novas disputas<sup>24</sup>.

Naturalmente, esse esboço geral sobre o TAC não dá conta de todas as suas dimensões. Ainda falta uma reflexão mais profunda sobre o papel e alcance efetivo deste instrumento.

Finalmente, após as tentativas de solução do problema pela via administrativa e nos casos em que não é possível se chegar a um acordo ou quando fica caracterizado a ocorrência de crime ambiental, resta o recurso aos procedimentos judiciais e, dentre eles, o ajuizamento de Ação Civil Pública é o principal caminho na defesa jurídica do meio ambiente<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> P. ex. os casos Novo Terminal Rodoviário de Angra dos Reis (Angra dos Reis) e Problemas de saúde nos moradores causados pelo manuseio de produtos químicos pela Titanic Distribuidora de Petróleo Ltda. (Duque de Caxias).

<sup>24</sup> P. ex. os casos Sobremetal acumula resíduos da CSN (Volta Redonda); Piscinão da praia de Ramos (Rio de Janeiro); e Gasoduto Cabiúnas-Campos (Campos dos Goytacazes).

<sup>25</sup> Além da Ação Civil Pública, existem outros instrumentos para a instrumentalização da tutela jurisdicional do meio ambiente: Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei ou Ato Normativo (Constituição Federal artigos 102, I, "a", 103 e 125, § 2º); Ação Popular Constitucional (Lei 4.717/65, reafirmada e ampliada pela Constituição Federal, art. 5º, inciso LXXIII); Mandato de Segurança Coletivo (Constituição Federal, art. 5º, inciso LXX); e Mandato de Injunção (Constituição Federal, art. 5º, LXXI) (Machado, 1998).

## Conclusões

A partir do esquema proposto por Boltanski e outros que definiram os termos da equação da denúncia pública a partir dos quatro elementos – denunciante, vítima, denunciado e juiz (receptor) – pudemos elaborar um quadro geral dos casos levantados na construção do “Mapa”.

Os moradores e grupos organizados de moradores que se localizam próximos às áreas de risco se destacaram como principal denunciante e, ao mesmo tempo, como vítimas dos danos ambientais causados principalmente pelo Estado (com destaque para o poder local), seja por ação direta ou por omissão e negligência na prestação de serviços públicos (especialmente serviços básicos de infra-estrutura urbana).

Os principais receptores das denúncias são o MP, para onde converge a maioria das reclamações, e o órgão ambiental do estado (FEEMA). Ambos também convertem-se em denunciante em um número significativo de casos. O Estado configura-se, assim, como um protagonista que se coloca em quase todas as posições da equação como denunciante, denunciado, receptor e mediador das denúncias. Vale ressaltar, mais uma vez, o sentido sociológico e não jurídico dos termos desta equação.

Os caminhos institucionais percorridos pelas denúncias de injustiça foram compreendidos a partir de dois modelos de percurso lógico que nos permitiram ler suas trajetórias: o modelo técnico-burocrático concentrado, cuja principal característica consiste na busca de solução interna para os problemas denunciados, e o modelo pluralista, que caracteriza-se pela diversidade de órgãos públicos que participam do processo de solução do problema. Em ambos os modelos, a questão técnica é um aspecto muito relevante do tratamento institucional dos conflitos e da legitimação das denúncias.

No que diz respeito aos modos de ação pública desencadeados a partir das denúncias, identificamos nos modelos de percurso lógico “pacotes de ações” para solucionar os problemas que, embora guardem semelhanças entre si, são aplicados de maneira diferente em cada modelo. No modelo técnico-burocrático concentrado identificamos dois tipos de pacotes de ações: as ações imputadas ao causador do dano e as ações realizadas direta e internamente pelo órgão ambiental. No modelo pluralista, identificamos dois tipos de procedimentos que comportam pacotes de ações específicos: os procedimentos administrativos investigativos, que incluem a abertura de processo administrativo e/ou inquérito civil, e os procedimentos judiciais. No caso dos procedimentos administrativos, os pacotes de ações incluem ações punitivas, corretivas ou compensatórias e de mediação. No caso dos procedimentos judiciais, a Ação Civil Pública constitui o principal instrumento utilizado.

Identificamos ainda no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) o principal instrumento para o estabelecimento de uma solução negociada para o problema gerador do conflito. Este instrumento, contudo, pode ser burlado e/ou inadequadamente elaborado e gerido pelas partes, fazendo perpetuar o conflito.

Assim, podemos dizer que ao institucionalizar-se, uma denúncia de injustiça ou demanda ambiental estabelece-se como questão pública, explicitando-se no campo de disputas e nas agendas políticas. Abrem-se, então, possibilidades e perspectivas de solução institucional do problema denunciado, já que o receptor da denúncia busca sempre encaminha-la para uma solução mediada ou pela via administrativa (ao final do processo o técnico emite um parecer e propõe uma solução) ou pela via judicial (ao final do processo o juiz arbitra uma solução sob a forma de sentença) ou pela via negociada (que é um meio termo em que os demandantes/vítimas e denunciados podem discutir entre si uma nova possibilidade de lidar com o problema, adotando uma nova conduta).

A conclusão deste processo, contudo, não significa que ao final o conflito deixará de existir, pois a solução total ou parcial do problema ou dano ambiental pode não fazer cessar o principal causador da disputa: a distribuição desigual dos riscos e a apropriação desigual de recursos naturais e territórios.

### **Referências Bibliográficas**

- BOLTANSKI, L. & THÉVENOT, L. *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Paris: Gallimard, 1991.
- BOLONDEAU, C. & SEVIN, J.-C. (eds.) “Entretien avec Luc Boltanski: une sociologie toujours mise à l’épreuve”. *ethnographiques.org* [en ligne] n°5 (avril 2004), <http://www.ethnographiques.org/documents/article/ArBoltanski.html>
- DE BLIC, D. “La sociologie politique et morale de Luc Boltanski”, *Raisons politiques*, 3, 2000, (pp. 153-156).
- FABIANI, J.L. “La Nature, l’Action Publique et la Régulation Social”, In: Mahieu, N. et Jollivet, M. (Eds.), *Du Rural à l’Environnement*, Paris: L’Harmattan, 1989 (pp. 195-208).
- FUKS, M. *Arenas de Ação e Debate Públicos: os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992)*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.
- INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. *Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão para Windows 95,98, ME, 200, NT e XP. Manaus: Editora Objetiva, 2003.
- IPPUR/UFRRJ/FASE, *Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro*, CDROM, 2006.
- LEMOS, C.F. de. *Audiências Públicas, Participação Social e Conflitos Ambientais nos Empreendimentos Hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRRJ, Rio de Janeiro, 1999.
- MACHADO, P.A.L. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Eds., 7ªed. 1998.

THÉVENOT, L. & LAFAYE, C. “Une justification écologique? Conflits dans l’aménagement de la nature”. *Revue Française de Sociologie*. XXXIV, 1993, pp.495-524.

<b>Lista de siglas</b>	
Batalhão Florestal da Polícia Militar – BFPM	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro – EMATER Fundação
Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – CDMA/ALERJ	Instituto Estadual de Florestas – IEF
Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
Companhia Estadual de Água e Esgotos – CEDAE	Núcleo de Prevenção e Repressão a Crimes Ambientais – NPRCA
Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMADUR
Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente – DPMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS
Departamento de Recursos Minerais – DRM	Superintendência Estadual de Rios e Lagos – SERLA
Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM	
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	