

A criação de Unidades de Conservação no reconhecimento de territórios às populações tradicionais.

Renata Vieira Meda¹.

Sumário. 1.Introdução. 2. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 2.1. Considerações sobre a criação de unidades de conservação. 2.2. Justificativas para a criação de unidades de conservação. 3. Considerações jurídicas sobre populações tradicionais. 3.1. Territórios de conservação ocupados por populações tradicionais. 3.2. A não permanência de populações tradicionais: desapropriação, indenização e o reassentamento. 4. Considerações finais. 5. Referências bibliográficas.

Resumo: Reconhece-se a Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação como o conjunto de unidades de conservação entendidas como espaços territoriais criados pelo Poder Público. Identifica-se a superposição de medidas relativas a implantação de unidades de conservação que implicam em conflitos colidentes entre entes federativos, tornando-se de maior conflituosidade quando se insere populações tradicionais. Embora o termo populações tradicionais se verifique em realidades fundiárias plenamente modernas ou ainda pós modernas do século XXI, bem como em fundamentos que embasam a legislação, identifica-se a falta de precisão da conceituação de “populações tradicionais”, o que muitas vezes se presta mais à exclusão do que a sua proteção. Considerando que o território torna-se cada vez mais alvo de disputa, o artigo 42 da Lei 9985/2000 prevê a indenização ou compensação e o reassentamento às populações tradicionais quando não permitida a sua permanência, logo, reconhece-se a teoria conservacionista que parte do pressuposto que essas populações são vistas como uma ameaça a conservação ambiental de modo a excluí-las dos territórios de conservação nos quais ocupam, o que implica na ausência do reconhecimento dos direitos fundamentais, qual seja, a afronta ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Palavras-chave: Unidades de Conservação; Territórios de Conservação; Populações Tradicionais.

The creation of conservation units in the recognition of the territories for traditional populations.

¹Graduada no curso de Direito pela Universidade Norte do Paraná - UNOPAR em 2006; Inscrita regularmente na OAB/PR sob o n 44/514, desde novembro/2007; Especialista em Direito Público pela Rede de ensino LFG em 2010; Mestranda pelo Programa de Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina - UEL - Estado Contemporâneo: Relações Empresariais e Relações Internacionais, bolsista pela Entidade Financiadora CAPES. Advogada. Autora de capítulos de livros e artigos. Contato: Rua São Francisco de Assis, nº 195, apto 91, Jardim Agari, na Londrina/PR, CEP: 86020-510, email: renatameda@hotmail.com

Abstract: It is recognized that the Law 9.985/2000 established the National System of Conservation Units as the set of conservation construed as territorial spaces created by the Government. Identifies the superposition of measures for implementation of conservation units that imply colliding conflicts between federal entities, making it the most conflictual when inserting traditional populations. Although the term traditional peoples is recognized in fully modern land or post modern realities of the twenty-first century, as well as foundations that support the legislation, there is a lack of precision in the concept of "traditional populations", which often lends more exclusion than their protection. Considering the territory becomes increasingly subject to dispute, the article 42 of Law 9985/2000 provides for indemnity and compensation and resettlement to traditional populations when not permitted your remain, so recognizes that the theory of conservation assumes that these populations are seen as a threat to environmental conservation in order to exclude them from territories conservation in occupy, this imply the absence of the recognition of fundamental rights, namely, the affront to Principle of Human Dignity.

Keywords: Conservation Units; Territories Conservation; Traditional Populations.

1.Introdução

Parte-se de uma breve reflexão sobre a criação de unidades de conservação que compreende dentre outros aspectos a proteção ao meio ambiente, estudos ecológicos sobre a flora e a fauna, a situação fundiária, a ocupação de seres humanos e as atividades econômicas envolvidas na área.

No caso da criação das unidades de conservação tem-se como necessário assegurar a conservação de extensões significativas dos ambientes naturais, isto é, a proteção do meio ambiente cujo objetivo se reflete na proteção de áreas de importância biológica e cultural ou de beleza cênica ou ainda assegurar o uso sustentável dos recursos naturais para as populações que ali residem.

Para realizar o presente exame, estruturou-se o trabalho com breve análise acerca do desenvolvimento histórico e do contexto político do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como a criação das unidades de conservação abordando interesses colidentes entre entes políticos distintos em um dado espaço territorial, onde o cenário adquire maior complexidade quando se insere as populações tradicionais que residem naquela determinada região.

Parte-se, para a análise doutrinária e estudo de caso concreto acerca da questão das populações tradicionais residentes em unidades de conservação reconhecidas pela dependência frequente com a natureza, construindo um modo de vida particular num território que é compreendido, sobretudo, como algo indispensável à sua reprodução física e cultural.

Em seguida, anotar-se-á acerca dos aspectos aos direitos as populações tradicionais consagrados no artigo 42 da Lei 9.985/2000 que quando não for admitida a sua permanência, sendo então indenizadas ou compensadas e reassentadas pelo Poder Público, como o caso de populações tradicionais do Amazonas expulsas dos seus territórios para ceder lugar à implantação da Estação Ecológica de Anavilhamas.

Desta ideia de desapropriação do território, extrai-se a noção de violação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana prevista na Constituição Federal de 1988, na qual estas populações tem o direito de permanecer no local.

Estabelecida a premissa de permanência das populações tradicionais nos territórios de conservação, citar-se-á, o atual estudo de caso da comunidade ribeirinha na região de Porto Esperança, estado do Mato Grosso do Sul.

Já nas proximidades do fim da exposição, buscar-se-ão possíveis conclusões para a questão apresentada acerca da permanência das populações tradicionais em unidades de conservação, pautada em posição socioambientalista, na qual cabe ao Poder Público verificar qual a melhor categoria de unidade de conservação a ser implantada, de forma a adequar a proteção/preservação da natureza e as populações tradicionais.

Por fim, adotar-se-á uma posição acerca do tema, sendo o discurso terminado com uma proposta de se pensar em novas formas de reconhecimento do território às populações tradicionais.

Neste sentido, justifica-se a pesquisa ora apresentada por tratar-se de tema relativamente novo no seio da doutrina constitucional brasileira, sendo de maior importância ainda por realizar tentativa de sistematização dos institutos apresentados, com fim de fomentar discussões e debates na academia.

Como exposto acima, a pesquisa limitar-se-á a realizar um estudo não exauriente acerca do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, vez que aqui se sustenta as

populações tradicionais residentes em unidades de conservação. Após transitar por estes conceitos, a pesquisa direcionar-se-á aos direitos de permanência das populações tradicionais em territórios de conservação, com verificação de argumentação favorável, para ao final realizar uma singela tentativa de sistematização, demonstrando como exemplo um estudo de caso.

Todo o levantamento será feito dentro de métodos científicos votados para a abordagem qualitativa, quais sejam: método dedutivo e método do estudo de caso.

Ademais, como será salientado mais à frente, no presente trabalho será utilizada a nomenclatura “populações tradicionais” em face de a doutrina ainda revelar entendimentos diferentes sobre os termos “populações tradicionais”, “sociedades tradicionais” e “comunidades tradicionais”.

2. Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O paradoxo em que o Homem necessita do meio ambiente equilibrado para ter uma vida digna e ao mesmo tempo é o seu maior degradador, indica a necessidade de se criar mecanismos que impeçam a ocorrência de um cenário de destruição. Dentre estes mecanismos, tem-se na metade do século XIX, a ideia de definir espaços para a conservação da natureza. No final do mesmo século, criaram-se as unidades de conservação, no mundo e no Brasil, vinculadas ao interesse pela preservação de áreas terrestres ou aquáticas detentoras de características naturais excepcionais, bem como pela proteção de exemplares especiais contidos na flora e na fauna.

No Brasil, foi constituído na área ocupada pela Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o primeiro parque nacional: Parque Nacional de Itatiaia, instituído pelo Decreto 1.713 de 23 de junho de 1937, com base em dispositivos legais executados pelos artigos 10 e 12 do Código Florestal, regulamentado pelo Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934 (atualmente revogado), incentivando a incorporação de demais áreas de preservação.

Após longa tramitação, foi aprovado o Projeto de Lei nº 2.892/92 pelo Congresso Nacional que deu origem a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta o artigo

225, §1º, incisos I, II, III e VII² da Constituição Federal, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, regulamentado no Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC está previsto no artigo 3º da Lei 9985/2000 como “conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais”. Inseridas que estão no SNUC, as chamadas unidades de conservação – UC’s são entendidas como espaços territoriais públicos ou privados, que por ato do Poder Público, são destinadas ao estudo e à preservação, tendo em vista que são áreas protegidas, definidas geograficamente, para alcançarem objetivos específicos de conservação, conforme artigo 2º, inciso I³ da lei em comento.

A definição do SNUC, concebida por Antunes⁴ compila-se no conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, cujos objetivos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos, de modo que sejam planejadas e administradas integradas com as demais unidades de conservação.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos com características específicas conforme disposto no artigo 7º da Lei 9.985/2000, quais sejam: as Unidades de Proteção Integral composta por: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, por outro lado as Unidades de Uso Sustentável composta por: Áreas de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna;

²Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

³Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

⁴ANTUNES. Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 537.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, compilando, assim, 12 categorias de unidades de conservação.

Com efeito, Antunes⁵ incorpora as disposições já preditas pela Lei 9.985/2000 ao apontar que as Unidades de Proteção Integral têm por objetivo básico a preservação da natureza, admitindo o uso indireto de seus recursos naturais, salvo os casos previstos na lei do SNUC, ao passo que as Unidades de Uso Sustentável destinam-se à compatibilização entre a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, portanto, cada modelo de unidade de conservação corresponde a um determinado padrão de limitação de atividades econômicas, sociais, recreacionais, entre outros.

Após a criação de uma unidade de conservação deve-se elaborar um plano de manejo em um prazo máximo de cinco anos, em função dos objetivos gerais pelas quais ela foi criada. Salienta-se que todas as categorias de unidades de conservação devem dispor de planos de manejo, conforme o artigo 27⁶ do SNUC, constituindo-se em documento de grande eficácia para gestão da unidade. Especialmente as categorias: Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Áreas de Proteção Ambiental e quando couber, as Florestas Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, lhes serão asseguradas à ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implantação do plano de manejo, objetivando promover a integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas, abrangendo sua área total, bem como a zona de amortecimento e corredores ecológicos.

⁵ANTUNES, 2005, p. 533-540.

⁶Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1o O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2o Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3o O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

§ 4o O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:

I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres;

II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado;

III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e

IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.

Remanescendo neste artigo 27, merece atenção a crítica feita por Machado⁷ ao que tange a não previsão da participação pública na totalidade dos planos de manejo, sendo somente disposta a obrigatoriedade da participação pública no Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Áreas de Proteção Ambiental. Tal ponto parece ser um fator considerável no que diz respeito às comunidades tradicionais localizadas nestes espaços, que é o tema central deste estudo.

Estabelecidas estas breves considerações conceituais acerca do SNUC, iniciar-se-á no próximo tópico um estudo mais detalhado para trabalhar a interação da criação de unidades de conservação com as populações locais que ocupam estas áreas de preservação.

2.1. Considerações sobre a criação de unidades de conservação

A criação de unidades de conservação nos últimos anos caminhou na contramão da tendência expansionista e imediatista conhecida pelo fator do desenvolvimento a qualquer custo, sendo as UC's uma importante ferramenta para conter os impactos de ocupação desenfreada no território e uso indevido de recursos naturais.

A proposta de criação de UC's toma como pressuposto a proteção do meio ambiente cujo objetivo se reflete na proteção de áreas de importância biológica e cultural ou de beleza cênica ou ainda assegurar o uso sustentável dos recursos naturais para as populações que ali residem.

O Ministério do Meio Ambiente⁸ aponta que a criação de UC's pelo Poder Público deve ser precedida de realização de estudos técnicos e consulta pública para identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Especificamente, a consulta pública, antes da criação da UC's, permite que a sociedade participe ativamente do processo, oferecendo subsídios para o aprimoramento da proposta.

Os estudos técnicos preliminares, a consulta pública e demais procedimentos elaborados pela competência do órgão do Poder Público que precedem a criação da unidade podem ser observados no artigo 22 da Lei do SNUC, o artigo 2º do Decreto 4.340

⁷MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 917.

⁸BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Unidades de Conservação. Criação de UC's. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs>>. Acesso em: 05/05/2014.

de 22 de agosto de 2002 que regulamenta a Lei 9.985/2000, a Instrução Normativa ICMBio nº 5, de 15 de maio de 2008 que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal, a Instrução Normativa ICMBio nº 3, de 18 de setembro de 2007 que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidades de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

O Ministério do Meio Ambiente destaca o documento Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade o qual busca selecionar novas unidades de conservação, focalizando áreas de importância biológica, priorizando aquelas sob forte pressão antrópica, logo, caracteriza-se como um documento orientador para a criação das UC's.

Tecidas considerações sobre a proposta de criação das UC's, tratar-se-á a opção pelo tipo de unidade a ser implantado pelo Poder Público, que pode evidenciar em muitos pontos, interesses colidentes.

A utilização do termo 'conflito' pode ser analisada como uma situação de contrariedade envolvendo sujeitos diferentes, objetos comuns e interesses divergentes. Ao abordar os conflitos em áreas de proteção ambiental, impõe-se avaliar que segundo o artigo 23, inciso VI⁹ da Constituição Federal, é de competência comum atribuída a todos os entes federativos, a proteção do meio ambiente.

Inicialmente, ao tratar-se da proteção da flora, tem-se uma hipótese típica de interesse geral, assim considerando o aspecto interterritorial subjacente, no qual se verifica por ultrapassar os limites de um município ou estado, exigindo-se tratamento uniforme para as questões referentes à proteção das florestas e demais formas de vegetação, sendo de interesse nacional da União a preservação dos ecossistemas florestais brasileiros.

Inspira-se no caso concreto demonstrado pela experiência a que implantada a Reserva Extrativista - RESEX Renascer, no Município da Prainha, Estado do Pará que foi concebida como forma de proteger o território e as populações tradicionais contra a exploração madeireira ilegal.

⁹Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Ocorre que, o governo estadual do Pará e a Prefeitura de Prainha não estavam dispostos a ceder à criação da RESEX Renascer, pleiteando, em meados de 2006, sob o mesmo espaço territorial, a criação da Floresta Estadual Amazônia e da Área de Proteção Ambiental Santa Maria de Prainha.

A implantação de uma RESEX se baseia na proteção do meio ambiente, no uso sustentável dos recursos naturais, bem como na regularização fundiária em benefício das populações tradicionais, ao passo que a criação de uma Floresta Estadual e Área de Proteção Ambiental não consideram necessariamente tais aspectos, mas sim o uso sustentável dos recursos florestais sob o ponto de vista econômico.

Entre o fim de 2006 e início de 2007, o Ministério Público Federal propôs Medida Cautelar Inominada sob os autos nº 2006.39.03.003102-0, e Ação Civil Pública sob o nº 2007.39.03.000042-0, ambas tramitadas na Vara Única da Subseção Judiciária de Altamira, Estado do Pará, propostas em face do Estado do Pará, IBAMA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com o objetivo de assegurar a criação da RESEX Renascer e impedir a sobreposição de UC's estaduais com finalidades conservacionistas incompatíveis com a garantia de direitos das populações tradicionais.

A eventual situação considera o confronto de pretensões, em uma dada área, veiculadas por entes políticos distintos, de um lado a União cujo interesse se verifica na criação de uma Reserva Extrativista, e em contrapartida, o interesse do Estado-membro em implantar uma Floresta Pública ou uma Área de Proteção Ambiental. Se a opção for pela implantação de uma Reserva Extrativista, implica-se proteger os meios de vida e cultura das populações extrativistas tradicionais, bem como o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. Por outro lado, se for implantada uma Floresta Pública ou uma Área de Proteção Ambiental, buscar-se-á o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

No caso apresentado de superposição de medidas relativas a implantação de UC's identificou-se conflitos colidentes entre a competência comum atribuída a entes federativos distintos pela proteção do meio ambiente em um mesmo espaço territorial, ao passo que a União se pautou na conservação da sociodiversidade e o Estado-membro trilhou uma posição conservacionista.

Diante deste recorte que demonstra a superposição de unidades sob o mesmo espaço territorial, Costa Dino¹⁰ aponta que a solução é se pautar pelo critério da prevalência do interesse da maior abrangência, portanto, a implantação de uma Reserva Extrativista pela União por atender a dois critérios de relevante interesse público tais como: a utilização sustentável dos recursos naturais e a regularização fundiária, garantindo às populações extrativistas tradicionais a posse de áreas necessárias à sua subsistência física e cultural. Assim, em 08 de junho de 2009 implantou-se a Reserva Extrativista Renascer no Estado do Pará.

Destarte, predomina-se a competência material da União haja vista o interesse veiculado pelo elemento materializador de um interesse público de que se reveste tal categoria de unidade de conservação.

Neste efeito, o texto Constitucional de 1934¹¹ já considerava a dúplici competência legislativa - federal e estadual - sobre as mesmas matérias, num campo de domínio comum, ao passo que à legislação estadual, reservou-se um papel supletivo ou complementar, portanto, a distribuição de competência ganhou dimensão pautada no equilíbrio de atuação dos entes políticos, com vistas à reunião de esforços e realização de metas comuns conducentes ao bem-estar da coletividade.

Logo, parte-se da premissa que a competência específica da União deve ter preferência sobre as competências genéricas dos demais entes políticos, conforme adverte Barroso¹² “os entes locais, no exercício de suas próprias competências, não podem restringir ou inviabilizar o exercício de competências de caráter nacional atribuídas à União”.

Nesta senda, Costa Dino¹³ conclui que o critério da preponderância do interesse geral não significa hierarquizar a estrutura federativa do Estado brasileiro, mas constatar que em determinadas matérias, é necessário assegurar proteção suficiente ao bem ambiental, valendo-se, no ordenamento jurídico de mecanismos de atuação subsidiária,

¹⁰COSTA DINO, Neto Nicolau. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. In: *Revista de Direito Ambiental*. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eladio. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.18.

¹¹HORTA, Raul Machado. *Estado federal e tendências do federalismo contemporâneo. Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 356.

¹²BARROSO, Luís Roberto; DAIBERT, Arlindo (org.). *Direito ambiental comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.113.

¹³COSTA DINO, 2013, p.225.

bem como de parâmetros para a solução de controvérsias entre interesses por entes políticos distintos, ressalvada ainda a possibilidade de adoção de instrumentos mais elevados de proteção no plano local em face de particularidades que justifiquem proceder.

Inúmeros conflitos de interesses envolvendo competências de entes federativos distintos face a implantação de categorias unidades de conservação já foram deparados pelo Supremo Tribunal Federal- STF, onde se compreende a preponderância do interesse nacional pela primazia da competência material da União, entretanto, há que se analisar eventuais situações nas quais há normas fixadas mais adequadas à matéria, sublinhando o caráter supletivo da lei estadual sobretudo quanto às condições locais, bem como parâmetros para a conciliação de controvérsias.

O primeiro parâmetro para a conciliação de controvérsias é atribuído a competência do Poder Público que deverá considerar qual categoria de unidades de conservação será escolhida para ser implantada. Embora seja um ato discricionário, insta proteger a presença de população tradicional nestas áreas protegidas, optando a Administração Pública por alcançar um duplo objetivo, quais sejam proteger a natureza e assegurar a sobrevivência das populações locais, especialmente porque a elas são asseguradas o direito de permanecerem em seu território.

O segundo parâmetro reside em questionar se há evidentemente um conflito de direitos entre a criação de unidades de conservação e a permanência das populações tradicionais, sendo que as primeiras unidades de conservação foram os parques nacionais, que têm como objetivo a recreação da população urbana.

Diegues¹⁴ aponta que em princípio não há um conflito entre a preservação do meio ambiente e a convivência com populações tradicionais, o conflito somente aparecerá quando a categoria escolhida pelo administrador público for incompatível com a permanência dessas populações, sendo dever do Poder Público adequar a categoria a ser escolhida, de forma a evitar a retirada dessas pessoas, considerando que elas possuem o direito de permanência no território ocupado tradicionalmente, e que tal direito baseia-se principalmente no princípio da dignidade da pessoa humana e no direito à cultura.

¹⁴DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 158.

Diante do reconhecimento das populações tradicionais em categorias de unidades de conservação, o próximo tópico tratará de conceituar essas populações tradicionais e demonstrar a interação destas com os territórios os quais ocupam.

3. Considerações jurídicas sobre populações tradicionais

O Projeto de Lei nº 2.892/92 que deu origem a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 dispôs no artigo 2º, inciso XV o conceito do termo “populações tradicionais” como:

Art. 2 Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

XV - população tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.

Em 1995, o Deputado Fernando Gabeira assumiu a relatoria do Projeto de Lei do SNUC e apresentou dispositivos acerca das populações tradicionais tais como: **i)** participação na criação, implantação e gestão das UC's; **ii)** garantia de subsistência pelos recursos naturais existentes no interior das UC's, ou ainda, justa indenização pelos recursos perdidos; **iii)** a justa e equitativa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da criação das UC's; por fim, ainda apresentou a definição de população tradicional como sendo aquela que permanece por pelo menos duas gerações em um dado ecossistema, estabelecendo uma relação de simbiose com a natureza, da qual depende de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, exercendo atividades de baixo impacto ambiental.

As emendas apresentadas foram autuadas pelo Projeto de Lei 27/1999 e posteriormente rejeitadas, bem como negociado o veto presidencial que definiu populações tradicionais no artigo 2º inciso XV do Projeto de Lei 2.892/92.

O artigo 2º inciso XV do Projeto de Lei 2.892/92 que conceituou populações tradicionais foi vetado pela justificativa da Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, enviada pelo Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional, mediante seu conteúdo ser tão abrangente que caberia toda a população do Brasil, o que contrariaria o interesse público.

Por outro lado, analisando os artigos 18 e 20 da Lei 9.985/2000 encontram-se elementos a conceituar o termo ‘população tradicional’ quando a norma afirma que as populações extrativistas tradicionais baseiam-se sua subsistência no extrativismo, na agricultura e na criação de animais de pequeno porte, e ainda, que seu abrigo situa-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, por consequência, desempenhando um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

A categoria das populações tradicionais pode ser verificada na Medida Provisória 2.186-16/2001, que além do que foi conceituado pela Convenção sobre Diversidade Biológica, define populações tradicionais (artigo 7º, III) como sendo:

Grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas.

Outrossim, observa-se que a Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006 a qual dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, define população tradicional como sendo aquela que vive “em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental” (art. 3º, II).

Finalmente foi regulamentado o Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais que compreendeu os povos e comunidades tradicionais como parte integrante do meio ambiente, estabelecendo sua definição:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No plano internacional, o Decreto Legislativo nº 2 de 3 de fevereiro de 1995 aprovou a Convenção da Diversidade Biológica assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro, reconhecendo, em seu preâmbulo, a dependência de comunidades locais e populações indígenas com os estilos de vida tradicionais, isto é, a estreita e a tradicional dependência

de recursos biológicos. Ainda, o artigo 8º¹⁵ deste tratado estabelece que o signatário, em conformidade com a legislação nacional, deve respeitar e preservar as inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre os povos Indígenas e Tribais ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002, mediante o Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002 é um importantíssimo instrumento no plano internacional cujo princípio se refere ao respeito e proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais.

A princípio a abrangência sobre os sujeitos de direito a que se aplica a Convenção 169 da OIT recai para os povos indígenas e quilombos, ambos reconhecidos como minorias étnicas no Brasil, contudo incluem-se ainda a categoria de populações tradicionais, haja vista a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH tê-la reconhecida como povos tribais, identificando características sociais, culturais e econômicas diferentes dos outros setores da comunidade nacional, o que implica na obrigação do Estado de oferecer direitos diferenciados para essas populações com o objetivo de garantir o acesso a uma cidadania plena de seus membros:

De acordo com o exposto, o Tribunal considera que os membros do Saramaka formam uma comunidade tribal, cujas características sociais, culturais e econômicas são diferentes de outros setores da comunidade nacional, principalmente por causa do relacionamento especial com seus territórios ancestrais e porque estão regulamentados, pelo menos em parte, através de suas próprias regras, costumes e tradições. Consequentemente, o Tribunal vai analisar se, e em que medida, os integrantes dos povos tribais exigem medidas especiais para garantir o pleno exercício de seus direitos.

A.2) Este Tribunal já decidiu anteriormente, com base no artigo 1.1 da Convenção, que os membros dos povos indígenas e tribais precisam de certas medidas especiais para garantir o pleno exercício dos seus direitos, em especial refere-se ao gozo de seus direitos de propriedade, para garantir sua sobrevivência física e cultural.

Outras fontes de direito internacional já declararam, da mesma forma que tais medidas são necessárias.

Particularmente, no caso Moiwana, o Tribunal determinou que outras comunidades quilombolas que vivem no Suriname não são indígenas para a região, porque constituem uma comunidade tribal que se estabeleceu no Suriname nos séculos XVII e XVIII, e que esta comunidade tribal tem um relacionamento profundo e abrangente em relação a sua terra ancestral que centrava “não no indivíduo, mas na comunidade em um todo”.

¹⁵Art. 8º - Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;

Esta relação especial com a terra, assim como o seu conceito de propriedade comum, levou o Tribunal a aplicar à comunidade Moiwana sua jurisprudência em relação às comunidades indígenas e seus direitos com a propriedade da comunidade, conforme o artigo 21 da Convenção.

O Tribunal não encontra nenhuma razão para afastar-se dessa jurisprudência no presente caso, por isso o Tribunal declara que deve ser considerado para os membros do povo de Saramaka como uma comunidade tribal, e que a jurisprudência do Tribunal em relação aos direitos de propriedade dos povos indígenas também é aplicável aos povos tribais dado que compartilham características sociais, econômicas e culturais distintas, incluindo uma relação especial com suas terras ancestrais, o que exige medidas especiais de acordo com o direito internacional dos direitos humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural deste povo”. (Traduzido. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Saramaka Vs. Suriname. 28/11/2007)¹⁶.

Embora a formulação de uma definição jurídica acerca das populações tradicionais seja um conceito problemático face às dificuldades geradas pela tendência à associação com concepções de imobilidade histórica e atraso econômico, Little¹⁷ afirma que o termo “populações tradicionais” tem sido bastante reconhecido em sua dimensão política e estratégica.

A doutrina especializada conceitua a nomenclatura “populações tradicionais” e aponta elementos característicos. Nesse sentido, destaca o posicionamento de Diegues¹⁸:

As comunidades locais, em geral, chamadas de “camponesas”, resultam de uma intensa miscigenação entre os diversos povos que compõe a identidade do povo brasileiro, são os caiçaras, caipiras, comunidades pantaneiras, ribeirinhas, pescadores artesanais, pequenos produtores litorâneos e assim por diante, mas que, em certa medida guardam um isolamento geográfico relativo e um modo de vida particularizado pela dependência dos ciclos naturais.

[...]

Pela a dependência frequente, por uma relação de simbiose entre a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constroem um modo de vida; conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais; pela noção de território ou espaço onde o grpo social se reproduz econômica e socialmente; pela moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter se deslocado para os centros urbanos e voltados para a terra de seus antepassados; pela importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado; pela reduzida acumulação de capital; pela importância das simbologias, mitos, rituais associados à caça, à pesca e a atividades extrativistas; pela tecnologia utilizada que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; pelo fraco poder político, em que reside com os grupos e poder dos centros urbanos; pela auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras.

¹⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Saramaka*. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/>>. Acesso em 14/02/2014.

¹⁷LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002. p.23.

¹⁸DIEGUES, Antonio Carlos. *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil*. São Paulo: Nupaub, USP, 1999, p. 03-22.

Merece destaque que a existência dos termos “populações tradicionais”, “sociedades tradicionais” e “comunidades tradicionais” que revelam entendimentos de diferentes escolas antropológicas sobre o tema, portanto, a nomenclatura do conceito colabora para preconceitos em relação a essas populações, segundo Little¹⁹:

A opção pela palavra ‘tradicional’ gera mais dificuldades ainda, dada a polissemia dessa palavra e a forte tendência de associá-la com concepções de imobilidade histórica e atraso econômico. A teoria da modernização, por exemplo, prognosticava, a inevitável (e desejável) superação da sociedade tradicional.

Neste efeito, Torres²⁰ aponta que a falta de precisão da conceituação “população tradicional”, implica na dificuldade em definir quem tem ou não direito a terra, gerando um conceito que em muitas vezes, se presta mais à exclusão do que a proteção dessa população.

Não se pode olvidar, a contribuição de Barreto Filho²¹ o qual assinala que a noção de populações tradicionais produz efeitos nas disputas simbólicas constituídas por lutas internas em torno do acesso aos fatores de produção, bem como nos processos políticos que influenciam os direitos territoriais.

Diante de registros sobre os mais diversos posicionamentos jurídicos e entendimentos de escolas acerca do termo “populações tradicionais”, “sociedades tradicionais” e “comunidades tradicionais”, adotar-se-á neste trabalho, a utilização do termo “populações tradicionais”.

As populações tradicionais se inserem em dinâmicas e contextos históricos, provocadas por processos seculares de fronteiras em expansão e pelos múltiplos tipos de territórios sociais que se produziram, logo, verifica-se que o termo tradicional refere-se a realidades fundiárias plenamente modernas, ou ainda pós-modernas do século XXI, que serão discutidas no objeto do próximo capítulo.

3.1. Territórios de conservação ocupados por populações tradicionais

¹⁹LITTLE, 2002, p. 86.

²⁰TORRES, Maurício Gonsalves. *Ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará*. São Paulo: USP. Tese de Doutorado em Geografia Humana, 2012. p. 744.

²¹BARRETO FILHO, Henyo Trindade. “Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção”, in ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui e NEVES, Walter (Orgs.). *Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume, 2006. p.110.

Para as populações tradicionais, o território é compreendido, sobretudo, como algo indispensável à sua reprodução física e cultural, onde se predomina o uso sustentável e o baixo impacto dos recursos naturais, isto é, o território não se limita apenas em sua dimensão espacial.

Costa Dino²² define que a ideia de ‘territorialidade’ reside no conjunto de fatores que transcendem o mero aspecto de ocupação geográfico, para expressar a existência de vínculos sociais e simbólicos, onde se predomina o uso sustentável e de baixo impacto dos recursos naturais, o desempenho de práticas culturais não predatórias e a gestão compartilhada de recursos naturais. Através de formas específicas e peculiares de uso e apropriação sustentável dos recursos naturais existentes em determinado espaço geográfico, grupos sociais definem um regime de propriedade comum, estabelecendo ambiente propício à sua subsistência física e sua reprodução cultural.

A ideia de territorialidade para os indígenas segundo Leuzinger e Cureau²³ refere-se ao modo tradicional de sua ocupação e a utilização da terra e ao modo tradicional de produção, conforme seus costumes típicos, ao passo que para as comunidades quilombolas, a visão da territorialidade é compreendida não como uma propriedade particular, mas como um bem de uso comum.

O Decreto nº 6.040/2007 define territórios tradicionais como:

(...) espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 23 da Constituição Federal e 68 do Ato das Disposições Transitórias e demais regulamentações.

A importância da territorialidade para a construção do conceito populações tradicionais é destacada por Little²⁴, a partir de três elementos: a) regime de propriedade comum, b) sentido de pertencimento a um lugar específico e c) profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva:

Defino a territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território” ou *homeland*.

²²COSTA DINO, 2013, p.105.

²³LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2008. p.128-129.

²⁴LITTLE, 2002, p.3-4.

Outro aspecto fundamental da territorialidade humana é que ela tem uma multiplicidade de expressões, o que produz um leque muito amplo de tipos de territórios, cada um com suas particularidades socioculturais. Assim, a análise antropológica da territorialidade também precisa de abordagens etnográficas para entender a relação particular que um grupo social mantém com seu respectivo território, utilizo o conceito de cosmografia, definido como os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território. A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele.

Nesta senda, ao analisar o espaço territorial ocupado por grupos sociais, deve-se atentar a abordagem histórica que trata do contexto específico em que surgiu a relação do dado grupo com o território no qual ocupa, do uso social que dá ao território e as formas de defesa dele.

Parte-se do pressuposto que as populações tradicionais ocupam territórios devolutos há muito tempo a que são sujeitos a um regime de proteção definidos pelo Estado, conforme artigo 20, inciso II²⁵ cumulado com o artigo 26, inciso IV²⁶ ambos da Constituição Federal, contudo Maurício Mercadante (2001, p. 196-204) afirma que a intervenção radical do Estado sobre o domínio e a utilização das terras é, em geral, motivada pela visão conservacionista.

Neste efeito, Santilli²⁷ afirma que o socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo que uma parte deste movimento parte da ideia que as populações tradicionais se caracterizam como uma ameaça à conservação ambiental, sendo que as UC's devem ser protegidas desta ameaça.

Em contrapartida, a Lei do SNUC que incluiu a reserva extrativista como uma das categorias das UC's aponta garantias às populações extrativistas tradicionais, isto é, demonstra claramente uma inspiração socioambiental que privilegia a interface entre a biodiversidade e sociodiversidade e conforme aponta Guimarães²⁸, o socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático

²⁵Art. 20: São bens da União:

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa de fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

²⁶Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

²⁷SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. p. 19.

²⁸GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 55.

do país, com ampla participação social na gestão ambiental, entretanto, o grande problema reside na desconsideração da contribuição das populações tradicionais para a conservação da diversidade biológica, e a possibilidade de excluí-las de tal objetivo, que será analisada no próximo tópico.

3.2 A não permanência de populações tradicionais: desapropriação, indenização e o reassentamento

A criação das unidades de conservação reflete-se em políticas de conservação que implicam em desconsiderar o papel das populações tradicionais na conservação de seus habitats e conforme afirma Lima²⁹ simplesmente promovem a expulsão destas populações para criar UC's.

Santilli³⁰ aponta um exemplo ocorrido do Brasil, no qual populações tradicionais do Amazonas foram expulsas dos territórios em que ocupavam para ceder lugar à implantação de uma unidade de conservação, qual seja a Estação Ecológica de Anavilhamas. Destaca que embora tenham sido vetados dispositivos da Lei do SNUC que permitia a reclassificação de Unidades de Proteção Integral ocupadas por populações tradicionais asseguradas a sua permanência, outras medidas foram instituídas a fim de promover a compensação social e a promoção de equidade social para as populações sacrificadas.

Nos termos do artigo 42 da Lei do SNUC vislumbra-se que foi consagrado um duplo direito às populações tradicionais residentes em unidades de conservação de proteção integral na qual sua permanência não é admitida, qual seja primeiramente o direito de as populações locais serem indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes, e ainda, cumulativamente, o direito de serem reassentadas pelo Poder Público, por fim, o § 2 do dispositivo ainda ressalta que:

[...] até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das

²⁹LIMA, Deborah de Magalhães. Ética e política ambiental na Amazônia contemporânea. In: ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano I, n.1, Rio de Janeiro: 2002. p. 37-43.

³⁰SANTILLI, 2005,p.106-107.

populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Em observância ao Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 permite-se ressaltar que o processo indenizatório referente às populações tradicionais em UCs as quais não seja permitida a sua permanência, respeitará o modo de vida e as fontes de sobrevivência, sendo que o Poder Público deverá ainda contabilizar o valor das benfeitorias realizadas, a título de compensação, na área de reassentamento.

Diante da discriminação social que acomete as populações tradicionais ocupantes de territórios de conservação e que implica em promover a sua exclusão, Lima³¹ destaca uma proposta na qual a criação destas unidades deveria ser precedida de estudos de impacto social provocado pela criação das referidas unidades sobre as populações locais, bem como prever medidas de mitigação e compensação pelos impactos sociais.

Logo, a conduta de discriminação social face as populações tradicionais demonstra um total desrespeito e ausência de reconhecimento dos direitos das populações que tradicionalmente ocupavam aquele território.

Em outras palavras, Lima³² ao avaliar as discriminações sociais presentes em políticas de conservação que propõe a desapropriação dos territórios, bem como a exclusão das populações tradicionais ocupantes de áreas não registradas, aponta que:

A conservação da biodiversidade promove um bem coletivo, extensivo em princípio a toda a humanidade, mas o custo social e as restrições de conduta necessárias à sua promoção não se aplicam igualmente. Uma maneira de mitigar esse efeito negativo seria considerar seriamente a instituição de mecanismos de compensação social que buscasse ressarcir a sociedade regional pelo benefício concedido à coletividade. A definição da compensação pelas perdas sociais infligidas deveria ser objeto de uma extensa negociação entre o órgão público e a população atingida.

Neste efeito, as políticas de conservação se distribuem desigualmente entre populações, algumas beneficiadas, ainda que indiretamente, pela melhoria da qualidade ambiental derivada da proteção de determinadas áreas, enquanto por outro lado, o desfavorecimento de populações originárias daquelas áreas, que mediante a desapropriação, em geral, acabam por serem realocadas em locais e condições insatisfatórios.

³¹LIMA, 2002, p. 41.

³²LIMA, 2002, p. 41.

Diante do exposto é imperioso verificar que a partir da Constituição Federal de 1988, populações tradicionais conquistaram direitos fundamentais, ao passo que a permanência delas foi posteriormente prevista pela Lei do SNUC, como princípio basilar dos direitos fundamentais, o princípio da dignidade humana sob uma visão antropocêntrica de proteção ao meio ambiente que deve ser protegido para o ser humano, o que implica ao Estado garantir o mínimo existencial, qual seja, a sobrevivência digna para o ser humano.

Considerando que a preservação da natureza é benefício para o ser humano e que parte da dignidade das populações somente se justifica quando é alcançada a permanência em seu território de origem, Santos³³ ressalta que é dever do Poder Público adequar a categoria de UC's a ser escolhida, de forma a evitar a retirada dessas pessoas, tendo em vista que detém o direito de permanência no território, haja vista que tal direito baseia-se especialmente no princípio da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, permite-se verificar que as políticas de conservação implicam em discriminações sociais refletidas sobre populações ocupantes de territórios de conservação, o que implica na violação do princípio da dignidade humana, haja vista que às populações locais repercute consequências agravantes ao seu modo de vida, o que em geral, as direciona para as periferias da cidade, engrossando a situação de miséria e a proliferação de favelas, ou então, a promoção de uma maior degradação ambiental, visto que em razão de não conseguir se deslocar para novas áreas são obrigadas a superexplorar as áreas ainda acessíveis.

4.Considerações finais

A questão das unidades de conservação envolve uma complexidade de aspectos, interesses e áreas de proteção a serem preservadas dependendo de um grau variável que pode ser estender desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

³³SANTOS, Patrícia Fernandes de Oliveira. A Lei de SNUC à luz dos movimentos ambientalistas e o direito de permanência das populações tradicionais. In: BENJAMIN, Antonio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. *Licenciamento Ética e Sustentabilidade*. 18º Congresso de Direito Ambiental, 2013, p. 548.

A criação de unidades de conservação num mesmo espaço territorial pode evidenciar pontos colidentes em razão da competência comum atribuída a todos os entes federativos pela proteção ao meio ambiente.

Para a solução de controvérsias dada uma mesma área territorial sob a justificativa de criar-se uma unidade de conservação são estabelecidos critérios para se definir a competência material na implantação da unidade: **i)** o critério da prevalência da maior abrangência em que geral se compreende a predominância do interesse nacional pela primazia da competência material da União, ressalvada a possibilidade de caráter supletivo de lei estadual em eventuais situações; **ii)** a escolha pelo Poder Público de qual unidade deverá ser implantada naquela área de forma a proteger a natureza e assegurar a sobrevivência das populações locais nestas áreas protegidas; **iii)** questionar se há evidentemente conflitos de direitos entre a criação de unidades de conservação e a permanência de populações tradicionais.

Neste sentido, reconhece-se que as populações tradicionais devem ter os seus direitos de permanência protegidos quando da criação das unidades de conservação, considerando o interesse do ente competente para a implantação, que deve estar baseado em condicionantes socioambientais, bem como o respeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A partir da criação de unidades de conservação, identifica-se por meio de doutrinas e casos concretos, políticas de conservação que desconsideram o papel das populações locais ocupantes de áreas de proteção, simplesmente promovendo a expulsão delas, como foi o caso das populações tradicionais do Amazonas desapropriados dos territórios em que ocupavam para ceder lugar à implantação de uma categoria unidade de conservação - Estação Ecológica de Anavilhamas.

Nesse efeito, verifica-se a intervenção radical do Estado em desapropriar os povos locais, fundamentado pelo equilíbrio do ecossistema necessário à humanidade em geral, a pesquisa científica, as gerações futuras, ao território ecológico, logo, ao favorecimento das populações urbanas, o que vislumbra-se pelo fenômeno da desvalorização cultural local e da supervalorização de culturas externas. Esse fenômeno vem sendo alterado gradativamente pela iniciativa de políticas públicas de inclusão de populações tradicionais nos processos socioeconômicos realizados em suas comunidades, mediante práticas

sustentáveis e inserção dos povos no contexto de preservação e desenvolvimento econômico das comunidades.

O fato é que as políticas de conservação a fim de promoverem um bem coletivo, a princípio, para humanidade em geral, propõem a desapropriação de territórios ocupados por populações locais desfavorecidas, ensejando particularidades indesejáveis às populações tradicionais, nesse sentido, busca-se mitigar os efeitos negativos, mediante a compensação social para fins de ressarcimento à sociedade local pelo benefício concedido à comunidade em geral.

Por outro lado, identificou-se na Ação Cautelar Inominada Preparatória à Ação Civil Pública autuada sob o nº 0001233-86.2013.4.03.6004 proposta pelo Ministério Público Federal em face da ABBS Agropecuária Brahman Beef Show Ltda, o reconhecimento de direitos a populações tradicionais, qual seja, comunidades ribeirinhas as quais revelam uma ocupação bastante antiga em área de preservação permanente, localizada na Comunidade de Porto Esperança – Mato Grosso do Sul, nas imediações do Rio Paraguai.

No caso, após diligências, a Justiça Federal declarou, em 24/02/2014³⁴, o direito aos ribeirinhos de permanecerem no local em detrimento de empresas agropecuárias, haja vista que a requerida não age em nome da União, tampouco em defesa dos interesses deste ente federativo, considerando ainda que o objeto da demanda é área de preservação permanente e há indícios de que a ré pretendeu desenvolver atividade econômica no local.

Busca-se compreender o atual contexto das populações tradicionais no reconhecimento dos territórios por elas ocupados, mediante políticas públicas diversas da perspectiva de cunho preservacionista, pautada no reconhecimento de uma categoria social que necessita de iniciativas de proteção equivalente aos recursos ambientais.

A necessidade de se pensar em novas formas de reconhecimento do território às populações tradicionais, surge por conta da não participação efetiva destes povos na criação, implantação e gestão dos territórios de conservação, embora seja uma de suas diretrizes, expressamente enumerada no artigo 5º, inciso III, da Lei nº 9.985/2000. O envolvimento das populações locais procura romper com a lógica “vertical” que norteou

³⁴ Justiça Federal Seção Judiciária de São Paulo. Disponível em: <http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>. Acesso em 20/05/2014.

por muitos anos os processos de criação de unidades de conservação, em que a decisão política de criá-las e implantá-las foi imposta verticalmente e de forma autoritária e unilateral pelo Poder Público, excluindo as populações locais.

5. Referências bibliográficas

- ANTUNES. Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- ARRUDA, Rinaldo. *Populações tradicionais e a proteção de recursos naturais*. Ambiente & Sociedade, ano II, nº5, 1999.
- BARRETO FILHO, Henyo Trindade. “Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção”. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter (orgs). *Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume, 2006.
- BARROSO, Luís Roberto; DAIBERT, Arlindo (org.). *Direito ambiental comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BENATTI, José Heder. *A Criação de Unidades de Conservação em Áreas de Aposseamento de Populações Tradicionais Um Problema Agrário ou Ambiental?* Novos Cadernos NAEA, v.1, n 2 Belém: NAEA/UFPA, 1998.
- BRASIL. *Ministério do Meio Ambiente*. Unidades de Conservação. Criação de UC's. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs>>. Acesso em: 05/05/2014.
- BRASIL. *Justiça Federal Seção Judiciária de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>> Acesso em 20/05/2014.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Saramaka*. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/>>. Acesso em 14/02/2014.
- COSTA DINO, Nicolau Neto. *Conflito de Interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências*. São Paulo: Revista de Direito Ambiental, 2013.
- DIEGUES, Antonio Carlos. *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil*. São Paulo: Nupaub, USP, 1999.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

HORTA, Raul Machado. *Estado federal e tendências do federalismo contemporâneo. Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2008.

LIMA, Deborah de Magalhães. Ética e política ambiental na Amazônia contemporânea. In: ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano I, n.1, Rio de Janeiro: 2002.

LITTLE, Paul E. *Territórios Sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil. 2005.

SANTOS, Patrícia Fernandes de Oliveira. A Lei de SNUC à luz dos movimentos ambientalistas e o direito de permanência das populações tradicionais. In: BENJAMIN, Antonio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. *Licenciamento Ética e Sustentabilidade*. 18º Congresso de Direito Ambiental, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 5a. Ed., 2004.

TORRES, Maurício Gonsalves. *Ordenamento Fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará*. São Paulo:2012. Tese de Doutorado em Geografia Humana. USP, 2012.