V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NORMA SUELI PADILHA

MARCELO JOSÉ COUSILLAS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Marcelo José Cousillas, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza, Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-222-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A pesquisa apresentada no V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na Universidade da República do Uruguai, em Montevidéu – Uruguai, e agora apresentada nesta coletânea do Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo I traduzem, em toda sua complexidade, os principais questionamentos do Direito Ambiental na atualidade. Em comum, esses artigos guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto de estudos balizados por referencial teórico da mais alta qualidade e realizadas por pesquisadores comprometidos e envolvidos com a busca da efetividade dos direitos socioambientais.

Os autores debatem nos artigos ora apresentados temas envolventes sobre questões ambientais que buscam solução nos instrumentos jurídicos do Direito Ambiental, e que perpassam inquietudes comuns a sociedade brasileira e latino americana, sobre danos ambientais e atividades poluidoras, vulnerabilidade de comunidades tradicionais, mudanças climáticas, agrotóxico, mineração, resíduos sólidos, instrumentos de tutela, sistema de responsabilidades e vários aspectos de conflitos socioambientais.

A leitura dos artigos que compuseram o presente Grupo de Trabalho proporcionará aos leitores um conjunto de informações e conhecimentos que muito contribuirá para o aprofundamento da pesquisa em temas relevantes e instigantes, que desafiam os instrumentos do Direito Ambiental na busca de efetividade do equilíbrio ambiental enquanto um direito fundamental.

No artigo intitulado “(In) Justiça ambiental e a análise econômica do Direito como fundamento da responsabilidade por Danos”, a autora Virginia De Carvalho Leal enfrenta o debate sobre as consequências de se utilizar, como fundamento para a responsabilidade por danos extracontratuais, a análise Econômica do Direito, que busca aplicar a regra “custo-benefício” e justifica a responsabilidade como instrumento para alcançar a maximização da riqueza e a eficiência ou minimização dos acidentes. O artigo demonstra que tal interpretação pode causar disfunções sociais graves e injustiças ambientais, buscando a inserção de critérios distributivos no sistema de responsabilidade por danos ambientais como resposta de igualdade.

Os autores Raul Miguel Freitas de Oliveira e Dirceu Giglio Pereira, no artigo intitulado “A função Administrativa do Estado sócio-ambiental brasileiro sob o prisma dos instrumentos ambientais econômicos”, apresentam uma contribuição para uma nova forma de se analisar a função administrativa estatal, sob o enforque da doutrina jus-ambientalista, em particular a teoria dos instrumentos ambientais econômicos, como promotora do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No artigo “Conflitos socioambientais e mineração: apontamentos sobre os casos Canaã dos Carajás/Pará e Catalão/Goiás, Brasil”, a autora Sanmarie Rigaud Dos Santos, se utilizando na pesquisa da metodologia da análise de casos concretos, aponta como os atuais processos de apropriação do solo e subsolo por mineradoras podem afetar a vida dos trabalhadores rurais, em decorrência dos conflitos sociais e territoriais provocadas pela atividade mineradora.

Os autores João Paulo Rocha de Miranda e Eliane Cristina Pinto Moreira apresentam a inconvencionalidade da Lei 13.123/15 ao tratar da consulta prévia para o acesso aos conhecimentos tradicionais associados à agrobiodiversidade, confrontando-a os principais tratados internacionais de direitos humanos que consideram a consulta prévia como direito humano dos povos e comunidades tradicionais.

Gustavo Leite Caribé Checcucci apresenta o artigo “Constitucionalização do Direito Ambiental no Brasil e sua efetividade”, abordando na pesquisa o Direito Ambiental a luz da Constituição Federal de 1988, influencia da Declaração de Estocolmo sobre a constitucionalização, e algumas inquietudes quanto a efetividade dos direitos ambientais.

No artigo intitulado “Exploração de Petróleo em Terras Indígenas à Luz da experiência latina”, a autora Julianne Holder da Câmara Silva Feijó, a partir do histórico das consequências desastrosas de empreendimentos petrolíferos em terras indígenas por toda a América Latina, analisa as condicionantes preestabelecidas pela Constituição brasileira, principalmente no que concerne a consulta às comunidades impactadas, resgatando a experiência de alguns dos países latinos.

Na sequencia, os autores Ari Alves de Oliveira filho e Norma Sueli Padilha discutem a pesquisa intitulada “Limites da regulamentação ambiental do agrotóxico e a vulnerabilidade do consumidor”. A pesquisa propõe uma reflexão sobre limites do sistema de comando e controle, que não propiciam, por si só a implementação de uma efetiva proteção a saúde humana e ambiental contra os riscos de contaminação, principalmente em decorrência da concentração da gestão de risco nos órgãos reguladores estatais por sua atuação de polícia administrativa.

O artigo intitulado “lixões, risco aviário e a responsabilidade civil do poder público no estado do amazonas”, de autoria de Valmir César Pozzetti e Juliana de Carvalho Fontes, analisam relação existente entre o risco aviário, os lixões existentes em localidades próximas a aeroportos e a responsabilidade do Poder Público, nos municípios do interior do Amazonas, uma vez que há uma quantidade considerável de lixões construídos no entorno dos aeródromos.

Augusto Cesar Leite de Resende e Fábia Ribeiro Carvalho de Carvalho apresentam o artigo “políticas públicas socioambientais e a política nacional de resíduos sólidos” a partir da análise dialética, a pesquisa aborda os processos de formulação de políticas públicas em especial de uma política que se estabelece em níveis teóricos globais na interação homem-natureza, destacando sua interface ecológica.

No artigo intitulado “propriedade privada no paradigma ambiental” de Thiago Loures Machado Moura Monteiro, aborda sobre como compreender o direito de propriedade privada, no paradigma ambiental, presente no ordenamento jurídico brasileiro. A compreensão pretendida se refere a partir de qual projeto de sociedade deve ser analisado o direito à propriedade privada, em especial se é viável o projeto neoliberal.

Por conseguinte, Victor Roberto Corrêa de Souza e Cleber Francisco Alves apresentam o artigo intitulado “proteção da confiança e defensoria pública em uma perspectiva socioambientalista” tratando das conexões entre o princípio da proteção da confiança e o socioambientalismo, especialmente em casos em que interesses e expectativas legítimas de uma coletividade de pessoas vulneráveis lato sensu são diretamente afetados por atos administrativos, sob a justificativa da necessidade de proteção ao meio ambiente.

Por fim, o autor Bruno Moitinho Andrade de Souza destaca em seu artigo intitulado “proteção jurídica do patrimônio cultural subaquático” que objetiva trazer reflexões sobre a atual tutela do patrimônio cultural subaquático no Brasil.

Diante de todos os trabalhos apresentados, os quais apresentam diferentes e profundas abordagens teóricas, normativas e até empíricas, agradecemos aos autores e autoras pela imensa contribuição científica ao desenvolvimento das discussões sobre Direito Ambiental e Socioambientalismo. A obra que ora apresentamos certamente servirá de instrumento para futuras reflexões e quiçá para o efetivo avanço na tutela do meio ambiente, tão primordial para a satisfação das necessidades das presentes e futuras gerações.

Profa. Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - Professora da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC, Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado do PPCJ

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - Professora da UNISANTOS / UFMS

Prof. Dr. Marcelo José Cousillas - Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de la República-URUGUAY

PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DEFENSORIA PÚBLICA EM UMA PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTALISTA

PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA Y LA DEFENSORIA PÚBLICA EN UNA PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTALISTA

Victor Roberto Corrêa de Souza
Cleber Francisco Alves

Resumo

O texto trata das conexões entre o princípio da proteção da confiança e o socioambientalismo, especialmente em casos em que interesses e expectativas legítimas de uma coletividade de pessoas vulneráveis lato sensu são diretamente afetados por atos administrativos, sob a justificativa da necessidade de proteção ao meio ambiente. A hipótese investigada no presente texto é se, e como, a assistência jurídica da Defensoria Pública poderia colaborar para a conexão entre ambos, na proteção de pessoas e coletividades vulneráveis.

Palavras-chave: Proteção, Confiança, Assistência jurídica, Socioambientalismo

Abstract/Resumen/Résumé

El texto trata de las conexiones entre el principio de protección de la confianza y socioambientalismo, especialmente en los casos en que los intereses legítimos y las expectativas de una comunidad de personas vulnerables sentido amplio se ven afectados directamente por los actos administrativos, debido a la necesidad de proteger el medio ambiente . La hipótesis investigada en este artículo es si, y cómo, la asistencia legal del defensor público podría contribuir a la conexión entre ellos, en la protección de las personas y comunidades vulnerables.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Protección, Confianza, Asistencia legal, Socioambientalismo

1. INTRODUÇÃO

O homem, diante de sua fragilidade, busca sempre proteger-se e estar livre e seguro perante ameaças externas e internas, como a violência em todas as suas formas, o simples medo, as doenças, a dor, a morte ou o crime. Busca o homem confiar em outras pessoas e nos atos destas, além de confiar nas relações econômicas, comportamentais e políticas havidas em uma sociedade determinada ou entre essa mesma sociedade e o Estado. Não fosse essa confiança, reflexo da busca por maior segurança, e a sociedade atual deteria muito maior grau de complexidade, pela baixa previsibilidade do futuro. A confiança, nestes termos, é a percepção individual acerca da segurança mínima que o homem deve ter. Desta confiança é que advém a necessidade de segurança jurídica, entendida como a dimensão social e intersubjetiva do valor e princípio que é a confiança, proporcionada por um determinado ordenamento.

Desse modo, alguém pode estar seguro de ameaças externas, em plena saúde, em sua casa, protegido da violência, mas viver em um Estado em que não haja qualquer proteção às suas legítimas expectativas de planejar sua vida conforme o ordenamento vigente. Essa segurança, estritamente jurídica, é delineada preventivamente pelo Direito, e deve ser aplicada diariamente pela Administração e pelo Judiciário, na efetivação de direitos e solução de conflitos, respectivamente.

Ora, na sociedade atual, em que a velocidade da comunicação e do acesso à informação demonstram a relativização integral dos conceitos de tempo e espaço, é de se esperar que o cidadão almeje a maior segurança jurídica possível. Nesse mundo de espaço e tempo relativizados, os órgãos de quaisquer dos Poderes, em seus relacionamentos com os cidadãos, assumem compromissos públicos das mais diversas formas, em relação aos quais os cidadãos criam expectativas legítimas em seus cumprimentos.

Entretanto, por motivos diversos (mutação jurisprudencial, independência decisória, mudança de gestão ou de gestores, erros administrativos, erro judiciário, morosidade, discricionariedade administrativa consistente em motivação econômica, política, financeira, social, internacional etc.), estes mesmos órgãos de poder, passado um determinado lapso de tempo, dão novo direcionamento a estes compromissos (modificando, anulando ou revogando seus atos), deliberando, ou mesmo sendo impostos,

a outras escolhas que afetam diretamente a boa-fé e a confiança das pessoas nos atos estatais. Nestas situações deve ser utilizado o princípio da proteção da confiança.

Mas, como proceder diante de alterações de comportamentos estatais, especialmente em matéria de Direito Ambiental, que afetem diretamente os interesses e expectativas legítimas de uma coletividade de pessoas vulneráveis *lato sensu*, que, por diversos motivos, não podem se defender adequadamente? A hipótese investigada no presente texto é se, e como, a assistência jurídica da Defensoria Pública poderia colaborar para a conexão entre o princípio da proteção da confiança e a perspectiva socioambientalista, na proteção de pessoas e coletividades vulneráveis.

2. FUNDAMENTOS JURIDICOS DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA E A DEFENSORIA PÚBLICA

A proteção à confiança não é novidade no ordenamento, já que desde a edição das Leis n.º 9.868/99 (art. 27) e 9.882/99 (art. 11), existe e é amplamente utilizada pelo Supremo Tribunal Federal a prerrogativa de restringir, em processos de controle concentrado de constitucionalidade, e tendo em vista, por exemplo, razões de segurança jurídica, *os efeitos* da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (invalidação lato sensu), afirmando que a eficácia desta invalidação só se dará a partir do trânsito em julgado ou a partir de qualquer outro momento a ser fixado, posterior ou anterior à decisão.

Ainda, o princípio da proteção da confiança foi positivado, recentemente, no Código de Processo Civil, quando determinou, em seu art. 927, § 4º que

> A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da **proteção da confiança** e da isonomia. (grifo nosso)

O objetivo do princípio da proteção da confiança é exatamente assegurar ao cidadão a estabilidade de suas expectativas legítimas em face de mudanças de posturas estatais que surpreendam o cidadão e/ou retroajam em seu desfavor, pois normas e atos emanados do Estado não podem ter um olhar oblíquo e único para o presente e projetar um futuro que desconsidere por completo as consequências dos atos individuais realizados sob um contexto passado, até então autorizado.

Assim, não sendo possível a manutenção destes atos estatais, e devendo a confiança do cidadão ser protegida, tal princípio demanda ou por regras claras de transição ou por indenizações compensatórias justas, ampliando a estabilidade e a proteção jurídica do cidadão perante a Administração Pública e demais órgãos estatais, e sem cercear as funções destes, como afirma Patrícia Baptista*:*

> Embora o princípio em causa não se preste a garantir a permanência das normas revogadas, por seu intermédio se assegura ao menos que as novas regras não incidam abruptamente. Trata-se de dar, ao particular que confiou, um tempo para que ele possa se adaptar às novas regras por meio da previsão de um regime transitório, minimizando seus prejuízos (BAPTISTA, 2007, p. 12).

Valter Shuenquener de Araújo aponta quais são as condições para a aplicação do princípio da proteção da confiança:

> O princípio da proteção da confiança não pode ser aplicado irrestritamente a todas as situações imagináveis. Existem fatores que condicionam a sua adoção no caso concreto. Neste tópico, teceremos alguns comentários sobre as principais condições a serem observadas para uma correta aplicação do princípio. São elas essencialmente quatro: i) a base da confiança; ii) a existência subjetiva da confiança, iii) o exercício da confiança através de atos concretos e iv) o comportamento estatal que frustre a confiança. (ARAÚJO, 2009, p. 82).

Portanto, para aplicação do princípio é necessário um comportamento, omissão ou ato normativo estatal do qual se origina a confiança dos particulares (*base da confiança*), provas de que o(s) indivíduo(s) confiou(-aram) subjetivamente na permanência do comportamento estatal e de que não o desconhecia (*existência subjetiva da confiança*), provas de que o(s) indivíduo(s) realizou(-aram) atos concretos que confirmem sua confiança no comportamento estatal (*exercício da confiança através de atos concretos*) e a ocorrência de um comportamento estatal novo, desviante daquele primeiro no qual o cidadão depositou suas expectativas (*comportamento estatal que frustre a confiança*).

No ordenamento brasileiro, a Lei do Processo Administrativo Federal, n.º 9.784/99, é o principal instrumento legal a priorizar relações de confiança entre a Administração Pública e o cidadão. Segundo essa Lei, a Administração tem o poder-dever de anular seus atos quando ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, mas sempre se respeitando os direitos adquiridos (art. 53); bem como tem o poder-dever de invalidar atos nulos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, no prazo de 5 (cinco) anos, salvo comprovada má-fé (art. 54). De outro lado, se estes atos forem sanáveis, poderão ser convalidados, desde que não afetem

interesse público (*lato sensu*) nem prejudiquem terceiros (art. 55). Deste modo, segundo a Lei 9.784/99, tem-se que atos administrativos ilícitos podem ser anulados ou revogados, e também convalidados. Mas, qualquer mudança de entendimento da Administração precisará respeitar a segurança jurídica, pois segundo o art. 2º da Lei 9.784/99: "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência." (grifo nosso).

Mas, e quando uma coletividade não reúne condições informacionais, técnicas, financeiras, organizacionais, econômicas ou simplesmente condições de sáude para iniciar ou dar andamento à defesa de interesses transindividuais subsumidos à necessidade de proteção da confiança depositada em atos administrativos? O que fazer, quando se está diante de uma vulnerabilidade processual, seja ela inicial ou incidental?

Mario Fuks, em trabalho de pesquisa de doutoramento, produzido em 2001, analisa os conflitos ambientais ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, e uma de suas conclusões bem ilustra a existência de vulnerabilidades coletivas:

> A visibilidade do ator mobilizado na defesa judicial do meio ambiente diminui em proporção ao distanciamento – expresso, simultaneamente, em termos sociais e espaciais – da classe média/alta organizada em locais da Cidade mais bem servidos pelas amenidades geradas por recursos ambientais e públicos. Ou seja, à medida que nos afastamos da Zona Sul e da classe média/alta organizada desta área do Rio de Janeiro, percebemos uma decrescente mobilização social em torno da defesa do meio ambiente. Assim, a gradação de visibilidade vai das associações de moradores de áreas da Zona Sul do Rio – incluindo sua extensão em direção a São Conrado e à Barra da Tijuca - , que, em geral, participam, de forma contínua, dos conflitos ambientais por eles iniciados, passando pelos grupos isolados e indivíduos de outras áreas da Cidade que, habitualmente, se limitam a encaminhar denúncias ao Ministério Público, até àquelas regiões predominantemente habitadas por população carente de recursos organizacionais e motivação cultural, em que não existem litígios ambientais. Não é, portanto, por mera coincidência, que o número dos conflitos ambientais sobe à medida que nos aproximamos da Barra da Tijuca (ver Tabela 5). [...] A análise socioespacial revela, então, a limitada abrangência da mobilização em torno da proteção ambiental no Rio de Janeiro, confirmando o perfil de classe média e alta dos grupos organizados que se mobilizam em torno da defesa ambiental. (FUKS, 2001, p. 91-92).

Pensamos que uma instituição em especial pode fazer a diferença na proteção da confiança destas populações e coletividades: a Defensoria Pública. De fato, havia certa discussão acadêmica acerca da legitimidade ativa da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações civis públicas, pois inexistia previsão legal autorizativa expressa e

direta. Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. descrevem com acuidade crítica essa evolução:

> Até a edição da Lei n. 11.448/2007, o quadro geral, na doutrina e na jurisprudência, não era favorável ao ajuizamento de ações coletivas pela Defensoria Pública, excetuadas duas possibilidades. Alguns autores entendiam que a Defensoria Pública poderia promover ação coletiva independentemente de legislação que expressamente assim determinasse. Por exemplo, quando a associação de moradores procurasse a Defensoria Pública para o ajuizamento de uma ação com a finalidade de coibir um dano ambiental, o art. 5º da Lei 7.347/1985 autoriza a impetração pela associação. Nessa situação, o Defensor Público atuaria apenas como representante judicial, quer dizer, a parte autora seria a associação, legalmente constituída há mais de um ano, que por ser hipossuficiente economicamente, daria ensejo à representação pela Defensoria. A petição inicial terá a associação de moradores como representada em juízo pelo Defensor Público subscritor da peça. Essa hipótese já é bastante conhecida. Existia, contudo, uma outra possibilidade de ajuizamento de ações coletivas, dependendo da previsão expressa de um órgão da defensoria pública para atuar na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Decorre esta possibilidade do art. 82, III, da Lei n. 8.078/1990 (CDC), que prevê a legitimação de órgãos de defesa do consumidor mesmo que despersonalizados, para a defesa dos direitos e interesses de que trata o Código. O autor desta ação seria um órgão da Defensoria Pública. O Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do RJ foi o precursor destas ações, explicitando na petição inicial que o Núcleo da Defensoria Pública de Defesa do Consumidor move a ação civil coletiva com base no art. 82, III, do CDC. Importante referir que esta premissa se insere no conjunto dos microssistemas da tutela coletiva, podendo ser estendida para todas as demais possibilidades de ajuizamento de ações civis públicas (art. 21 da ACP c/c art.90 do CDC), portanto, para além do direito do consumidor. A nova redação do art. 5º da Lei 7.347/1985, determinada pela Lei n. 11.448/2007, prevê expressamente a Defensoria Pública (art. 5º, II) entre os legitimados para a propositura da ação civil pública. Atende, assim: a) a evolução da matéria, democratizando a legitimação, conforme posicionamento aqui defendido; b) a tendência jurisprudencial que se anunciava. Além disso, a redação do dispositivo ficou mais clara. É norma louvável, que, além de prestigiar essa importantíssima instituição, estimula a tutela de direitos coletivos, imprescindível para o correto equacionamento da crise que assola do Poder Judiciário. (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016, p. 198-199).

Neste mesmo compasso, a Emenda Constitucional 80/2014, alterando o art. 134 da Constituição Federal, atribuiu tal missão à Defensoria, nos seguintes termos:

> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

O novo Código de Processo Civil, de 16/03/2015, em seu art. 185, determinou que: "*A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.*".

Em seguida, em 07/05/2015, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 3943, ajuizada pela CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), pacificou o tema e confirmou a constitucionalidade da atribuição da Defensoria para ajuizamento de ações civis públicas, conforme se extrai do seguinte acórdão:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDAD DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (STF, ADIN 3943, REL. MIN. CARMEN LÚCIA, D.JULG. 07/05/2015)

Por fim, é devido observar que a Defensoria detém legitimação para a defesa coletiva de interesses legítimos de grupos vulneráveis, que sejam desrespeitados pelo Estado, devendo ser observado que o conceito de vulnerabilidade não é apenas o econômico, mas sim o processual. Segundo Fernanda Tartuce, em recente artigo intitulado *Vulnerabilidade Processual no novo CPC* publicado em obra coletiva:

> Há certa controvérsia quanto ao uso dos termos vulnerabilidade e hipossuficiência; considerando-se o sentido da expressão no dicionário e sua tradição no sistema brasileiro, hipossuficiência é sinônimo de vulnerabilidade econômica. Vulnerabilidade indica suscetibilidade em sentido amplo, sendo a hipossuficiência uma de suas espécies (sob o viés econômico). A suscetibilidade do litigante, porém, pode advir de outros fatores involuntários que o acometam; como a vulnerabilidade pode decorrer da condição pessoal, é essencial adotar critérios objetivos para sua aferição. Traçar de maneira objetiva fatores que ensejam dificuldades adicionais para o litigante vulnerável e propor soluções é crucial para a igualdade real. A insuficiência econômica, também chamada de hipossuficiência, tem repercussão processual na medida em que impede ou dificulta a realização de atos processuais. Sempre que um sujeito processual não conseguir dar andamento ou atuar para defender seu direito por força de um óbice econômico, deve-se perquirir se é legítimo que ele sofra tal limitação em razão do obstáculo pecuniário e atuar de forma coerente com a resposta. Há também óbices geográficos: consideráveis dificuldades de locomoção ao local da prática dos atos processuais podem prejudicar a atuação em juízo por restrições de difícil ou inviável superação. Debilidades na saúde também devem ser consideradas [...] Há ainda quadros graves de desinformação pessoal: essa dificuldade pode ser gerada pelo desnivelamento cultural entre os litigantes, sendo marcada pela inexistência de informações e orientações que permitam o conhecimento dos direitos envolvidos. É evidente que tal

> fator interfere sobremaneira na performance do litigante sem defesa técnica. A dificuldade no emprego da técnica jurídica também pode se verificar: dificuldades experimentadas em razão da falta de advogado, da atuação insuficiente deste e dos obstáculos para provar os fatos constitutivos do direito alegado são circunstâncias que impactam significativamente no acesso à justiça e na prática de atos processuais. Por fim, pode ser constatada a vulnerabilidade organizacional: tal suscetibilidade acomete a pessoa que não consegue mobilizar seus recursos e estruturas para sua própria organização pessoal, encontrando restrições logísticas para sua atuação. Como exemplos, considere o comprometimento da atuação dos indivíduos que não têm casa e/ou foram dela despejados e as limitações tecnológicas decorrentes da exclusão digital. (In SOUSA, 2015, p. 284-285).

Deste modo, é possível imaginar, por exemplo, que as dificuldades geográficas, informacionais e organizacionais de uma coletividade encrustada em uma unidade de conservação, de difícil acesso, pode justificar claramente a atuação da assistência jurídica gratuita oferecida pela Defensoria Pública, pois estaria comprovada, neste caso, uma espécie de vulnerabilidade processual.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E CONFLITOS AMBIENTAIS.

Um exemplo de aplicação concreta do princípio da proteção da confiança em questões ambientais ocorre quando há a revogação de um licenciamento ambiental. Édis Milaré, enumerando diversos pontos de vista sobre a matéria, assim conclui:

> A despeito de todas estas considerações – somadas ao status do meio ambiente como direito fundamental do homem e à circunstância de que a liberdade de empreender se condiciona à sua integral proteção -, parece difícil sustentar possa a Administração aniquilar um direito do administrado, privando-o da correspondente indenização. Mesmo suspensa ou cassada a licença, é importante assinalar, remanesce o direito do administrado de algum modo vinculado ao empreendimento: se não sob a forma de atividade efetiva, ao menos sob a forma de ressarcimento dos danos (materiais e morais) que vier a sofrer por perda dos investimentos que antes foram legítima e legalmente autorizados. [...] Assim não fosse, o peso da defesa e da proteção ambiental recairia exclusivamente sobre os ombros do administrado, em dissonância com o art. 225 da Lei Maior, por força do qual o Poder Público e a coletividade devem compartilhar solidariamente o ônus da tutela ambiental. (MILARÉ, 2013, p. 810).

Do mesmo modo, quando se está diante de uma alteração legislativa nos marcos territoriais de uma unidade de conservação, ou no seu plano de manejo.

Tais hipóteses são exemplos de atos da Administração Pública Ambiental que poderão atingir as expectativas de certa coletividade vulnerável, inserida nesse contexto de potencial conflito ambiental.

Esses exemplos ficam ainda mais evidentes quando notamos as preocupações conservacionistas em torno das nossas conhecidas áreas de proteção ambiental (APA’s) e de sua criação despida de critérios. Fazendo uma analogia entre o Parque Natural do

Cabo de Gata-Nijar, localizado na Espanha e o SNUC brasileiro, assim se expressam Marc Dourojeanni e Maria Tereza Jorge Pádua:

> O esforço de gerenciamento de uma unidade de conservação como cabo de Gata-Nijar é titânico. Nela devem concertar-se os interesses e direitos de milhares de stakeholders ou atores individuais e agrupados que, em geral, são contraditórios uns com os outros e com a conservação da natureza. Também devem se considerar os interesses dos políticos regionais e locais, inclusive os das prefeituras das cidades incluídas no Parque. [...] O trabalho de coordenação entre setores públicos é gigantesco, pois praticamente todos atuam no âmbito do Parque Natural. Tudo isso, que é feito para salvar algo da natureza já extremamente modificada, tem um custo muito elevado. O custo de operação (orçamento de operação e investimento) só desse Parque Natural é equivalente à metade do orçamento de que o Ibama dispõe para todo o SNUC e deve equivaler a várias centenas de vezes mais do que o Brasil aplica em todas as suas APAs, que cobrem um espaço mil vezes maior. Na Espanha, como na Europa, proteger o pouco que resta do entorno natural é coisa séria para o público e, assim, os políticos e governantes respondem apropriadamente a essa demanda. Por isso é que, apesar de tantas dificuldades, os parques naturais europeus funcionam bem, ou seja, cumprem os seus objetivos ambientais, sociais e econômicos. Que lições pode se tirar destes fatos? Muitas. Primeiramente que os parques naturais e consequentemente as APAs brasileiras têm sua razão de ser. Muitas regiões do Brasil, em especial no Sul, Sudeste e Nordeste apresentam já condições de intervenção humana nos ecossistemas que são equivalentes às da Europa. Quando nelas ainda existem elementos naturais que devem ser preservados, por serem únicos ou relevantes para a sociedade, faz sentido se criar uma APA. Seus objetivos específicos devem ser claramente definidos, por exemplo, manter ou restaurar, dentro do possível, uma paisagem única de alto valor e/ou garantir a sobrevivência de espécies raras ou em perigo de extinção. Em segundo lugar, uma APA não é um instrumento equivalente a outras categorias de unidades de conservação, nem tampouco pode substitui-las. As APAs devem ser estabelecidas onde não se pode, em razão da irreversibilidade da situação fundiária ou do custo exorbitante da desapropriação, implantar outra categoria como, por exemplo, um parque nacional. Mas, na realidade, no Brasil muitas das APAs foram estabelecidas apenas para satisfazer pressões, inclusive derivadas de contratos de financiamento internacional de infraestruturas, para se criar unidades de conservação; ou apenas para que políticos 'mostrem serviço' a baixo custo na área ambiental e sem problemas (não têm que desapropriar a terra, nem enfrentar oposição severa). Por isso existem tantas APAs imensas e totalmente desnecessárias. (DOUROJEANNI; JORGE PÁDUA, 2013, p. 131-132).

Como agir, portanto, na proteção coletiva de direitos que possam ser afetados por tais atos administrativos?

A Lei 6.938/81, com as alterações da Lei Complementar 140/2011, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente bem como as repartições de poderes e competências entre os entes federados, e foi devidamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Segundo o art. 9º da Lei 6.938/81, são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: *"[...] VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas."*.

Esses espaços territoriais especialmente protegidos, a serem instrumentalizados como parte da Política Nacional do Meio Ambiente, são as unidades de conservação previstas na Constituição Federal (art. 225, §1º, inciso III) e no SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), regulamentado pela Lei 9.985/2000. Essas unidades de conservação dividem-se, basicamente, em unidades de proteção integral e de uso sustentável (art. 7º). O grupo das unidades de proteção integral é formado pelas estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios da vida silvestre; enquanto as unidades de uso sustentável são as áreas de proteção ambiental, as áreas de relevante interesse ecológico, as florestas nacionais, as reservas extrativistas, as reservas de fauna, as reservas de desenvolvimento sustentável e as reservas particulares do patrimônio natural.

Ocorre que a realidade social brasileira demonstra que a criação e desenvolvimento dessas unidades de conservação não têm se compatibilizado com a existência de populações que já viviam no interior dessas áreas, o que tem gerado incontáveis conflitos ambientais. Antônio Carlos Diegues aborda algumas razões para a existência desses conflitos:

> Algumas dessas sociedades se reproduzem, explorando uma multiplicidade de hábitats: a floresta, os estuários, mangues e as áreas já transformadas para fins agrícolas. A exploração desses hábitats diversos exige não só um conhecimento aprofundado dos recursos naturais, das épocas de reprodução das espécies, mas a utilização de um calendário complexo dentro do qual se ajustam, com maior ou menor integração, os diversos usos dos ecossistemas. O território das sociedades tradicionais, distinto do das sociedades urbanas industriais, é descontínuo, marcado por vazios aparentes (terras em pousio, áreas de estuário que são usadas para a pesca somente em algumas estações do ano) e tem levado autoridades da conservação a declará-lo parte das "unidades de conservação" porque "não é usado por ninguém". Aí reside, muitas vezes, parte dos conflitos existentes entre as sociedades tradicionais e as autoridades conservacionistas. (DIEGUES, 2001, p. 84).

Entretanto, não é tecnicamente precisa a afirmação de que estamos diante de conflitos ambientais, quando eles ocorrem entre grupos sociais e o Estado, representado pela administração de uma determinada unidade de conservação. Segundo Henri Acselrad:

> Os conflitos ambientais são, portanto, aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas por outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo,

> pelas águas etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo 'acordo simbiótico' é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes. (ACSELRAD, 2004, p. 26).

Assim, em verdade, quando há alguma perturbação na relação entre as autoridades ambientais estatais e grupos sociais, isto não necessariamente representa um conflito ambiental, mas sim uma demanda possivelmente originada na apropriação das estruturas de poder por parcelas da sociedade, visando ao controle e submissão de outros grupos sociais que lhes contraponham interesses.

Esta distinção é importante na medida em que, como vimos, o princípio da proteção da confiança é aplicável quando se está diante de medidas e atos concretos realizados pela Administração Pública, não sendo correto falar de princípio da proteção da confiança quando o litígio ocorre entre particulares ou entre grupos de indivíduos.

Por outro lado, a Lei 9.985/2000, em seu art. 5º, inciso V, dispõe, nas diretrizes que regem o SNUC, que deve haver o incentivo *"às populações locais e às organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional"*. Ou seja, nota-se a prevalência, tanto na doutrina quanto na legislação, do ideário do empoderamento das populações tradicionais, visando ao estabelecimento de uma relação de confiança entre a Administração Pública Ambiental, representada pelas unidades de conservação, e de outro lado o administrado, representado pelas populações tradicionais, que podem se fazer representar, judicial ou extrajudicialmente, pela Defensoria Pública, quando ficar demonstrada a vulnerabilidade lato sensu da coletividade que possa vir a ser afetada por atos da Administração Pública Ambiental.

O que fazer, portanto, quando a criação de uma unidade de conservação integral ocorre sem a consideração da existência de uma determinada população em seus limites? A resposta a esta pergunta pode ser encontrada no texto de Andréa Vulcanis, sobre a presença humana em unidades de conservação, atestando o paradoxo ambiental em que vivemos:

> Há, flagrantemente, total incompatibilidade em reservarem-se espaços que precisam de conservação integral, com a manutenção da propriedade particular nessas áreas. Para tanto, faz-se forçoso um processo célere de regularização fundiária que demanda recursos financeiros que deverão também suportar, além das indenizações, a implementação dessas unidades. Nesse passo, importante destacar que a proteção ambiental dessas áreas, uma vez criadas e ainda que não tenha havido o imperativo processo de regularização fundiária, faz-se absolutamente necessária. Porém, há que se ter em conta, considerando o princípio da responsabilidade compartilhada na preservação do meio ambiente, que não se pode deixar

> em segundo plano o respeito aos interesses das populações residentes que, não raro, ficam à mercê da falta de recursos do poder público para promover as indenizações, e ainda têm sobre si sérias limitações ao uso da propriedade que muitas vezes lhe servem de única fonte de sobrevivência. Por outro lado, não se pode mais fazer vistas grossas ao fato de que as unidades de conservação, enquanto não têm sua situação fundiária definida, não passam de áreas protegidas sem proteção. (In SILVA; OLIVEIRA, 2008, p. 55).

Essa criação de áreas "protegidas" desprotegidas por um ato meramente declaratório do Poder Público (e não materialmente constitutivo), sem qualquer contrapartida aos interesses e à segurança jurídica das populações envolvidas, é bem demonstrada por Ana Nusdeo:

> Apesar da disciplina jurídica bem elaborada e detalhada, bem como da existência de grande número de unidades de conservação no país, essa categoria de espaços protegidos tem problemas sérios quanto à sua efetividade. Eles vão desde a fiscalização insuficiente no seu interior, que resulta na extração ilegal de recursos naturais, até a ausência de implantação da unidade. Isso se dá porque, com frequência, o Poder Público declara a criação da unidade, mas não promove as desapropriações necessárias nem cria o correspondente plano de manejo. Com isso, mantêm-se ocupações e atividades incompatíveis com a categoria da unidade criada, além de forte insegurança jurídica para proprietários e demais populações residentes na área. (NUSDEO, 2012, p. 124).

Não é possível, por conseguinte, imaginar que a administração estatal de unidades de conservação, inclusive de proteção integral, não tenha compromissos com as populações que nela residam e com as legítimas expectativas que são criadas para estas pessoas, em relação aos atos administrativos praticados ou ao comportamento estatal omissivo politicamente propositado. A criação de uma unidade de conservação não pode estar desacompanhada das respectivas desapropriações e indenizações aos proprietários e usuários até então residentes na área delimitada. A alteração da espécie de uma unidade de conservação, por outro lado, com vistas a estabelecer um regime mais gravoso para o administrado, não pode dispensar normas de transição estabelecidas de comum acordo com as pessoas envolvidas, nos planos de manejo. Desta forma, é possível afirmar que a Defensoria Pública tem o poder-dever de acompanhar essas coletividades, extrajudicialmente, quando for levada a seu conhecimento a vulnerabilidade coletiva.

A proteção de tal confiança é extremamente importante, especialmente se considerarmos que, nos termos do art. 42 da Lei 9.985/2000, apenas as populações tradicionais residentes em uma unidade de conservação de proteção integral (especialmente parques, reservas biológicas e estações ecológicas) na data de sua criação terão o direito ao reassentamento, que é um direito autônomo que não depende da indenização e compensação por eventuais benfeitorias. Neste sentido, atente-se para a atualidade do problema social verificado, conforme recente reportagem jornalística –

"Em Petrópolis, um impasse entre a natureza e o homem"[2] – em que se apresentam os dilemas vividos em função da Reserva Biológica do Tinguá, cuja declaração de criação foi produzida sem que houvesse a total regularização fundiária e o pagamento das indenizações aos moradores que viviam em parte da unidade de conservação de proteção integral.

4. CONFLITOS AMBIENTAIS E A TUTELA COLETIVA

O impacto das decisões dos conflitos ambientais pode ser geograficamente definido (local ou regionalmente) e, por essa mesma razão, costuma ter um impacto financeiro variável, pois nos conflitos ambientais temos em contraposição uma decisão da Administração Pública que poderá afetar interesses individuais homogêneos, de uma coletividade específica ou o direito difuso da sociedade ao meio-ambiente.[3].

Essa observação nos conduz à constatação de que um conflito ambiental pode requisitar aos interessados maior capacidade de sinergia e organização em busca da defesa de seus interesses transindividuais, o que demandará um apoio jurídico e informacional diretamente proporcional ao preparo da instituição representante. Entendemos que a Defensoria Pública pode exercer esse *munus* com eficiência, devendo apenas ser observada a dimensão real do conflito ambiental, para fins de delimitação adequada da atribuição pertinente ao caso, no que toca aos lindes territoriais do conflito, pois a afetação de determinadas unidades de conservação pode vir a ser realizada para além dos limites de um Estado ou Município, o que implicará em potenciais conflitos de atribuição.

Neste sentido, é importante distinguir corretamente conceitos jurídico-ambientais relevantes tais como populações tradicionais, populações tradicionais residentes, populações locais e populações residentes, abordados na Lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC). Juliana Santilli acertadamente os diferencia:

> A definição de populações tradicionais, embora vetada pela Lei do SNUC, inspira-se em conceitos antropológicos e está diretamente relacionada ao manejo sustentável de recursos naturais, tendo o SNUC se preocupado em criar unidades de conservação especificamente

[2] Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/em-petropolis-um-impasse-entre-natureza-o-homem-17276169.html> . Acesso em 23.08.2015.

[3] Assim a Lei 8.078/90 os diferencia: "*Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.*"

> destinadas a abrigar as populações tradicionais (as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável). Parte dessas populações reside em unidades de conservação e são, portanto, 'populações tradicionais residentes', a quem a Lei do SNUC se refere em diversos dispositivos, até mesmo para assegurar participação nos conselhos gestores. Grande parte das populações tradicionais não reside em unidades de conservação, e sim, em territórios localizados fora dos limites formais de áreas protegidas. Portanto, qualquer definição de população tradicional baseada apenas no critério de residência dentro dos limites oficiais de unidades de conservação é insuficiente e inadequada. O termo 'populações locais' é, entretanto, mais abrangente, e inclui não só as populações tradicionais, como também outras populações que vivem na unidade ou no seu entorno, e são, direta ou indiretamente, afetadas pela sua implantação e pelas restrições que são impostas a determinadas condutas humanas. Às populações locais e a outras partes interessadas, o poder público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis, para que possam participar da consulta pública que deve preceder a criação de uma unidade de conservação. Essa consulta deve envolver os mais diferentes atores sociais com interesses na área. Outro conceito utilizado pela Lei do SNUC é o de população residente em unidades de conservação, que também não se confunde com o conceito de populações tradicionais residentes ou mesmo de populações locais. Há diversas categorias de unidades de conservação que admitem a presença de população residente, que não serão necessariamente populações tradicionais, como, por exemplo, no caso das áreas de proteção ambiental (APAs), em geral criadas em áreas urbanas extensas e densamente ocupadas, e das áreas de relevante interesse ecológico (ARIEs): ambas podem ser criadas em áreas em que residem proprietários particulares – ou seja, há tanto populações tradicionais residentes em unidades de conservação como populações residentes em unidades de conservação que não podem ser consideradas tradicionais. (SILVA; OLIVEIRA, 2008, p. 159-160).

Também o acompanhamento da confecção de estudos socio-ambientais prévios em cada caso específico, por parte da Defensoria, antes da criação de uma unidade de conservação, poderia ser uma medida alvissareira, conforme bem cita Juliana Santilli:

> Parece-nos oportuna a proposta formulada pela antropóloga Deborah Lima: a criação de unidades de conservação de proteção integral, mesmo daquelas categorias que não admitem presença humana, como estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais, deveria ser precedida de estudos de impacto social, realizados por cientistas sociais, a fim de apurar o impacto social provocado pela criação de referidas unidades sobre as populações locais, em virtude de restrições impostas a determinadas condutas humanas, bem como prever medidas de mitigação e compensação pelos impactos sociais. Só desta forma se estará estabelecendo uma política de conservação que promova uma distribuição justa e eqüitativa dos ônus sociais gerados pela criação de unidades de conservação ambiental. (SANTILLI, p. 108).

Uma outra forma consistente de atenuar os conflitos ambientais é através do firmamento de um termo de compromisso entre órgãos administrativos e populações envolvidas, nos termos do art. 39[4] do Decreto 4.340/2002, que regulamenta a Lei

[4] *Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação. § 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida. § 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída. § 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação*

9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), que pode ser acompanhado pela tutela coletiva extrajudicial oportunizada pela Defensoria Pública. Contudo, alguns desafios podem permear a concretização dos termos de compromisso ambientais. Lilian Lindoso e Temis Parente argumentam que:

> Do ponto de vista da implementação do termo de compromisso, a falta de confiança nos saberes locais e em sua capacidade de manejo dos recursos naturais pode se manifestar de diversas formas, comprometendo inclusive a possibilidade de avanços no sentido do estabelecimento de relações de parceria. É o caso de se perguntar se esse instrumento está sendo implementado apenas por força de uma legislação, ou com o intuito claro e bem direcionado de estabelecer relações de confiança entre a UC e as comunidades tradicionais. O caráter provisório do instrumento pode levar a certo descuido na construção dessa relação, caso se continue acreditando que os objetivos da proteção integral estão acima do bem e do mal e justificam a supressão de direitos históricos e culturais. Ao final, essa é também uma escolha social, e não apenas técnica. (LINDOSO; PARENTE, 2013).

Outro dispositivo que poderia ser utilizado pela Defensoria Pública na defesa de coletividades vulneráveis, assim como pelos demais entes legitimados à tutela coletiva, é o termo de ajustamento de condutas, descrito no art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85.

Ainda, é possível e viável a utilização de outro instrumento de proteção ambiental das Unidades de Conservação, para além dos termos de compromisso, mais adequado à visão participativa do conceito moderno de Estado Democrático de Direito em que vivemos. Trata-se do Plano de Uso Tradicional, que pode vir a ser parte integrante do Plano de Manejo de uma determinada Unidade de Conservação, assim como as decisões de um termo de compromisso, de um acordo de manejo ou mesmo de um termo de ajustamento de conduta firmado entre o Poder Público, Defensoria Pública e demais interessados.

É um importante instrumento de zoneamento de espaço e de gestão administrativa de território e recursos naturais que poderá colaborar nos momentos de tensão direta entre os interesses sociais de coletividades vulneráveis e os interesses ambientais e conservacionistas relativos à implantação e gestão de uma unidade de conservação por parte do Poder Público. O Plano de Uso Tradicional, nesse sentido, é um verdadeiro pacto de convivência entre os interessados, que pode colaborar para uma gestão participativa da população, no que se refere às áreas ambientais em questão. Deve ser realizado com base em estudos técnicos e levantamento socioeconômico e ambiental,

---

e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto. § 4º O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

que contemple a demanda de sustentabilidade econômica em compatibilidade com a conservação da sociobiodiversidade, constituindo áreas a vigorar como especiais no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral (culturais-antropológicas) ou a ser indicadas para a criação de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

A identificação dessas áreas e possibilidade de manejo do Plano de Uso Tradicional pode ser feita através de bancos de dados demográficos, socioeconômicos, de saúde, agropecuários, bem como através de documentos históricos como livros, mapas, fotos e imagens aéreas, pesquisas de campo e entrevistas com atores sociais.

Podemos citar outros instrumentos administrativos a serem manejados, por ocasião do confronto entre interesses de coletividades vulneráveis contra os interesses secundários do Estado: a recategorização de uma unidade de conservação, os contratos e termos de concessão de uso, a desafetação, a dupla afetação e a remoção compulsória de populações. Contudo, é importante lembrar que o art. 22, § 7º da Lei 9.985/2000 prevê que: *"A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica."*

Isto é, apenas será necessária a edição de uma lei *stricto sensu* no caso de desafetação de uma unidade de conservação ou para a redução de seus limites. Não há a necessidade de discussão pelo Poder Legislativo para o endurecimento ou o fortalecimento das regras de convivência, uso e permanência por parte da Administração Pública e o Poder Executivo. Uma vez criada a Unidade de Conservação, o Poder Legislativo só é instado a se pronunciar a respeito de tal unidade, se for o caso de desafetá-la ou de reduzir seus limites. Portanto, o poder de determinar os objetivos e demais limitações administrativas relacionadas à unidade de conservação é totalmente direcionado às autoridades administrativas ambientais.

Dessa forma, não é necessário editar uma lei, por exemplo, para criar um plano de manejo com plano de uso tradicional nele inserido, ou mesmo para modificar a natureza de uma unidade de conservação (de uso sustentável para proteção integral ou o contrário)[5]. Essa é uma prerrogativa administrativa, que, porém, deve ser utilizada com

[5] Há, com isso, a intenção de se delegar a discussão das questões e conflitos ambientais para a Administração Pública, que tem melhores condições técnicas para tanto, e não é influenciada, ao menos em tese, pela sazonalidade do jogo político existente no Poder Legislativo, sempre mais flexível aos grupos de pressão e aos interesses corporativos existentes nas arenas públicas. Todavia, como historicamente há muitas indicações políticas para ocupação de cargos em comissão e funções de confiança na estrutura administrativa ambiental, por vezes será possível identificar nesta

fins de aperfeiçoar a legitimação da atuação do Estado perante seus administrados, buscando o respeito à história das populações envolvidas nos conflitos ambientais e a sua adesão e participação nas políticas públicas ambientais correlatas.

De outro lado, até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Vale ressaltar que na confecção dos planos de manejo de unidades de proteção integral o Conselho Consultivo de cada Unidade de Conservação pode vir a ser consultado, mas a decisão será sempre do gestor da UC, e não por decisão do colegiado, diferentemente do que ocorre com o poder que é concedido aos Conselhos Deliberativos das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável, conforme o art. 12 do Decreto 4340/2002 prevê.

Porém, o que fazer quando o plano de manejo é instituído ou alterado da categoria de uso sustentável para a categoria de proteção integral, anulando-se as decisões administrativas anteriores, quando o prejuízo ao cidadão administrado é notório? Cite-se, por exemplo, que o art. 22, § 5º da Lei 9.885/2000 assim determina:

"As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo."

É possível citar alguns exemplos práticos de unidades de conservação que foram ou estão sendo modificadas, pela atuação da população vulnerável diretamente interessada, como em casos de dupla afetação de terras indígenas, ou de recategorização do Parque Nacional dos Pontões Capixabas para Monumento Natural e da Vila do Aventureiro, em Ilha Grande, para uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, re-delimitando a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul, conforme estudo desenvolvido

estrutura as mesmas vicissitudes políticas que dificultam um trabalho técnico de qualidade, com o respeito às populações e ao cidadão, e à confiança e segurança jurídica necessárias.

por Alba Simon e Julieta Freschi, apresentado no V Encontro Nacional da ANPPAS, em outubro de 2010, em Florianópolis/SC.

Do mesmo modo, é o caso, por exemplo, do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, em Ubatuba/SP, onde ocorrem conflitos em torno da permanência e uso da terra, por parte das populações locais, conforme relatado por Jorge Calvimontes e Lúcia da Costa Ferreira, no trabalho intitulado *"Entre o 'não' e o 'como': conflitos e organização social no Parque Estadual da Serra do Mar, São Paulo"*, apresentado no VI Encontro Nacional da ANPPAS, em setembro de 2012, em Belém/PA.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atos administrativos concretos que geram expectativas legítimas no cidadão podem ser praticados na criação e na gestão de unidades de conservação, afetando coletividades vulneráveis.

Nessas ocasiões, o princípio da proteção da confiança é uma ferramenta eficiente e ainda pouco conhecida, no empoderamento de pessoas e populações inteiras, com o objetivo de aprimorar a cidadania e a democracia participativa, visto que a segurança jurídica é um aspecto indissociável de um Estado Democrático de Direito.

É possível a adoção de soluções processuais coletivas e ações civis públicas, ajuizadas pela Defensoria Pública, independentemente de se tratar de direito individual homogêneo, coletivo ou difuso, pois sempre haverá um interesse social qualificado a ele adjunto, havendo apenas que se aferir adequadamente a existência, a espécie e o grau da vulnerabilidade coletiva alegada.

Nesse aspecto, o acompanhamento judicial e extrajudicial de medidas de caráter coletivo, muito comuns no Direito Ambiental, vem enriquecendo a segurança jurídica e a efetividade da tutela da coletividade, e podem ser melhor exploradas no âmbito da Defensoria Pública, quando diante de relações conflitantes entre atos da administração ambiental e interesses de coletividades vulneráveis.

Neste diapasão, a dimensão localizada dos conflitos ambientais permite um planejamento do equilíbrio financeiro da sustentabilidade de uma unidade de conservação, com o estabelecimento de estudos sociais prévios e soluções negociadas

com as populações envolvidas, tradicionais ou não, anteriormente às medidas administrativas de criação ou transformação dessas unidades.

Essas seriam soluções pontuais que poderiam ser almejadas pelo trabalho da Defensoria Pública, quando diante de interesses de coletividades vulneráveis, colaborando para a pacificação socioambiental, porquanto a confiança depositada pelas populações nos atos administrativos anteriores poderá estar sendo afetada. Essa colaboração será indispensável, independentemente do caráter tradicional ou não da população envolvida, especialmente quando se estiver diante da expansão das áreas ocupadas pela população de uma determinada região de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, contrariando o estatuto desta unidade; ou quando não for realizado o planejamento do uso da terra em uma unidade de conservação durante o período em que esta será desocupada para reassentamento; ou quando em um mesmo território de uma unidade de conservação se vislumbrar a impossibilidade da coexistência pacífica de populações tradicionais e populações não-tradicionais.

Diversos são os casos em que medidas administrativas de impacto em direitos de propriedade, posse e uso de populações vulneráveis localizadas no entorno ou no interior das unidades de conservação são definidas, sem qualquer participação social e sem qualquer delimitação segura do que será investido pela Administração para a indenização dessas populações. Nessas situações, o que se tem observado é uma espécie de invisibilidade de determinadas populações locais e/ou tradicionais mais indefesas e o implemento apenas formal de unidades de conservação de proteção integral alijadas de qualquer planejamento administrativo, o que vem distanciando a Administração do cidadão, mantendo um caráter autoritário e deslegitimador do Estado brasileiro.

A esperança é a de que esse panorama venha a se modificar, com a prevalência de uma perspectiva fiscalizatória e participativa do cidadão nas diversas Administrações Ambientais existentes em nossa Federação. Por sua vez, uma atuação proativa da Defensoria Pública na defesa coletiva, judicial e extrajudicial, de interesses de coletividades vulneráveis também pode colaborar nesse desiderato; todavia, a Administração Pública, por si só, não deve descuidar de proteger as expectativas geradas por seus comportamentos administrativos, nos quais os cidadãos e as coletividades venham a depositar a confiança, base principiológica de segurança jurídica do Estado de Direito.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado.** Niterói: Impetus, 2009.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **A tutela da confiança legítima como limite ao exercício do poder normativo da Administração Pública. A proteção das expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa**. In Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 11, jul/set. 2007, Salvador.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil. Volume 4. Processo coletivo.** 10ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'ana. **O mito moderno da natureza intocada.** 3ª Ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 2001.

DOUROJEANNI, Marc J.; JORGE PÁDUA, Maria Tereza. **Arcas à deriva: unidades de conservação do Brasil.** Rio de Janeiro: Technical books, 2013.

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Intervenção estatal ambiental.** São Paulo: Atlas, 2012.

LINDOSO, Lilian; PARENTE, Temis. **Termo de compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade.** Brasília: 2013. Acesso em 16/07/2015. Disponível em: https://www.academia.edu/8082186/Lindoso_Parente_Termo_de_compromisso_e_participacao_social_2014

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª Ed. São Paulo: RT, 2013.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica.** São Paulo: Atlas, 2012.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, Letícia Borges da; OLIVEIRA, Paulo Celso de (coords.). **Socioambientalismo: uma realidade. Homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho.** Curitiba: Juruá, 2008.

SILVA, Leticia Borges da; OLIVEIRA, Paulo Celso de. **Socioambientalismo: uma realidade.** Curitiba: Juruá, 2008.

SOUSA, José Augusto García de. (coord.) **Defensoria Pública.** Coleção Repercussões do novo CPC, vol. 5. Salvador: Juspodivm, 2015.