

Papel da Advocacia Pública na Concretização da Justiça Ambiental

Amanda de Moraes Modotti

Resumo

O artigo analisa a atuação da PGE/SP na promoção da justiça ambiental em conflitos com comunidades tradicionais, especialmente na ocupação de unidades de conservação. Destaca a evolução da legislação e a importância da mediação para conciliar proteção ambiental e direitos dessas comunidades. A pesquisa discute diferentes dimensões da justiça ambiental e o papel essencial da advocacia pública. Exemplos de mediações bem-sucedidas ilustram a mudança de abordagem da PGE/SP. Conclui-se que a advocacia pública é vital para políticas ambientais inclusivas e sustentáveis.

Palavras-chave: conflito socioambiental; advocacia pública; comunidades tradicionais; unidades de conservação, justiça ambiental.

Introdução

A crescente complexidade dos litígios socioambientais no Brasil exige uma análise detalhada dos instrumentos de justiça. Este artigo tem como objetivo examinar o papel da Advocacia Pública na promoção da justiça ambiental, destacando, a partir de experiências do Estado de São Paulo (PGE/SP), como sua atuação pode contribuir para a resolução de conflitos envolvendo comunidades tradicionais e para a efetivação de políticas públicas no setor.

O estudo investiga as práticas da PGE/SP em litígios que envolvem a ocupação de territórios por comunidades tradicionais sobrepostos a unidades de conservação, enfatizando as estratégias jurídicas adotadas para proteger direitos socioambientais. São analisadas as ações implementadas pela advocacia pública para compatibilizar a proteção ambiental com as necessidades e direitos dessas comunidades, bem como para evitar deslocamentos forçados e preservar modos de vida tradicionais.

São discutidos os princípios da justiça ambiental e a importância de incluir comunidades tradicionais e minorias étnicas nas políticas ambientais, reconhecendo sua diversidade cultural e direitos territoriais. A dificuldade de harmonizar a criação de unidades de conservação com os interesses das populações locais é abordada como desafio central, principalmente diante da ausência de consulta prévia em muitos casos.

Explora-se o papel da advocacia pública, com ênfase na PGE/SP, na mediação de conflitos entre o Estado e comunidades tradicionais. Destaca-se a necessidade de uma

atuação colaborativa e interdisciplinar, que envolva governo, sociedade civil e integração de conhecimentos científicos e jurídicos para buscar soluções socioambientais justas e eficazes.

Com base em experiências concretas, o artigo conclui que a atuação proativa da PGE/SP tem sido fundamental para a resolução pacífica de litígios, promoção da justiça ambiental e defesa dos direitos de comunidades tradicionais. A advocacia pública, ao assegurar políticas públicas equitativas, consolida-se como elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e harmônico entre comunidades e meio ambiente no Brasil.

1. Da Justiça Ambiental

A justiça ambiental emergiu nos Estados Unidos a partir da década de 1980, impulsionada pelo Movimento de Justiça Ambiental que denunciava a desigualdade na exposição a riscos ambientais, sobretudo em comunidades vulneráveis. Um dos marcos iniciais foi o conflito em Warren County, Carolina do Norte (1982), quando uma comunidade majoritariamente afro-americana resistiu à instalação de um aterro tóxico, evidenciando disparidades raciais e ambientais (Ascerald, 2010).

O movimento contrapôs a lógica individualista do “not in my backyard”¹ ao denunciar que problemas ambientais recaíam sistematicamente sobre os mais pobres e sobre minorias (“sempre no quintal dos pobres”, conforme Bullard, 2002). Essas desigualdades foram confirmadas na pesquisa “Toxic Wastes and Race in the United States”² (1987), que evidenciou que áreas de resíduos tóxicos estavam muito mais associadas à raça do que à renda.

O furacão Katrina (2005) trouxe à tona, em escala nacional, a dimensão dessas desigualdades, com as populações mais vulneráveis sofrendo as consequências mais severas do desastre ambiental. Estudos posteriores, como os de Bullard³ (2018), ressaltaram que a

¹ O termo "Not In My Backyard" (NIMBY) surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980. Embora o conceito de resistência local a certos tipos de desenvolvimentos tenha existido antes disso, a expressão se popularizou nessa época para descrever a oposição organizada de comunidades a projetos que eram considerados indesejáveis em áreas residenciais.

A década de 1980 foi um período de crescente conscientização ambiental e de direitos dos cidadãos, onde muitas comunidades começaram a se mobilizar contra projetos que poderiam impactar negativamente suas áreas residenciais. A resistência a instalações de resíduos perigosos, usinas nucleares e outros empreendimentos industriais deu origem ao uso generalizado do termo NIMBY, que encapsula a tensão entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental e social a nível local

² UNITED STATES. Nuclear Regulatory Commission. Fire Risk Analysis Guidelines. [S.l.]: NRC, 2005. Disponível em: www.nrc.gov. Acesso em: 30 abr. 2025.

³ Bullard observa que “The storm cut deeper for African-American households than for white households as 47 percent of African-American households live some place different, compared to only 19 percent of white households” – em tradução livre “o furacão atingiu mais profundamente os proprietários afro americanos do

distribuição de riscos ambientais era profundamente influenciada por fatores sociais e raciais.

Bullard (2002) classificou as injustiças ambientais em três dimensões: equidade geográfica, social e procedimental. A equidade geográfica refere-se à distribuição espacial dos riscos ambientais e à vulnerabilidade de comunidades localizadas próximas a fontes de poluição. Já a equidade social diz respeito à influência de raça, classe e poder político; minorias e populações de baixa renda tendem a viver em áreas mais poluídas e desempenhar trabalhos mais perigosos.

Por fim, a equidade procedimental destaca a importância da participação efetiva das comunidades afetadas nas decisões sobre políticas ambientais. Para que haja justiça ambiental plena, é fundamental garantir processos transparentes e inclusivos, possibilitando que todos os grupos tenham voz nas decisões que afetam seu território e seu modo de vida, promovendo a redistribuição equitativa dos recursos e riscos ambientais.

No cenário político, temas como a distribuição de recursos naturais, alocação ambiental e marginalização ambiental tornam-se foco de debate. Na sociedade de risco contemporânea (Beck, 2018), a complexidade dos problemas ambientais introduz na agenda da ecologia política moderna a necessidade de refletir sobre uma concepção de justiça que harmonize a relação entre ser humano e natureza.

Essa concepção de justiça deve estabelecer critérios que orientem os processos de distribuição ambiental, promovendo uma redistribuição justa e equitativa do acesso e uso dos recursos naturais, respeitando o equilíbrio da biosfera. Os limites à ação humana em relação ao meio ambiente devem ser considerados sob uma perspectiva que visualize um modelo de bem-estar baseado no uso equitativo do meio ambiente.

Robert Bullard (2002) destilou os princípios da justiça ambiental em um quadro de cinco características básicas: (i) proteger todas as pessoas da degradação ambiental; (ii) adotar uma abordagem de prevenção de danos à saúde pública; (iii) impor ônus da prova sobre aqueles que buscam poluir; (iv) eliminar a exigência de provar a intenção de discriminar; e (v) corrigir as desigualdades existentes direcionando ações e recursos.

Sob a perspectiva do ecologismo dos pobres de Alier (2009), as lutas sociais estariam intrinsecamente ligadas a justiça ambiental, uma vez que os movimentos sociais

que os proprietários brancos, já que 47% dos proprietários afro americanos vivem em lugares diversos de sua casa original em oposição a apenas 19% daqueles brancos”.

visam sempre manter ou ganhar acesso a recursos naturais com a consciência de que tais recursos são necessários à sua sobrevivência. A utilização dos bens ambientais se dá num contexto fora da exploração mercantil, numa lógica de subsistência.

Para além do carácter reativo da Justiça Ambiental sempre explorado por Bullard, José Joaquim Gomes Canotilho (2017) defende a ideia de um Estado de Justiça Ambiental, caracterizado pela vedação à distribuição não equitativa dos benefícios e malefícios do aproveitamento dos recursos naturais. Sob esse aspecto, ganha importância o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, segundo o qual os bens ambientais devem ser distribuídos de forma equânime.

O acesso equitativo aos benefícios ambientais (recursos e bens) leva necessariamente a uma releitura da noção original de desenvolvimento sustentável trazida pelo Relatório Brundtland⁴ – Nosso Futuro Comum (1987) que tinha seu enfoque na preocupação com as necessidades das gerações futuras e no tripé meio ambiente, economia e bem-estar social.

Ultrapassando esse tripé, a Teoria de Justiça e desenvolvimento sustentável defendida por Amartya Sen (2009) privilegia a importância das vidas, das realizações e das experiências de cada pessoa em um determinado contexto social, de modo a ser considerada a efetiva liberdade que as pessoas possuem para poderem fazer suas escolhas, buscando seu bem-estar. Não há justiça ou desenvolvimento sustentável sem que os indivíduos tenham a possibilidade de fazer escolhas.

Relacionando os conceitos de justiça e sustentabilidade, Agyeman e Evans (2004) entendem que o desenvolvimento sustentável só pode ser alcançado a partir de um contexto de justiça social, equidade e direitos humanos, assegurando-se que as políticas ambientais não coloquem em desvantagem ou vantagem desproporcionais determinados grupos sociais.

Dentro desse contexto, mostra-se relevante o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, segundo o qual os bens ambientais devem ser distribuídos de forma equânime entre todos que habitam planeta. Tal princípio consta da Declaração de Estocolmo (ONU, 1972) dispõe no Princípio 5 que: “Os recursos não renováveis do Globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda a humanidade”.

⁴ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum: Relatório Brundtland. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. Disponível em: semil.sp.gov.br. Acesso em: 30 abr. 2025.

O Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ONU, 1992), por sua vez, prevê que “os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”. O Princípio 3 determina “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras”.

No sistema jurídico-normativo brasileiro, a Constituição de 1988 prevê o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais ao classificar, em seu artigo 225, o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, essencial à sadia qualidade de vida de todos. A apropriação de recursos naturais fundada na imposição dos riscos e danos ambientais às comunidades mais vulneráveis, não são compatíveis, portanto, com o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e violam, igualmente, o princípio da igualdade (Brasil, 1988).

Assim como diversas constituições mundo afora, influenciadas no fim do século XX pelo ordenamento internacional e pela cultura ambientalista e de valores ecológicos no espaço jurídico-político, a Constituição de 1988 consagra o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, reconhecendo a necessidade vital da qualidade ambiental para o mínimo existencial que requer a dignidade humana (Fensterseifer, 2014).

Sarlet e Fensterseifer (2021) entendem, nesse sentido, pela possibilidade de defesa de um Direito Constitucional Ecológico, a partir da força normativa da nova “Constituição Ambiental” (ou Constituição Ecológica), verificando-se o estabelecimento de um novo “programa jurídico-constitucional” de natureza ecológica.

Este marco jurídico-constitucional ecológico estabelece a necessidade de proteger e promover de maneira integrada e interdependente os direitos sociais e ecológicos dentro de um único projeto jurídico-político voltado para o desenvolvimento humano sustentável. Isso inclui a perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos fundamentais socioambientais, ou seja, os direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA).

Neste marco, o direito fundamental ao meio ambiente é um desdobramento do próprio direito à vida (art. 5º, caput), que recebe tratamento jurídico-normativo especial por representar “[...] uma conquista prática pela conformação das atividades sociais, que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, abster-se da sua

deterioração, e construir a melhoria geral das condições de vida na sociedade”. (Derani, 1998, p. 97).

O acesso a condições existenciais mínimas, que inclui necessariamente um padrão mínimo de qualidade ambiental, proporciona liberdade real ou fática e um padrão de vida compatível com a dignidade humana. A garantia do mínimo existencial ecológico constitui-se, assim, de uma premissa ao próprio exercício dos demais direitos fundamentais (Fensterseifer, 2014).

Para que haja a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, intra e intergeracional, as relações sociais devem ser repensadas, a fim de que possam manifestar “[...] a liberdade no seu aspecto mais profundo, a liberdade de existir dignamente”. (Derani, 1998, p. 96).

Ainda, o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais leva a uma releitura do princípio da participação cidadã na gestão ambiental, não se reduzindo a referida participação à garantia de instrumentos judiciais, legislativos e administrativos de inclusão de atores sociais nos processos decisórios atinentes ao patrimônio ambiental e cultural.

No caso das comunidades tradicionais, esse direito de participação é ainda mais essencial se considerarmos o princípio internacional da consulta prévia, livre e informada (OIT 169). A participação dessas comunidades só será efetiva se lhes forem concedidos instrumentos que possibilitem sua compreensão dentro de suas dinâmicas socioculturais.

Acselrad (2010, p. 108) ensina que a noção de “justiça ambiental” exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção social. Esse processo de ressignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis.

Considerando essas reflexões, observa-se a emergência de um constitucionalismo ecológico que representa um avanço em relação ao modelo do constitucionalismo social. Este novo paradigma busca corrigir o cenário de desigualdade e degradação humana no acesso às condições mínimas de bem-estar, com o objetivo de promover a justiça ambiental.

Para os fins do presente estudo, serão considerados os aspectos relativos à justiça ambiental para com as minorias étnicas e raciais e a configuração socioespacial de seus territórios.

2. As Comunidades Tradicionais e a Justiça Ambiental

2.1.O histórico do tratamento das comunidades tradicionais no Brasil

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira ao reconhecer expressamente a pluralidade cultural brasileira, garantindo, nos artigos 215 e 216, a proteção das manifestações de diferentes grupos formadores da sociedade, incluindo culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, além do patrimônio cultural nacional ligado à identidade e memória desses povos. O mesmo texto constitucional prevê proteção específica aos quilombolas, como o tombamento de sítios históricos e, pelo artigo 68 do ADCT, o reconhecimento da posse definitiva das terras tradicionalmente ocupadas por essas comunidades (Brasil, 1988).

Em relação aos povos indígenas, a Constituição superou o antigo paradigma integracionista para assegurar direitos originários sobre terras tradicionais e o respeito à organização social, costumes, línguas e crenças desses povos. A proteção das populações tradicionais foi fortalecida com o Decreto nº 6.040/2007, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, alinhando-se à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Brasil, 2007). O decreto define essas comunidades como culturalmente diferenciadas, com formas próprias de organização e estreita relação com seus territórios, essenciais para sua reprodução cultural, social e econômica.

O marco normativo nacional dialoga com tratados internacionais, especialmente a Convenção nº 169 da OIT, que orienta a proteção dos direitos e da autodeterminação dos povos indígenas e tribais, garantindo-lhes participação e consulta prévia, livre e informada. Essa convenção foi incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004 (Brasil, 2004). Outras iniciativas destacam-se, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007, e a Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e de Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais, de 2018, reforçando a importância da participação e do respeito à integridade desses grupos (Bernardo, 2013).

Por fim, documentos como a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto 2.519/98), apesar do enfoque ambiental, também reconhecem a centralidade das comunidades tradicionais na preservação da natureza e de seus modos de vida. O vínculo simbiótico desses povos com o território e com os recursos naturais é ressaltado por Diegues

(1999), que destaca a dependência desses grupos em relação à natureza e o desenvolvimento de conhecimentos e estratégias de uso e manejo dos recursos, fatores essenciais à reprodução de sua identidade cultural e social.

Uma vez estabelecidas as características que permitem reconhecer juridicamente o conceito de populações tradicionais, que envolvem desde a identificação de um grupo distinto da sociedade, a dependência e simbiose com os ciclos dos recursos naturais por uma gestão compartilhada, até os limites do território em que se produzem, tem-se a necessidade de reconhecer o espaço territorial em que ocupam sob a perspectiva identitária, a partir de vínculos sociais e simbólicos.

Juliana Santilli (2005, p.92), ensinando sobre as comunidades tradicionais e suas relações com o território, afirma que o conceito de território deve ser compreendido como o espaço necessário à reprodução física e cultural de cada povo tradicional, considerando ainda as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço territorial.

A mesma autora, contudo, aponta que a questão da territorialidade para os indígenas e comunidades quilombolas ganha formatos diferentes quanto comparados às populações tradicionais, em caráter geral, já que os povos indígenas e quilombolas gozam de um regime jurídico constitucional diferenciado ao das populações tradicionais em geral.

Em estudo realizado por Madeira et al. (2015), as ocupações por comunidades tradicionais em unidades de conservação de proteção integral representavam, à época do estudo, um total de 132 casos; dos quais, 27 situações diziam respeito aos povos indígenas; 15, aos quilombolas; 38, às comunidades tradicionais em geral; 40, aos agricultores familiares; e 12, aos assentados da reforma agrária.

Especificamente com relação aos territórios indígenas, um estudo do Instituto Socioambiental⁵ (ISA) realizado por Ricardo e Futada (2018), aponta que as ocupações por comunidades tradicionais em unidades de conservação de proteção integral representavam, à época do estudo, um total de 77 casos; envolvendo 61 Terras Indígenas e 57 Unidades de Conservação (37 federais e 20 estaduais), que somam quase 11,4 milhões de hectares, correspondentes a 9,7% da extensão total das TIs no território nacional.

Para os fins desse trabalho, será explorada a relação dessas comunidades com seus territórios, sua relação com o meio ambiente e a observância dos princípios trazidos pela

⁵ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Sobreposições em números. Disponível em: pib.socioambiental.org. Acesso em: 30 abr. 2025.

OIT nº 169 e pelo Decreto nº 6.040/2007 que dizem respeito à autodeterminação dos povos, seu direito de participação (consentimento livre, prévio e informado) e o respeito ao seu modo de vida.

2.2 Da necessária compatibilização da ocupação das Unidades de Conservação de Proteção Integral pelas comunidades tradicionais

Com explorado no tópico anterior, grande parte das comunidades tradicionais ocupam unidades de conservação de proteção ambiental, espaços territoriais especialmente protegidos criados a partir da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), que regulamentou o artigo 225 da Constituição Federal.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação existente no Brasil (SNUC) se inspirou, em grande medida, no modelo norte-americano surgido no século XIX, que buscou proteger espaços ainda intocados (*wilderness*) do contato humano e do avanço da exploração socioeconômica.

Muito embora já houvesse desde a edição do primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934) a preocupação em criar espaços territorialmente protegidos, a lógica imperativa até o fim dos anos 1980 ou até a promulgação da Constituição Federal em 1988 era pautada em numa orientação conservacionista, voltadas para a proteção de ecossistemas e espécies com previsões muito esparsas sobre unidades de conservação (Santilli, 2005).

A revolução normativa ambiental trazida pelo artigo 225 da Constituição de 1988 rompeu com a orientação preservacionista até então vigente, de modo que as legislações que lhes são posteriores, em especial dos anos 1990 e 2000, marcam o surgimento do socioambientalismo brasileiro, instituindo mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais (Santilli, 2005).

Nesse contexto, após uma tramitação legislativa que transitava entre controvérsias entre preservacionistas e socioambientalistas (Mercadante, 2009), foi editada a Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) dividindo esses espaços protegidos em dois grupos: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

Para além da criação de um conjunto de unidades de conservação, a Lei do SNUC traça diretrizes pela conservação da sociodiversidade, prevista no inciso X do artigo 5º do

dispositivo como garantia “às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos” (Brasil, 2000).

No entanto, apesar de seu caráter majoritariamente socioambiental, a Lei do SNUC trouxe em seu artigo 42⁶ a possibilidade de desapropriação de populações que tradicionalmente ocupam e manejam territórios criados como unidades de conservação em que a ocupação humana é tida como incompatível.

Ao contrário de outros sistemas normativos existentes no mundo, o SNUC não pareceu se preocupar em compatibilizar as unidades de conservação de proteção integral com o respeito aos povos as ocupam e com as suas práticas ancestrais de maior harmonia com o meio ambiente.

Tem-se, assim, que a criação das unidades de conservação de proteção integral sobre tais territórios desconsidera a realidade social posta, o que resulta na eclosão de graves conflitos socioambientais. Dessa forma, o modelo americano de criação de áreas especialmente protegidas, alheias à presença humana, não nos parece adequado à organização socioespacial brasileira, muito diversa da realidade estadunidense.

A ideia preservacionista de que natureza natural é natureza sem gente (*wilderness*), além de ser inconsistente empírica e teoricamente, constitui uma ameaça à própria continuidade dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais cujos territórios se encontram majoritariamente em áreas preservadas, especialmente se considerarmos que eles próprios, muitas vezes, são os verdadeiros responsáveis de tal preservação (Florit, 2018).

Muito embora as unidades de conservação de uso sustentável não apresentem maiores problemas à presença humana, especialmente no que se refere às populações tradicionais, as unidades de conservação de proteção integral, especialmente a Estação Ecológica e Reserva Biológica, categorias mais restritivas do SNUC, sequer preveem a realização de consulta pública para sua criação.

Há, portanto, diversos questionamentos com relação à constitucionalidade do artigo 42 da Lei do SNUC diante do artigo 68 do ADCT e da superveniência da Convenção nº 169

⁶ Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

da OIT, entendendo-se que tal dispositivo não seria aplicável aos povos indígenas e quilombolas.

No julgamento da PET. 3.388/RR⁷, ação em que se discutia a legalidade do processo de demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, o Supremo Tribunal Federal fixou importante precedente para centenas de processos nos quais se discute a correção dos processos demarcatórios em favor das populações tradicionais, especialmente as indígenas e as comunidades quilombolas.

Deparando-se com impasse de que a existência de normas ambientais protecionistas pode, em alguma medida, representar limitações aos direitos territoriais das comunidades sobre as áreas que tradicionalmente ocupam, o STF, naquele julgamento, fixou o entendimento de que haveria plena compatibilidade entre a demarcação da área como indígena e as eventuais áreas de conservação e proteção ambiental, de modo que, nesse caso, seria possível uma dupla afetação do espaço.

Novamente, em setembro de 2023, ao julgar o Tema de Repercussão Geral nº 1.031, a partir da análise do RE 1.013.365/SC⁸, que discutia a existência (ou não) do marco temporal, o STF expressamente definiu na alínea XII da tese que “A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional ao meio ambiente, sendo assegurados o exercício das atividades tradicionais dos indígenas”.

Fundado no precedente do julgamento do STF no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol acima detalhado, Chacpe (2014) recomenda que seja considerada a possibilidade de dupla afetação entre unidades de proteção integral e territórios indígenas e quilombolas, casos que constituem conflitos de complexa solução, já que dizem respeito a políticas públicas que visam a materialização de dois direitos fundamentais presentes na Constituição.

No âmbito federal, com base no Parecer 00175/2021/ CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU – aprovado pelo DESPACHO n. 00635/2021/GABINETE/ PFE-ICMBIO/PGF/AGU – que apontou a necessidade de uma reinterpretação da Lei 9985/2000, em especial o artigo 42, o ICMBio vem adotando entendimentos que visam à

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 3.388/RR. Relator: Cezar Peluso. Julgamento em 19 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 set. 2008. Disponível em: redir.stf.jus.br. Acesso em: 30 abr. 2025.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.013.365/SC. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF. Disponível em: portal.stf.jus.br. Acesso em: 30 abr. 2025

compatibilização da defesa ambiental em coexistência com a ocupação de unidades de conservação de proteção integral por povos indígenas, populações quilombolas e outros grupos de populações tradicionais.

Referido parecer teve por fundamento Nota Técnica que atestava a alta presença de comunidades tradicionais em unidades de conservação de proteção integral e a regra de bom estado de conservação dos recursos naturais em tais territórios.

Em 2021, a procuradoria federal produziu o PARECER n. 00115/2021/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU – Aprovado pelo Procurador-Chefe Nacional do ICMBio, no DESPACHO n. 00668/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU –, em que se analisa concretamente a possibilidade de sobreposição de unidade de conservação de proteção integral e de território de comunidade remanescente de quilombo.

No referido caso, analisava-se a sobreposição entre a reserva biológica do Rio Trombetas e as comunidades quilombolas do Alto Trombetas, ante a existência de conflito judicializado, nos autos de Ação Civil Pública nº 0004405-91.2013.4.01.3902⁹, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União, do INCRA, do ICMBio e da Fundação Cultural Palmares. O mencionado parecer opina pela possibilidade de manutenção da comunidade quilombola em questão na unidade de conservação de proteção integral.

Esses entendimentos recentes representam uma relevante mudança de paradigma e parecem melhor se adequar à realidade brasileira, a partir do respeito à diversidade socioambiental (Diegues, 1996, p. 187) e do reconhecimento à relevância dos manejos e práticas tradicionais realizadas pelas comunidades para a proteção da diversidade biológica (Gomes et al., 2016)

No contexto complexo atual e em busca de alternativas para equilibrar a ocupação de terrenos por populações tradicionais com as áreas especialmente protegidas, surge a discussão deste tema. Esta questão tem se tornado cada vez mais frequente, especialmente à medida que as políticas públicas avançam para garantir a aplicação concreta dos direitos fundamentais para todas as comunidades indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais.

⁹ BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Pará. Ação Civil Pública n. 0004405-91.2013.4.01.3902. Disponível em: processual.trf1.jus.br. Acesso em: 30 abr. 2025.

Tais direitos são estabelecidos pela Constituição da República como verdadeiros programas a serem perseguidos pelo Estado brasileiro, e o comando constitucional impõe ao poder público a adoção de medidas para a proteção do meio ambiente, conforme exigido pelo art. 225 do texto constitucional (Benatti 2021, p. 378).

A compatibilização desses dois preceitos fundamentais para o texto constitucional de 1988, é, portanto, o desafio a ser enfrentado pelo Poder Público, conforme passaremos a expor.

2.3 A manutenção das populações tradicionais nas Unidades de Conservação de Proteção Integral como medida de Justiça Ambiental

A Justiça Ambiental, sob a perspectiva das comunidades tradicionais, se dá a partir das bases do socioambientalismo, cujo pressuposto é o de que as políticas ambientais só têm eficácia social e de sustentabilidade política com a inclusão das comunidades locais e a promoção de uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados a exploração dos recursos naturais (Santilli, 2005).

A ecologia dos pobres trazida por Martinez-Alier (2009), nessa linha, inclui as lutas dos povos indígenas e dos quilombolas sobre seus territórios tradicionais e meios de vida, que seriam muito mais harmônicos com relação ao meio ambiente do que lógica mercantil de exploração dos recursos naturais.

Ora vistas como empecilhos ao desenvolvimentismo brasileiro vivido nas décadas de 70 e 80, ora vistas como degradadoras do meio ambiente em que vivem a partir da lógica conservacionista trazida pela Constituição de 1988, as comunidades tradicionais sempre enfrentaram conflitos relacionados a ocupação de seu território.

O preâmbulo da Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental¹⁰ relaciona o deslocamento das populações de seus territórios tradicionais a mecanismos propagadores da injustiça ambiental.

Sob o ponto de vista da equidade geográfica, a justiça ambiental relacionada às comunidades tradicionais diz respeito não só às políticas reativas a distribuição desigual de

¹⁰ REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. Declaração de Princípios da RBJA. 2022. Disponível em: rbja.org. Acesso em: 30 abr. 2025.

riscos ambientais, mas, também e especialmente, sobre a disputa relativa a tais territórios que hoje se encontram mais preservados.

O deslocamento de tais comunidades para locais em que não é possível a perpetuação de seus rituais, ancestralidade, práticas e a garantia de formas alternativas de organização social em maior harmonia com a natureza, fundamentadas em lógica diversa daquela presente na sociedade urbano-capitalista, representa imensa injustiça ambiental para as comunidades tradicionais. Em última análise, a apropriação de seus territórios e seu consequente deslocamento podem representar até mesmo o fim de uma comunidade tradicional.

Há, ainda, diante desse deslocamento forçado das comunidades, a consequente distribuição desigual dos benefícios ambientais que até então eram garantidos a tais populações. A tendência é que, uma vez deslocadas, essas minorias migrem para lugares mais degradados, por serem a única possibilidade que podem custear.

É o território que garante a sobrevivência econômica das comunidades tradicionais e, ao mesmo tempo, o sentido da existência de cada um e de todos (Santos, 2024). Trata-se de uma posse agroecológica, como conceitua José Heder Benatti (2003).

No caso específico do Estado de São Paulo, a disputa territorial pela zona costeira, onde estão localizadas diversas comunidades quilombolas e indígenas, é fomentada pelas ações das construtoras e pela especulação imobiliária decorrentes do crescimento populacional intenso e do turismo de veraneio.

A equidade social, por outro lado, traz à tona a necessidade de se considerar o papel de fatores sociológicos, como raça, etnia, classe, cultura, estilo de vida e poder político, no processo de tomada de decisões ambientais. A criação de uma unidade de conservação, por exemplo, deve observar necessariamente as peculiaridades das comunidades que ocupam o território.

Não há equidade social, por exemplo, quando, em virtude da perda de grande parte de seu território e do consequente prejuízo à continuidade das práticas agrícolas tradicionais, há grande êxodo dos jovens de uma comunidade em busca de alternativas de subsistência. O empecilho para que as novas gerações reproduzam a cultura das gerações anteriores gera, a longo prazo, a completa extinção dessas comunidades tradicionais (Francis, 2018).

A titulação dos territórios quilombolas e demarcação dos territórios indígenas, nesse sentido, são políticas públicas que materializam o domínio dessas terras pelas

comunidades tradicionais, conferindo-lhes segurança jurídica e legitimidade para resistir a investidas diversas.

No que tange à equidade procedimental ou justiça processual, deve ser considerado na etapa de planejamento do uso do solo, o empoderamento dos membros da comunidade na tomada de decisões junto aos governos locais e desenvolvedores (Agyeman e Evans, 2003). É essencial, nesse sentido, que se garanta o consentimento livre, prévio e informado, conforme previsto pela OIT nº 169.

A dificuldade de se encontrar uma compatibilização entre o modo de vida dos povos indígenas e das populações tradicionais e o meio ambiente, contudo, produziram nas últimas décadas uma série de litígios judiciais socioambientais entre o Poder Público e os povos tradicionais, ora representados pelo Ministério Público, ora pela Defensoria Pública e ora auto representados.

Ainda que a decisão do STF sobre a TI Raposa Serra do Sol e a recente alteração de entendimento da União acima mencionados representem uma solução paradigmática a nortear a resolução de atuais e futuras situações em que haja sobreposição entre territórios tradicionais e unidades de conservação, o judiciário brasileiro tem demonstrado uma morosidade na resolução da matéria e nem sempre as decisões a que chegam se mostram satisfatórias ou sensíveis à necessidade de se compatibilizar o valor socioambiental (Souza Filho, 2008, p. 76).

O mapa de conflitos relacionados a injustiça ambiental e saúde no Brasil¹¹ localiza um total de 647 conflitos socioambientais, dos quais 145 conflitos relacionados a quilombolas, 207 conflitos relacionados a povos indígenas, 40 conflitos relacionados a extrativistas, 20 conflitos relacionados a caiçaras.

Latente, dessa maneira, o potencial de judicialização desses conflitos torna fundamental a apresentação de formas alternativas que sejam capazes de, garantido o direito à voz das populações tradicionais, viabilizar a compatibilização entre os interesses de proteção ambiental e os de manutenção dessas comunidades em seus territórios tradicionalmente ocupados.

¹¹ ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA. Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: Quilombolas. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro. Disponível em: mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br. Acesso em: 30 abr. 2025.

Há, ainda, no espaço dos litígios ambientais, que se considerar todas as dimensões da Justiça Socioambiental: a distributiva, a processual e a corretiva (Krell, 2021). Ou seja, sua dimensão substantiva – distribuição de benefícios, riscos e gravames – e a sua dimensão procedimental - participação efetiva da comunidade afetada na tomada de decisões relativas às políticas ambientais que as atingem (Nusdeo, 2018).

Tais litígios ambientais, assim, podem ser caracterizados como policêntricos (Fuller, 1978), já que afetam grupos extensos de sujeitos, com diferentes perfis entre si e com interesses não harmônicos no que tange à solução da relação conflituosa. Há, nesses casos, inúmeros centros de interesse internos à coletividade correspondente, normalmente interdependentes entre si, de tal forma que soluções efetivas e duradouras devem considerar a importância, os propósitos e justificativas igualmente.

Nesse contexto, a necessidade de intervenções em larga escala, com a participação de múltiplos atores e a busca por soluções de longo prazo para as questões ambientais e sociais, justifica a adoção de um modelo processual mais flexível, participativo e orientado para a construção de políticas públicas eficazes (Arenhart; Osna; Jobim, 2021).

Ao perceber que o conflito entre os princípios e valores constitucionais, como discutido no texto, é apenas aparente, deve-se sempre buscar uma solução que os harmonize, evitando que um seja eliminado em favor do outro. Com base nessa abordagem, muitos processos judiciais que opõem os órgãos da administração pública, à luz das novas perspectivas defendidas e observadas recentemente, podem evoluir para uma resolução conciliatória e promotora da justiça ambiental.

3. A Advocacia Pública como promotora da justiça socioambiental

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público Federal acumulava as funções de defesa do Estado e da sociedade, atuando tanto como órgão persecutório quanto como advogado da União. Essa sobreposição refletia a falta de distinção institucional clara entre a promoção da justiça pública e a defesa jurídica do Estado brasileiro, criando desafios no exercício das funções e na própria organização administrativa do país.

Com o surgimento das primeiras autarquias federais nos anos 1930, advogados passaram a ser designados para atuar especificamente na defesa dessas entidades. A Lei nº 7.659 de 1945 equiparou esses advogados às prerrogativas dos Procuradores da República,

fortalecendo uma advocacia pública mais especializada e consolidada na esfera federal, marcando o início da estruturação de carreiras jurídicas próprias para a defesa do Estado.

Em 1986, a formalização da Advocacia Consultiva da União, por meio do Decreto nº 93.237, estruturou os órgãos responsáveis pela consultoria jurídica e contencioso administrativo, incluindo a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas e demais órgãos vinculados ao Executivo. Esta estrutura englobava, ainda, procuradorias de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, estabelecendo uma base consistente para o apoio jurídico à administração federal.

A Constituição de 1988 foi um marco ao definir, no artigo 131, a Advocacia-Geral da União como órgão responsável pela representação judicial e consultoria da União. Também disciplinou a carreira dos procuradores estaduais e distritais, bem como estabeleceu a exigência de concurso público para o ingresso desses profissionais. Embora não tenha detalhado a Advocacia Pública Municipal, o STF determinou a exclusividade de procuradores concursados para o assessoramento jurídico dos municípios. Assim, a Advocacia Pública moderna emergiu para garantir a representação adequada do Estado, levantando discussões sobre sua atuação e os limites de sua defesa em relação ao interesse público.

Instituída, então, a Advocacia Pública, cujos integrantes são dotados de capacidade postulatória apta a representar, judicial e extrajudicialmente, o Estado sempre que necessário, surgiram questionamentos sobre como e quais contornos deve ter essa representação com relação ao interesse público.

O Poder Público não detém interesse próprio, mas apenas os chamados interesses públicos, diferenciados, conforme Carnelutti e Renato Alessi, em interesse primário (atrelado ao cumprimento do ordenamento jurídico) e interesse secundário (relativo à administração enquanto pessoa jurídica autônoma). Segundo Alessi, o interesse secundário só recebe tutela jurídica se coincidir com o interesse primário; caso contrário, é considerado ilícito.

A advocacia pública, nesse contexto, é definida como a advocacia do Estado, vinculada à defesa do interesse público de acordo com valores constitucionais e legais. Contrapõe-se à advocacia de Governo, que busca atender a interesses específicos do governante, desprovida de independência e eventualmente voltada à promoção de interesses

pessoais do administrador (Ramos, 2010). Idealmente, portanto, a advocacia pública deve sempre buscar o interesse público primário e a legalidade.

No entanto, existem diferentes posições doutrinárias sobre o papel da Advocacia Pública em sua atuação contenciosa. Parte da doutrina sustenta que, nesses casos, o advogado público deve defender prioritariamente o interesse secundário, ou seja, buscar o sucesso da defesa estatal mesmo se a pretensão do autor for compatível com o ordenamento jurídico. Um exemplo desse entendimento, conceituado como atuação “anômala” pelo STF¹², é a atuação do Advogado-Geral da União no controle concentrado de constitucionalidade, cuja função é defender o ato impugnado diante da presunção de legitimidade dos atos normativos, conforme o artigo 103, § 3º, da Constituição Federal e interpretação do Supremo Tribunal Federal.

Nessa linha, o Ministro Luís Roberto Barroso (2007) defende que cabe ao Ministério Público a defesa do interesse público primário, enquanto a Advocacia Pública atua na tutela do interesse público secundário. Barroso destaca que essa separação de esferas entre os dois órgãos foi uma inovação da Constituição de 1988, o que reforça a distinção de papéis institucionais na promoção da justiça e defesa do Estado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008) adota perspectiva semelhante ao distinguir entre as funções consultiva e contenciosa da Advocacia Pública. Para ela, na atuação consultiva, deve-se buscar a correta interpretação do direito e o interesse primário com maior independência, enquanto na função contenciosa, prevalece a defesa da posição estatal ainda que não necessariamente coincida com o interesse primário do ordenamento. Essa posição se aproxima da lógica utilizada no controle de constitucionalidade, baseada na legitimidade presumida dos atos do poder público.

Por outro lado, uma segunda corrente doutrinária entende que, na atuação judicial, a defesa do interesse secundário é dever do advogado público individualmente, mas à Instituição cabe zelar institucionalmente pelo interesse primário (Martins, 2019; Madureira, 2015). Madureira, ao diferenciar autonomia institucional e independência profissional, argumenta que a Advocacia Pública deve funcionar como estrutura hierarquizada, possibilitando uniformização dos posicionamentos jurídicos, de modo que a autonomia técnica reside na instituição e não nos advogados individualmente. Dessa forma, prevalece

¹² ADI nº 72. Min. Relator Sepúlveda Pertence. Julgada em 22.03.1990.

o entendimento de que a instituição deve recusar a defesa de atos administrativos inválidos, protegendo, acima de tudo, o interesse público primário e a ordem jurídica.

Desse modo, parte substancial e mais conservadora da doutrina adota a diferenciação entre a atuação consultiva – em que se deve buscar a prevalência da interpretação correta e, portanto, o interesse primário – e a atuação contenciosa, que promover a defesa do Poder Público mesmo que não lhe assista razão sob a mesma lógica da atuação do AGU no controle concentrado, ou seja, a presunção de legitimidade dos atos estatais.

Há uma segunda orientação que entende ser impositivo aos membros da Advocacia Pública individualmente considerados, em sua atividade contenciosa, o dever de defender o interesse secundário, desde que não encontre apoio institucional para defesa do interesse primário (Martins, 2019).

É dever da Instituição da Advocacia Pública, todavia, mesmo em Juízo, não a defesa do interesse secundário, mas a defesa do interesse primário. As decisões contrárias ao interesse secundário devem ser adotadas institucionalmente. A Instituição tem total prerrogativa de não defender a validade de um ato administrativo inválido em juízo.

Há, pois, um dever imposto a cada advogado público de tutelar em juízo o interesse secundário e um dever imposto à Instituição da Advocacia Pública de, em juízo, tutelar o interesse primário. Essa tese, aqui adotada, alicerça-se na diferenciação entre a autonomia do advogado público e a autonomia da instituição (Madureira, 2015).

Vem ganhando espaço, contudo, por mais consentânea com o Estado Democrático de Direito a posição de que o ente público só possui o interesse primário e, portanto, não haveria interesse jurídico em ver defendido um interesse contrário ao seu (Moreira Neto, 2006).

Para essa última corrente, não se aceita a dicotomia entre interesse público primário e interesse público secundário, já que essa distinção doutrinária que não condiz com o modelo de Estado Democrático de Direito que se busca, devendo os advogados públicos orientar uma correta aplicação do Direito tanto em âmbito consultivo quanto no exercício do contencioso judicial, porque se encontram vinculados à legalidade administrativa e porque se dedicam, por imposição do regime jurídico-administrativo, à realização do interesse público (Martins, 2019).

Ricardo Marcondes Martins expressa que, "por definição, a Administração Pública pretende cumprir corretamente sua função, pretende sempre atender da melhor forma possível ao Direito", e que por isso, "é a primeira interessada na correção das antijuridicidades cometidas pelos agentes públicos". Assim, para o autor, "a Administração só deve litigar em juízo quando estiver convicta de que a pretensão do administrado não é agasalhada pelo direito", num contexto em que se "não acreditar na juridicidade de sua tese defensiva, ela não deve litigar, deve corrigir a ilicitude administrativa".

Assim o dever da Advocacia Pública, adotando-se a segunda ou a terceira posição acima expostas (individual ou institucionalmente), é promover a defesa do interesse público primário, cujo conteúdo pode ser alcançado a partir da efetivação dos direitos e garantias fundamentais plasmados na Constituição.

Constatando-se que, no caso concreto, houve uma violação às normas constitucionais relativas à justiça ambiental, o advogado público, ou a Advocacia Pública enquanto instituição, deve buscar formas de minorar o dano sofrido. Nos litígios socioambientais, o posicionamento das advogadas e dos advogados públicos devem estar nessa linha de raciocínio: uma política pública é escolha de governo, mas não se sobrepõe à política de Estado constitucionalmente estabelecida, de promoção da dignidade da pessoa humana e de defesa e proteção do meio ambiente.

A prevenção e a reparação de injustiças ambientais são de interesse do Poder Público que, quando se coloca como violador dos direitos relacionados à justiça ambiental, tem o dever de corrigir seus atos. A Advocacia Pública pode se basear em dados científicos e jurídicos, desde que não prejudique a defesa do meio ambiente e não contrarie as normas de defesa do próprio ente representado. No entanto, verificado um caso de injustiça ambiental no caso concreto, deve-se pensar na redução de danos àquela violação. Esse entendimento pode permitir, por exemplo, a propositura de acordos que convergem na diminuição de vulnerabilidades, por meio do principiologia e da prática da justiça ambiental (Pereira, 2024).

A prioridade deve ser a proteção do meio ambiente, garantindo simultaneamente que o governo cumpra seu papel na redução das desigualdades e vulnerabilidades. Isso deve ser feito sem antagonizar as entidades autárquicas ou órgãos da administração direta. Espera-se que a advocacia do estado atue não como um opositor, mas como um negociador, mediador e conciliador, buscando a melhor defesa ambiental baseada nos princípios da

justiça ambiental. Dessa forma, a proteção ambiental será realizada sem ignorar possíveis violações aos direitos das pessoas envolvidas (Pereira, 2024).

No contexto de justiça ambiental para os povos tradicionais, é fundamental que a advocacia pública garanta que o Estado busque soluções que considerem o respeito à diversidade cultural como fundamento para uma efetiva proteção da diversidade biológica (Diegues, 1996). Cabe à advocacia pública assegurar que a justiça ambiental seja cumprida por meio de pareceres, notas e assessoramentos dados aos gestores públicos (Pereira, 2024). Em situações já judicializadas, os representantes do governo devem procurar minimizar a litigância injusta, propondo acordos que promovam a justiça ambiental sem negligenciar a proteção do patrimônio público.

Na esfera consultiva, é pacífica a defesa do interesse público primário, e observa-se uma crescente atuação da advocacia pública em favor do reconhecimento e reparação das injustiças históricas sofridas pelos povos tradicionais. O julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol¹³, em 2009, trouxe avanços conceituais, como a dupla afetação, mas ainda não estabilizou plenamente esse entendimento para outros grupos tradicionais. Nesse sentido, percebe-se que os órgãos consultivos da advocacia pública desempenham papel fundamental na superação dos aparentes conflitos entre a proteção integral de unidades de conservação e os direitos das comunidades tradicionais (Pereira, 2024).

Uma mudança significativa ocorreu com o Parecer nº 175/2021 da Advocacia-Geral da União (AGU), que abordou a sobreposição de políticas públicas constitucionais, propondo instrumentos práticos de compatibilização, como a supressão ou recategorização parcial das unidades de conservação — desde que mantida a permanência das comunidades tradicionais. Esses mecanismos devem ser excepcionalmente utilizados quando o regime de dupla afetação não for viável, demonstrando o compromisso com a permanência das populações tradicionais em suas terras (Pereira, 2024).

De forma semelhante, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP) revisou seu posicionamento acerca da incompatibilidade entre proteção integral e ocupação tradicional. Em parecer recente, reconheceu que a continuidade da ocupação quilombola anterior à criação de determinada unidade de conservação não deve ser suprimida,

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 3.388, Relator: Ayres Britto. Disponível em: redir.stf.jus.br. Acesso em: 30 abr. 2025.

considerando o direito constitucional dessas comunidades à titulação das terras necessárias à sua existência étnica.

Esse entendimento baseou-se na compreensão de que a funcionalidade, e não a titularidade, é o critério relevante para a definição de bens de domínio público. Assim, pode-se garantir a propriedade das áreas ambientalmente protegidas às comunidades quilombolas, conforme o art. 68 do ADCT, desde que respeitadas as restrições ambientais e a função socioambiental da propriedade, conforme destacado pelo voto da Ministra Carmen Lúcia em caso análogo. A preservação ambiental permanece como limite essencial ao exercício desses direitos.

Esse novo paradigma socioambiental indica uma ruptura com a postura tradicional da Administração Pública, que frequentemente perpetuava a invisibilidade das comunidades tradicionais em nome da proteção integral. Com a mudança de entendimento, a advocacia pública caminha para uma atuação pós-positivista, focada em soluções consensuais e no reconhecimento de múltiplos valores envolvidos nos conflitos.

Por fim, diante da necessidade de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, torna-se imprescindível que o Estado abandone práticas judiciais reativas e mecânicas (Megna, 2023). A construção de uma nova governança ambiental demanda a participação das instituições e da sociedade civil, assegurando o diálogo, a transparência e o acompanhamento das soluções adotadas (Jobim, 2019; Sarlet; Fensterseifer, 2023). Somente assim será possível concretizar a justiça socioambiental e promover um futuro mais justo, plural e sustentável.

A superação desses obstáculos demanda um esforço conjunto do Judiciário, do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil para a construção de um novo modelo de governança ambiental, baseado no diálogo, na cooperação e na busca por soluções sustentáveis. A efetividade dos processos ambientais depende da criação de mecanismos que garantam a participação qualificada dos afetados, a transparência das decisões e o monitoramento contínuo das medidas adotadas (Jobim, 2019). A consolidação dessa nova abordagem processual representa um passo fundamental para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a construção de um futuro mais justo e sustentável.

Conforme trataremos no próximo tópico com a análise de casos concretos, é assim que vem atuando a PGE/SP nas demandas em que se discute o aparente conflito de interesses

entre os direitos dos povos tradicionais e a preservação de territórios especialmente protegidos.

4. As experiências no Estado de São Paulo: mediação como melhor caminho

A mediação nos litígios ambientais surge como resposta à crescente complexidade dos conflitos socioambientais, exigindo do sistema jurídico uma abordagem inovadora e sistêmica. Diferentemente dos processos tradicionais voltados à responsabilização individual, os litígios ambientais buscam a transformação de práticas e estruturas que ameaçam direitos coletivos e difusos, como o direito ao meio ambiente equilibrado e à proteção das comunidades tradicionais.

Nesse contexto, tem crescido o uso de práticas processuais inovadoras, como câmaras de conciliação e a atuação de peritos e gestores na implementação das decisões judiciais (Pinto, 2018). Essas estratégias têm mostrado resultados positivos na resolução de conflitos envolvendo a ocupação de unidades de conservação por comunidades tradicionais, tais como quilombolas e indígenas, historicamente presentes nessas áreas.

As experiências recentes evidenciam que, no início das ações judiciais, o Estado adotava postura reativa, resistindo à permanência das comunidades e à regularização fundiária de suas áreas. A transformação desse cenário só se tornou possível após uma mudança no entendimento jurídico da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP) e maior alinhamento com órgãos como a Fundação Florestal e a Secretaria de Meio Ambiente, permitindo avançar nas negociações e estabelecer a mediação como alternativa efetiva à solução de impasses.

Destaca-se também o papel do Gabinete de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (GabCon TRF3), cuja atuação foi essencial para promover a escuta ativa e o diálogo entre comunidades, Estado, Ministério Público, Defensoria Pública e demais órgãos envolvidos. Esse espaço de mediação possibilitou a retomada da confiança dos indígenas e quilombolas no Estado, resultando em resoluções consensuais e mais respeitadas às especificidades de cada grupo.

A seguir, passamos a detalhar a dinâmica de cada caso.

4.1 Mediação Aldeia Paranapuã-Parque Estadual Xixová Japuí-São Vicente¹⁴

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo Estado de São Paulo contra a FUNAI, visando a remoção da comunidade indígena Paranapuã, composta por 36 indígenas, do interior do Parque Estadual Xixová Japuí (PEXJ), além da reparação de supostos danos ambientais. A área, reivindicada pelos Guarani como território tradicional, é administrada pela Fundação Florestal e objeto de litígios paralelos, incluindo ações possessórias movidas pela Fundação CASA.

Durante o processo, houve mudanças de competência e, em 2015, foi proferida sentença determinando a remoção dos indígenas após o trânsito em julgado, deixando a apuração dos danos para o momento posterior. Contra essa decisão, FUNAI, MPF e União apresentaram recurso, e o Ministério Público Federal manifestou interesse em solução consensual, levando à designação de mediadores para conduzir a mediação do conflito.

Em 2021, após sessões mediadas pela Dra. Celia Regina Zapparolli, foi celebrado um acordo que permitiu a permanência provisória da comunidade indígena, com limite de moradias e casas de reza, conforme condições estabelecidas no termo judicialmente homologado em março de 2022. O acordo, que não implica renúncia das partes aos pedidos principais, será monitorado semestralmente sob coordenação do Gabinete da Conciliação do TRF3 enquanto durar o julgamento dos recursos.

Essa mediação inaugurou a linha temática “ambiental multicultural” (Zapparolli, 2018) no TRF3, destacando a importância da participação ativa da comunidade indígena e a busca pela integração com a gestão do parque. O trabalho intensivo de quase três anos, com escuta ativa e ações conjuntas, possibilitou maior compreensão dos direitos e restrições envolvidos, contribuindo para a pacificação dos conflitos enquanto se mantém o monitoramento e cumprimento dos termos acordados.

Muito embora não tenha colocado fim ao litígio, o acordo permanece em vigência com a pacificação de conflitos antes existentes entre os gestores do Parque Estadual e a comunidade indígena. Para além disso, permanece ainda hoje o monitoramento semestral do acordo, que garante o cumprimento de seus termos.

¹⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Ação Civil Pública nº 0001218-26.2004.4.03.6104. Autor: Estado de São Paulo. Réu: FUNAI. Disponível em: [Detalhe do Processo · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau](#). Acesso em 11/12/2024

4.2 Mediação Quilombo da Fazenda¹⁵

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, sucedida pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal, ajuizou ação civil pública em defesa da Associação da Comunidade dos Remanescentes Quilombo da Fazenda (ACRQF), buscando a titulação do território tradicional quilombola, sobreposto ao Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Picinguaba), numa área de 3.368 hectares. A sentença determinou a criação de um Plano de Uso Tradicional, com participação paritária entre órgãos governamentais e a comunidade quilombola, visando conciliar a permanência dos moradores com o uso sustentável dos recursos naturais, além do levantamento fundiário do território pelo ITESP.

Com o recurso de apelação ainda pendente, iniciou-se em 2022 um processo de mediação para buscar uma solução consensual. A mediação contou com 62 horas de trabalho, incluindo reuniões presenciais e virtuais, priorizando a escuta direta de membros da comunidade. O acordo celebrado reconheceu a titularidade coletiva do território quilombola e propôs a alteração parcial da área do parque para uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), enquanto a preservação integral foi mantida em trechos ecologicamente sensíveis.

O acordo também estabeleceu regras para uso das áreas, limitando novas moradias e definindo que as estruturas existentes devem servir exclusivamente à moradia e ao turismo de base comunitária quilombola, vedando o uso comercial, como acampamentos ou restaurantes. Ficou garantida à ARCQF a exclusividade na gestão do turismo comunitário e determinada a criação de fóruns conjuntos para implementação do Plano de Uso Tradicional das áreas que permanecem como parque estadual.

O Termo de Acordo foi homologado pelo TRF3 em janeiro de 2024 e está sendo acompanhado por novas sessões de mediação. A experiência foi reconhecida nacionalmente, recebendo menção honrosa do CNJ, e demonstrou como a escuta ativa e o respeito à cultura quilombola podem harmonizar a permanência da comunidade ao território e a proteção ambiental, assegurando justiça socioambiental e o direito à terra.

¹⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Ação Civil Pública nº 5000688- 47.2018.4.03.6135. Autor: Defensoria Pública da União e Fundação Cultural Palmares Réu: Estado de São Paulo, Fundação Florestal, Fundação ITESP. Disponível em: [Detalhe do Processo · Processo Judicial Eletrônico - TRF3 - 1º Grau](#) - 1º Grau. Acesso em 12/12/2024

4.3 **Mediação Terra Indígena Jaraguá**¹⁶

O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública contra a União visando suspender, liminarmente, a Portaria nº 683/2017 do Ministro da Justiça e, no mérito, anular esse ato para restabelecer a Portaria nº 581/2015, que reconhece e amplia a Terra Indígena Jaraguá para o povo Guarani Mbya. O Estado de São Paulo ingressou como parte, pois os pedidos afetavam sua jurisdição, principalmente pela sobreposição da terra indígena ao Parque Estadual do Jaraguá, comprometendo parte significativa da unidade de conservação. Em meio a disputas judiciais, diversas decisões suspenderam o processo de ampliação da terra indígena, culminando com a edição de portarias conflitantes pelo governo federal.

Ante a controvérsia, o MPF e as partes interessadas encaminharam o caso para o Gabinete de Conciliação do TRF3, onde iniciou-se em 2021 um processo de mediação. O objetivo era conciliar os interesses da gestão do Parque Estadual do Jaraguá com os direitos da comunidade Guarani Mbya, por meio da regulamentação do uso compartilhado da área sobreposta. O Estado de São Paulo e a Fundação Florestal manifestaram disposição para formar um plano de convivência, ressaltando a proibição de caça e de novas aldeias na área do parque, além da solicitação de estudos fundiários pelo ITESP.

Em abril de 2024, foi celebrado e, em setembro, homologado judicialmente o Termo de Acordo de Mediação, assegurando à comunidade indígena a posse sobre uma área de 532 hectares, conforme os limites da Portaria nº 581/2015. O acordo prevê monitoramento contínuo por mediações semestrais e estabelece que a União Federal deve promover reformas em moradias indígenas e remover ocupações ilegais. O pacto reforça que o reconhecimento da posse não implica anuência do Estado ao mérito das ações demarcatórias.

O acordo representou um avanço histórico tanto para a comunidade Jaraguá — que obteve proteção legal diante de ameaças territoriais — quanto para a conservação do Parque Estadual, ao definir regras para uso sustentável e proteger áreas sensíveis da unidade. Dessa forma, conciliou a justiça social, ao garantir dignidade e moradia ao povo Guarani Mbya, com a integridade ambiental do parque, representando um marco importante para a justiça socioambiental na região.

¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Ação Civil Pública nº 5024498-93.2017.4.03.6100. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal; Estado de São Paulo. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=3f8706d1677fccf734687f0e1a8753cea9c518a0422a5f93>. Acesso em 11/12/2024

Conclusão

Como apontado nas experiências acima, é fundamental o papel da advocacia pública na promoção e concretização da justiça ambiental, especialmente em um contexto de crescente complexidade dos litígios socioambientais. A atuação da instituição não se limita à defesa dos interesses do Estado, mas inclui, igualmente, a defesa dos direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente, assegurando que as políticas públicas sejam implementadas de forma justa e equitativa.

A advocacia pública deve assegurar a aplicação eficaz das leis ambientais, protegendo tanto o meio ambiente quanto as comunidades que dele dependem, como indígenas e quilombolas. A mediação de conflitos socioambientais, promovendo o diálogo e buscando soluções consensuais, é essencial para construir uma governança ambiental inclusiva e participativa.

A partir das experiências da PGE/SP, propõe-se que a advocacia pública assuma protagonismo na concretização da justiça ambiental, promovendo um desenvolvimento sustentável que respeite a diversidade cultural e biológica do país. Ao garantir políticas públicas justas e equitativas, contribui para um futuro em que o meio ambiente e as comunidades possam prosperar juntos.

Nesse sentido, a advocacia pública tem a responsabilidade de garantir que as leis ambientais sejam aplicadas de maneira eficaz, protegendo tanto o meio ambiente quanto as comunidades que dele dependem. Isso envolve a defesa dos direitos das populações tradicionais, como indígenas e quilombolas, cujas vidas e culturas estão intrinsecamente ligadas aos seus territórios. A atuação em litígios que envolvem a criação e gestão de unidades de conservação, deve buscar soluções que conciliem a proteção ambiental com os direitos dessas comunidades, promovendo a coexistência harmoniosa entre a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

Bibliografia

- ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental - ação coletiva e estratégias argumentativas**. In: _____; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará e Fundação Ford, 2004.
- _____; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental?** 2009.

- ALMEIDA, Eloísa Machado de; GUIMARÃES, Livia Gil; FERRARO, Luíza Pavan. **Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal**. 2020.
- BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 13, jan/mar, 2009.
- _____. **O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público**. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007
- BENATTI, José Heder. **Posse Agroecológica & Manejo Florestal à luz da Lei 9.985/00**. Curitiba: Juruá Editora, 2003.
- BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.
- _____. **Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 08.02.2007.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**.
- BULLARD, R.D., 2018. **Race, Place, and Environmental Justice After Hurricane Katrina: Struggles to Reclaim, Rebuild, and Revitalize New Orleans and the Gulf Coast**. Routledge.
- CAMPOS, André Gambier. **IPEA. Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília, fevereiro de 2008, p. 14. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1328.pdf. Acesso em 08/12/2024.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Saraiva Educação SA, 2017.
- CHACPE, J. F. **Territórios Quilombolas e Unidades de Conservação de Proteção Integral: desafios da conciliação na Administração Federal**. 2014. 150 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília.
- CUTTER, Susan L. **Race, class and environmental justice**. Progress in human geography 19, no. 1 (1995): 111-122.
- DA TERRA, Carta. **A carta da Terra**. Eco-92. Rio de Janeiro: Comissão Carta da Terra, 2000.

- DERANI, Cristiane. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica**. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Responsabilidade dos procuradores e assessores jurídicos da Administração Pública**. BDA – Boletim de Direito Administrativo, n. 1, p. 1-7, jan. 2008.
- DIEGUES, Antonio Carlos. **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil**. São Paulo: Nupaub, USP, 1999
- FENSTERSEIFER, Tiago. **Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações)**. Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: Educ, p. 74-96, 2014.
- FULLER, Lon L. **The Forms and Limits of Adjudication**. In: Harvard Law Review, v.92, n.2, p.353-409, Dez.1978.
- KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados**. Livraria do Advogado Editora, 2021.
- MADEIRA, João Augusto et al. **Interfaces e sobreposições entre Unidades de Conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio**. In: Anais do VII SAPIS e II ELAPIS, Florianópolis, 2015.
- MADUREIRA, Claudio. **Advocacia Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- MARTINEZ ALIER, Juan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**, pp. 379-379. 2009.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. **Aspectos controvertidos da Advocacia Pública: Controversial aspects of public advocacy**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutural RDAI, v. 3, n. 8, p. 63-85, 2019
- MEGNA, Bruno Lopes. **Políticas de solução de conflitos administrativos: adequação e racionalidade**. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- MERCADANTE, Maurício. **Breve histórico da origem e tramitação do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação–SNUC**. URL: <http://www.geocities.com/RainForest/Jungle/7496/historia.Htm>, 1999 – acesso em 07/12/2024.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A advocacia de Estado e as novas competências federativas**. Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 129, p. 275-279. Brasília, jan./mar. 1996.

- NUSDEO, Ana Maria. **Direito & Economia**. Curitiba, Juruá, 2018.
- ONU. Organização das Nações Unidas (Brasil). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 08/12/2024.
- ONU. Organização das Nações Unidas (Brasil). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1992. Disponível em: [Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano](#). Acesso em 08/12/2024.
- PEREIRA, Diego. **Justiça Climática e a Advocacia Pública**. In: DIAS NOLASCO, Rita. Desafios Contemporâneos da Advocacia Pública Ambiental. (Portuguese Edition). Edição do Kindle. 2024.
- PORTO, Marcelo F., Tania Pacheco, Jean P. Leroy (eds.) **Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- RICARDO, Fany Pantaleoni; FUTADA, Silvia de Melo. **Povos Indígenas no Brasil 2011/2016**. Instituto Socioambiental. 2017.
- RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. **Neoconstitucionalismo e legalidade administrativa: a juridicidade administrativa e sua relação com os direitos fundamentais**. In: Revista da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, n. 63, p. 181-201. Rio de Janeiro, 2008
- SANTOS, João Paulo de Faria. **O começo, o meio e o fim: a saga circular das comunidades tradicionais em unidades de conservação**. In: DIAS NOLASCO, Rita. Desafios Contemporâneos da Advocacia Pública Ambiental. (Portuguese Edition). Edição do Kindle. 2024.
- SARLET, Ingo; FENSTENSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 7ª ed., 2021
- _____. **O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de justiça e do Supremo Tribunal Federal**. Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2019.
- SEN, Amartya. **A idéia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras. 2009.
- ZAPPAROLLI, Celia Regina. **Axiomas da comunicação e escuta ativa**. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA. Curso de formação de conciliadores e mediadores judiciais, 2020, Brasília. Palestra. Brasília: CNJ, 2020.vídeo (7 min).