

Revista Âmbito Jurídico

Nº 93 - Ano XIV - OUTUBRO/2011 - ISSN - 1518-0360

S E P A R A T A

A atuação da AGU na resolução de conflitos socioambientais: o caso da sobreposição do Território Quilombola da Comunidade Santo Antônio do Guaporé com a Reserva Biológica do Guaporé

Renata Almeida Dávila

A atuação da AGU na resolução de conflitos socioambientais: o caso da sobreposição do Território Quilombola da Comunidade Santo Antônio do Guaporé com a Reserva Biológica do Guaporé

Renata Almeida Dávila

Resumo: O presente trabalho consiste na análise da possibilidade da resolução de conflitos socioambientais pela Advocacia-Geral da União – AGU, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, pelo deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da administração federal. Para tanto, escolheu-se o caso da composição entre o INCRA e o ICMBio, com a participação da FCP e do GSI/PR, quanto à sobreposição do território quilombola da Comunidade Quilombola de Santo Antônio do Guaporé e da Reserva Biológica do Guaporé - RO.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Conflito socioambiental. Desenvolvimento Sustentável. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

Sumário: 1. Introdução. 2. Conflitos socioambientais 3. Câmara de Conciliação e Arbitragem. 4. O caso da sobreposição do território quilombola da Comunidade Santo Antônio do Guaporé e da Reserva Biológica Guaporé - RO. 5. Conclusões. 6. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

O presente trabalho consiste na análise da possibilidade da resolução de conflitos socioambientais pela Advocacia-Geral da União – AGU, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, através do deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica surgidas quando da implementação das diversas políticas públicas a cargo dos órgãos e entidades da administração federal. Para tanto, escolheu-se o caso da composição entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, com a participação da Fundação Cultural Palmares - FCP e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR, quanto à sobreposição do território quilombola da Comunidade Quilombola Santo Antônio do Guaporé e da Reserva Biológica do Guaporé, no Estado de Rondônia.

Desta maneira, dividiu-se o trabalho em três partes principais: a primeira tratando dos conflitos socioambientais verificados na modernidade; o histórico e disciplina da CCAF é tratado na segunda parte e o caso concreto, analisado na terceira. Ao final, apresentou-se as conclusões a que se chegou com a realização do presente estudo.

2. Conflitos Socioambientais

O momento presente é marcado pelos conflitos socioambientais, entendidos como os embates entre grupos sociais derivados das distintas formas de relação que mantêm com o

seu meio natural, englobando o mundo biofísico, o humano, e o relacionamento dinâmico e interdependente entre eles[1]. Essa forma de conflito apresenta a singularidade de ter o meio ambiente como um dos seus elementos constitutivos, posto que geralmente se desenvolve em torno de três componentes principais: a) o controle sobre os recursos naturais; b) os impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural; e c) o uso dos conhecimentos ambientais[2].

A inserção da temática ambiental nessa forma de conflito é resultado da mudança de entendimento da relação entre o desenvolvimento do sistema econômico e o meio ambiente, o que denominamos desenvolvimento sustentável - termo conceituado pela primeira vez em 1987, no Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ligada à ONU, também conhecido como “Relatório Brundtland”, como: *“aquele capaz de satisfazer às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”* [3].

O desenvolvimento sustentável, assim, em contraponto com o crescimento econômico, acrescenta uma dimensão ambiental à da sustentabilidade social já encontrada na ideia de desenvolvimento, baseando-se no imperativo ético de solidariedade com a geração atual e com as gerações futuras, o que nos compele a trabalhar com ferramentas diversas daquelas utilizadas pela economia tradicional, pois as escalas de tempo e espaço são múltiplas, de modo a eliminarmos o crescimento obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, sejam sociais ou ambientais[4]. Tem-se sustentabilidade, com isso, quando na relação do homem com o ambiente natural não ocorre o esgotamento das bases materiais de reprodução das atividades econômicas, sociais e culturais, ou seja, quando as ações podem se reproduzir no tempo sem esgotar as bases materiais sobre as quais ocorrem[5].

Os conflitos envolvendo os bens ambientais são múltiplos, sendo também muito assimétricos, o poder, interesses e ideologias dos diversos atores sociais que dele participam[6]. Ademais, os problemas socioambientais não se materializam por si sós, são construídos socialmente, e ordenados pelos atores e grupos sociais de forma que nem sempre correspondem aos riscos reais[7], e sim aos percebidos e reconhecidos.

Conforme Paul E. Little, a resolução definitiva do conflito socioambiental dificilmente pode ser atingida na prática, porque dependeria da eliminação das múltiplas causas que deram origem a ele, bem como do acordo voluntário e consensual entre as partes. Por essa razão, entende ser mais realista falar em “tratamento” dos conflitos em vez de “resolução”, podendo ser delineados cinco tipos básicos de “tratamento”: a) confrontação; b) repressão; c) manipulação política; d) negociação/mediação; e d) diálogo/cooperação. Apesar dessa aparente gradação, o próprio autor reconhece que nem sempre os tipos menos conflituosos, ou seja, a negociação, a mediação, o diálogo e a cooperação, podem ter, no caso concreto, a resposta mais adequada, podendo, ainda, um mesmo conflito passar por diversas formas de tratamento em cada fase do seu desenrolar[8].

3. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal

A possibilidade de composição de conflitos pela arbitragem – tendo como objeto direitos patrimoniais disponíveis, pelo qual pessoas físicas ou jurídicas podem submeter-se voluntariamente a uma sentença arbitral - surgiu no Brasil com a Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, destinada ao setor privado, notadamente o empresarial. No âmbito da Administração Federal, a resolução de controvérsia de natureza jurídica, sem a intervenção

do Poder Judiciário, foi viabilizada pelo art.11, da Medida Provisória n. 2.186-35/2001, já atribuindo-a à Advocacia-Geral da União:

“Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo Único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.”

O deslinde das divergências entre órgãos e entidades federais pode ser efetuado pela conciliação – quando se chega a um acordo, firmado por termo a ser homologado pelo Advogado-Geral da União - ou pelo arbitramento – hipótese na qual a Consultoria-Geral da União lavra parecer dirimindo a controvérsia, a ser submetido, igualmente, ao dirigente máximo da advocacia pública.

O Decreto n.7.392, de 13/12/2010, que aprovou a Estrutura Regimental da AGU, definiu a competência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF):

“Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I-avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II-requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III-dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

IV-buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

V-promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

VI-propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

VII-orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.”

No entanto, a CCAF - como responsável pela condução e supervisão das atividades conciliatórias no âmbito da AGU- já havia sido implementada com a Portaria AGU n.1281, de 27/09/2007, que regulamentou o procedimento de conciliação e arbitragem no âmbito da AGU. Sobre a criação do órgão, Arnaldo Sampaio, atual Consultor-Geral da União, registrou:

“Cuida-se de modelo que se propõe a compor controvérsias de natureza jurídica, que envolvem entidades da Administração Federal indireta, bem como entre tais entes a União. É instrumento de busca de eficiência no modelo administrativo contemporâneo. É marco regulatório que identifica imaginação institucional a serviço da concepção de novo modelo jurídico, centrado em premissas de instrumentalidade negocial.

O modelo permite que Ministros de Estado detentores de competência sobre a matéria disputada encomendem a solicitação, de imediato, ao Presidente da República, audiência do Advogado-Geral da União, com o objetivo da criação de um foro para discussão de problema que antagonize ministérios distintos. Ao Advogado-Geral da União incumbe adotar as providências necessárias, para que se deslinde a controvérsia, ainda em âmbito administrativo.”[\[9\]](#)

Desta feita, a submissão da disputa à CCAF possibilita que a administração federal discuta e resolva internamente seus problemas, ponderando acerca da aplicação dos princípios constitucionais e decidindo acerca da melhor forma de implementação das políticas públicas, sem a interferência direta do Poder Judiciário.

4. O caso da sobreposição do território quilombola da Comunidade Santo Antônio do Guaporé e da Reserva Biológica Guaporé - RO.

A Reserva Biológica Guaporé (Rebio Guaporé) foi criada por meio do Decreto n.87.587, de 20/09/1982, em uma área com cerca de 600.000,00 ha (seiscentos mil hectares), com administração a cargo do então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), sucedido posteriormente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Em 1993, o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com Ação Civil Pública - ACP (processo nº 93.0000519-7 que tramitou perante da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Rondônia) em face da União, do Ibama e da Fundação Nacional do Índio (Funai), requerendo fosse imposta obrigação de fazer no sentido de demarcar a reserva, retirar invasores e manter vigilância sobre área indígena encravada nos limites da unidade de conservação, tendo sido julgado procedente em parte o pedido, mantida a sentença em grau de recurso, tão apenas com redução do valor da multa diária por descumprimento da obrigação.

Durante a execução do referido julgado, foi noticiada a presença de comunidade quilombola dentro do perímetro da unidade de conservação, tendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na oportunidade, iniciado os procedimentos objetivando a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas, nos termos do art.3º, do Decreto n.4487, de 20/11/2003 (processo administrativo n.54300.00746/2005-81).

Registre-se também que nos limites da Rebio Guaporé encontra-se a Terra Indígena Massaco, homologada em 14/12/1998, com superfície aproximada de 400.000 (quatrocentos mil hectares), havendo dupla afetação desse perímetro (Terra Indígena e Unidade de Conservação).

O Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID) do Território Quilombola de Santo Antônio do Guaporé, indicando área de 41.600,00 ha (quarenta e um mil e seiscentos

hectares), foi publicado em 2008, ocasião em que já havia CCAF instaurada em face de pedido formulado, ainda no ano de 2007, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (criado pela Lei n.11.516, de 28/08/2007 com competência para executar ações de política nacional de unidades de conservação, sucedendo o IBAMA nessa matéria).

Em 2010 foi noticiada a interposição, pelo MPF, de nova ACP (2010.41.01.000355-3) em face do Incra e do ICMBio, para que o primeiro procedesse à titulação da área incontroversa de 3.494 ha (três mil quatrocentos e noventa e quatro hectares) e para que o segundo deixasse de obstacular o acesso da comunidade às políticas públicas e ao manejo tradicional. No bojo dos referidos autos, firmou-se termo de convivência, possibilitando à comunidade quilombola a permanência e a utilização do perímetro incontroverso (coincidente com a área proposta, no passado, para Reserva Extrativista São Miguel), nos termos ali consignados, com a anuência do ICMBio, enquanto não concluída a demarcação definitiva do território.

A CCAF realizou diversos esforços objetivando atingir o consenso entre os órgãos públicos. Este consenso, porém, dependeria de renúncia parcial da política pública a cargo das respectivas autarquias. Por um lado, a Rebio Guaporé é unidade de conservação de proteção integral – com posse e domínio públicos, não admitindo a presença humana, nos termos do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - SNUC (Lei 11.516, de 28/08/2007). Por outro, o RTID é o documento que identifica os limites do território da comunidade quilombola, “devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas” (Instrução Normativa Incra n.57, de 20/10/2009).

Após o Incra e o ICMBio já terem solicitada a emissão de parecer pelo arbitramento, nova tentativa de acordo foi realizada pela CCAF, que propôs a realização de audiência pública no local do conflito, com a participação dos órgãos públicos e dos membros da comunidade quilombola, principalmente para que estes fossem ouvidos acerca da controvérsia e pudessem manifestar seus anseios e eventuais propostas.

Assim, com a prévia divulgação da audiência entre os órgãos públicos integrantes ou não da CCAF, bem como entre os membros da comunidade, em 30/07 foi realizada audiência pública em Santo Antônio do Guaporé – RO, presidida pela então conciliadora Luciane Moessa de Souza e com a presença de representantes do Incra, ICMBio, FCP, GSI/PR, MPF, DPU, entre outros.

Ouvidos diversos membros da comunidade quilombola, verificou-se que a principal dificuldade destes em relação à atual área por eles utilizada – 3500 ha (três mil e quinhentos hectares), em decorrência do termo de convivência firmado nos autos da ACP - seria a ausência de local apropriado para a caça e a extração de borracha em seringais, práticas tradicionais que estavam sendo gradualmente abandonadas em face das limitações decorrentes da sobreposição com a reserva biológica.

Após horas de discussão, um membro da comunidade propôs fosse colocada em votação entre eles proposta que englobasse locais que possibilitassem a continuidade dessas práticas, tendo sido indicados os pontos de início e de término dessa área. A comunidade acatou, por unanimidade, referida proposta, registrando que a mesma deveria ser utilizada de forma “livre” e sem a restrição da reserva legal, que ficaria compensada dentro dos limites da

unidade de conservação.

Realizada a medição da área apresentada pela comunidade, chegou-se a 6.700 ha (seis mil e setecentos hectares), montante intermediário entre o território indicado pelo Incra no RTID e o considerado incontroverso pelo ICMBio. O encaminhamento dado na referida audiência foi a submissão da matéria aos colegiados máximos das respectivas autarquias e providências decorrentes atribuídas a cada uma delas: o órgão ambiental deverá submeter proposta de lei para desafetação de parte da reserva biológica e o Incra deverá conferir título à comunidade da área correspondente.

Registre-se, por fim, que o MPF, participante da audiência pública, expediu a Recomendação PRM/JP/6ª CCR n.004/2011, indicando ao Incra e ao ICMBio que “firmem acordo definitivo nos autos do Processo Administrativo n.00400.009796/2010-33 em ordem a que se possa providenciar a titulação das terras quilombolas na área sugerida pela Comunidade Santo Antônio do Guaporé no menor prazo possível”.

5. Conclusões

A AGU, sendo órgão com atribuição constitucional de representar a União judicial ou extrajudicialmente e de efetuar a realização de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, tem se destacado, por meio da CCAF, na resolução de conflitos entre órgãos públicos, inclusive naqueles denominados socioambientais, nos quais a aplicação (ou não) de determinada política pública não ensejará consequências apenas entre os órgãos públicos envolvidos na controvérsia, mas para diversos interesses e atores sociais.

Não existem receitas preexistentes que possam ser aplicadas uniformemente em todas as situações, porém a realização de audiência pública, no caso de conflitos quando da implementação de políticas públicas que envolvem comunidades tradicionais, é uma diretriz a ser seguida, eis que em consonância com a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, estando prevista na Portaria AGU n. 527, de 14/04/2009.

No processo de mediação, geralmente não ocorre a solução definitiva do problema, mas sim um exercício de ponderação entre as políticas públicas de modo que a implementação de uma não impossibilite a outra, não havendo o atendimento pleno de todos os interesses dos atores envolvidos, mas sim um resultado com o qual se pode conviver de forma harmônica.

Referências bibliográficas:

- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Câmaras de Conciliação e Arbitragem na Administração Federal*. Transação Tributária: Introdução à Justiça Fiscal Consensual. Belo Horizonte, Editora Forum, 2010.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e ação política. In: *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. BURSZTYN, Marcel (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p.107-122.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SOARES, Ana Paula Marcante. O risco ambiental na sociedade contemporânea e a

(in)aplicabilidade do princípio da precaução: apontamentos a partir do socioconstrutivismo. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos et all (Orgs.). *Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia*. São Paulo: O Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2008, vol. 1, p. 591-600.

Notas:

- [1] LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e ação política. In: *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. BURSZTYN, Marcel (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p.107-122. p. 107.
- [2] LITTLE, Paul E. *Op. cit.* p. 107 e 108.
- [3] LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 9-10.
- [4] SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 13-16.
- [5] LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 11.
- [6] LITTLE, Paul E. *Op. cit.* p. 118-119.
- [7] SOARES, Ana Paula Marcante. O risco ambiental na sociedade contemporânea e a (in)aplicabilidade do princípio da precaução: apontamentos a partir do socioconstrutivismo. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos et all (Orgs.). *Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia*. São Paulo: O Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2008, vol. 1, p. 591-600. p. 594
- [8] LITTLE, Paul E. *Op. cit.* p. 119.
- [9] GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Câmaras de Conciliação e Arbitragem na Administração Federal*. Transação Tributária: Introdução à Justiça Fiscal Consensual. Belo Horizonte, Editora Forum, 2010. p.131.

CERTIDÃO

Certificamos para os devidos fins de direito e a quem interessar possa que Renata Almeida Dávila teve o trabalho intitulado: A atuação da AGU na resolução de conflitos socioambientais: o caso da sobreposição do Território Quilombola da Comunidade Santo Antônio do Guaporé com a Reserva Biológica do Guaporé, publicado na Revista Âmbito Jurídico, Revista Jurídica Eletrônica Nº 93 - Ano XIV - OUTUBRO/2011 - ISSN - 1518-0360, de 01/10/2011, editada por Âmbito Jurídico - O seu portal na Internet, em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10485.

Rio Grande, RS, 24 de Setembro de 2011



Miguel Antonio Silveira Ramos
Professor/Coordenador