



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

RENATA VIEIRA MEDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AO TERRITÓRIO:  
RECONHECIMENTO DE DIREITOS SOCIAIS ÀS POPULAÇÕES  
QUE OCUPAM TRADICIONALMENTE TERRITÓRIOS DE  
CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

RENATA VIEIRA MEDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AO TERRITÓRIO:  
RECONHECIMENTO DE DIREITOS SOCIAIS ÀS POPULAÇÕES  
QUE OCUPAM TRADICIONALMENTE TERRITÓRIOS DE  
CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado de Direito em Relações Negociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estado Contemporâneo: Relações Empresariais e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araujo Junior

Londrina  
2014

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da  
Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

M488p Meda, Renata Vieira.  
Políticas públicas e direito ao território : reconhecimento de direitos sociais às populações que ocupam tradicionalmente territórios de conservação da natureza / Renata Vieira Meda. – Londrina, 2014.  
90 f. : il.

Orientador: Miguel Etinger de Araujo Junior.  
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2014.  
Inclui bibliografia.

1. Unidades de conservação – Aspectos sociais – Teses. 2. Direito de propriedade – Teses. 3. População tradicional – Teses. I. Araujo Junior, Miguel Etinger de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU\_347.2

RENATA VIEIRA MEDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AO TERRITÓRIO:  
RECONHECIMENTO DE DIREITOS SOCIAIS ÀS POPULAÇÕES QUE  
OCUPAM TRADICIONALMENTE TERRITÓRIOS DE CONSERVAÇÃO  
DA NATUREZA**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Programa  
de Mestrado de Direito em Relações Negociais da  
Universidade Estadual de Londrina.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araujo  
Junior  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dra. Tânia Lobo Muniz  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Claudio Ladeira de Oliveira  
Universidade de Brasília - UnB

Londrina, 23 de agosto de 2014.

## **DEDICO**

Primeiramente à Deus que me proporcionou o ingresso e conclusão do Programa de Mestrado de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. À Nina, companheira dos momentos quase impossíveis e, também, das melhores horas. À Regina Maria Vieira, Antonio Meda Neto, Antonio Meda e Christiano Araújo, pelas muitas horas de renúncia da convivência afetiva. Aos queridos e dedicados professores que muito deram de si para minha formação.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu professor e orientador Miguel Etinger de Araujo Junior, pelo constante estímulo para a reflexão crítica à análise de processos da luta política e social contemporâneos.

A professora Tânia Lobo Muniz, por ser pessoa que é, dedicada e solidária e por ter contribuído com pertinentes considerações a este trabalho.

A todos os funcionários do Programa de Mestrado em Direito Negocial pela atenção e apoio constantes.

A todos os que contribuíram para este trabalho.

MEDA, Renata Vieira. **Políticas públicas e direito ao território: reconhecimento de direitos sociais às populações que ocupam tradicionalmente territórios de conservação da natureza**. 2014. 90 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2014.

## RESUMO

A pesquisa parte da reflexão acerca da Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e que regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988. Nesse quadro, identificou-se o conjunto de unidades de conservação cuja criação se realiza por ato do Poder Público, dentre as quais, aquelas que não permitem a presença humana, em razão da preservação da natureza, o que implica no processo de desapropriação de populações que tradicionalmente ocupam aqueles territórios. Em uma interpretação literal deste dispositivo, verificou-se a prevalência de políticas públicas ambientais em detrimento dos povos tradicionais, muito embora a garantia dos direitos sociais tenha sido estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e reforçada pelo Decreto Federal nº 6.040/2007, os quais preveem direitos de permanência sobre o território ocupado tradicionalmente. Dada a importância deste território como elemento fundamental a caracterizar a dignidade das populações tradicionais, no campo jurídico, entende-se pela necessidade de se concretizar os direitos sociais destas populações, necessitando-se, portanto, de uma interpretação além da teleológica acerca do referido dispositivo legal. A presente dissertação contou ainda com estudos de casos concretos, nacionais e internacionais, e decisões judiciais. Ao final deste estudo afirma-se que na criação de unidades de conservação pelo Poder Público baseado em condicionantes socioambientais, os demais direitos consagrados constitucionalmente devem ser observados, reconhecendo-se que a regra é a manutenção das populações tradicionais sobre os territórios que ocupam, ao passo que a desapropriação somente se realizará em casos de exceção e devidamente justificado.

**Palavras-chave:** Unidades de conservação. Criação. Populações tradicionais. Manutenção. Políticas Públicas.

MEDA, Renata Vieira. **Public policy and rights to territory: recognition of social rights for populations traditionally occupy territories of nature conservation.** 2014. 90. p. Dissertation (Master's Degree in business law) – State University of Londrina, Londrina. 2014.

### **ABSTRACT**

The research part of the reflection on the Law n° 9.985/2000 that established the National System of Conservation Units and regulating article 225, §1°, subsections I, II, III and VII of the Federal Constitution of 1988. In this framework, identified the set conservation units whose creation takes place by act of the Government, among which, those that do not allow the human presence, because of the preservation of nature, which implies the expropriation process that populations traditionally occupy those territories. In a literal interpretation of this device, there was a prevalence of environmental policies at the expense of traditional peoples, although the guarantee of social rights has been established by Federal Constitution of 1988 and reinforced by Federal Decree n° 6.040/2007, which provide for rights of residence on the territory traditionally occupied. Given the importance of this territory as fundamental element to characterize the dignity of traditional populations, in the legal field, it is understood by the need to achieve the social rights of these populations, if need, therefore, an interpretation beyond of teleological about the referred legal provision. This dissertation also included studies of concrete cases, national and international, and judicial decisions. At the end of this study it is stated that the creation of conservation units by Government based on socio-environmental conditions, other constitutional rights must be observed, recognizing that the rule is the maintenance of traditional populations over the territories they occupy, while the expropriation will only be made in exceptional cases, duly justified.

**Keywords:** Conservation units. Creation. Traditional populations. Maintenance. Public policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APA	Área de Proteção Ambiental
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEB	Instituto de Educação do Brasil
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não governamentais
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PNDRSS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNL	Parque Nacional do Limpopo
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PPA	Plano Plurianual
PTGL	Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SANP	South African National Parks
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UC's	Unidades de conservação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10	
<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E POPULAÇÕES TRADICIONAIS</b> .....	13
1.1	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza .....	17
1.2	Populações Tradicionais por um Reconhecimento Jurídico .....	26
<b>2</b>	<b>TERRITÓRIO COMO ANÁLISE SOCIAL PELAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS</b> .....	36
2.1	A Permanência de Populações Tradicionais em Unidades de Conservação Face a Desapropriação.....	40
2.2	Conflitos na criação de Unidades de Conservação pela Perspectiva de Permanência das Populações Tradicionais.....	47
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS</b> .....	53
3.1	Breves Considerações sobre o Processo Histórico de Ocupação no Estado Brasileiro .....	61
3.1.1	Políticas públicas voltadas a territórios ocupados por populações indígenas .....	62
3.1.2	Políticas públicas voltadas a territórios ocupados por remanescentes de comunidades de quilombos.....	68
3.2.3	Políticas públicas voltadas a territórios ocupados por populações ribeirinhas.....	74
<b>CONCLUSÃO</b> .....	79	
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	82	

## INTRODUÇÃO

O tema dessa dissertação foi elaborado inicialmente a partir das reflexões sobre a Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988 – e suas implicações sociais, especialmente sobre territórios tradicionalmente ocupados por populações locais.

A relevância social da Lei que instituiu o conjunto de unidades de conservação trouxe uma maior preocupação a respeito da conexão do reconhecimento identitário e territorial no que diz respeito às populações tradicionais.

Com a perspectiva de contribuir em torno da garantia de direitos territoriais às populações tradicionais, é que se considera importante enfrentar a discussão no campo dos direitos sociais.

Nesse sentido, coloca-se como essencial à discussão o papel do Estado sobre os processos de criação de unidades de conservação, nas quais a Lei nº 9.985/2000 não permite a manutenção de populações que tradicionalmente ocupavam aqueles espaços territoriais.

A discussão referida relaciona-se a temas recorrentes no âmbito dos órgãos jurisdicionais brasileiros, como:

1) Conflitos de competência atinentes a entes federativos distintos sobre pretensões diversas pela criação de unidade de conservação em relação ao mesmo espaço territorial, considerando que em matéria de proteção ambiental foi atribuída pela Constituição Federal de 1988, competência comum a todos os entes federativos;

2) O confronto entre dois bens tutelados, tendo de um lado a proteção ao meio ambiente, que diante de uma postura preservacionista propõe a desapropriação de populações tradicionais de áreas das quais a presença humana não seja permitida, e por outro lado, tem-se a proteção às populações tradicionais, que por uma visão socioambientalista propõe alcançar um duplo objetivo: a proteção da natureza e a manutenção e/ou sobrevivência destas populações.

O tema é complexo, como se pode notar, pois se juntando a esse quadro, existe a necessidade de implantação de políticas públicas a fim de se revestirem de nova e ampla intensidade social, no que diz respeito a efetivação dos direitos sociais, em especial, os direitos às populações que tradicionalmente ocupam e manejam territórios.

Assim, a questão do Estado Democrático de Direito se coloca vinculada ao marco da efetividade dos direitos sociais, dessa forma, a questão se inscreve na perspectiva da

concretização e da efetividade dos direitos fundamentais assegurados às populações tradicionais.

A problematização da questão territorial às populações tradicionais torna-se essencial haja vista que de um lado, a Lei nº 9.985/2000 estabelece que quando criada determinada unidade de conservação que não permita a permanência humana, tem-se o reassentamento de populações tradicionais, ao passo que, os Direitos Fundamentais e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelecem garantias de direitos a populações tradicionais, dentre as quais o reconhecimento de direitos sociais, territoriais e culturais.

No Brasil, a efetividade dos direitos sociais trazida pela Constituição Federal de 1988 se encaminhou para a construção de políticas públicas, em especial no que se refere à garantia do direito ao território.

Escolheu-se como objeto de políticas públicas a questão territorial como via de reconhecimento dos “direitos adquiridos” pelas populações tradicionais. Entende-se aqui que as políticas de territorialização estão voltadas à proteção da diversidade cultural que implica no reconhecimento aos direitos sociais, em especial pela manutenção dos grupos sociais em territórios que tradicionalmente ocupam.

O objetivo principal dessa dissertação é evidenciar posições que justificam a regra da permanência de populações que ocupam tradicionalmente territórios em que serão criadas unidades de conservação da natureza, e avigorar que o ato de realocação se verifica somente em caráter excepcional.

A pesquisa ora apresentada foi fundamentada em princípios constitucionais, leis infraconstitucionais, doutrina, jurisprudência do ordenamento jurídico pátrio, e estudo de casos com o intuito de estruturar a pesquisa em bases sólidas e adequadas à importância do assunto tratado. A metodologia empregada para o seu desenvolvimento será histórica, dedutiva e estudo de caso, partindo-se de conceitos já preestabelecidos e estruturados, passando por estudos de caso, nos quais se pretendeu estudar para se chegar à posição pela permanência de populações que manejam e ocupam tradicionalmente territórios, os quais serão criados unidades de conservação.

Tendo isso em vista, a dissertação foi estruturada nas seguintes partes:

A Introdução onde se apresenta a elaboração do tema, sua justificativa e problematização, os objetivos, métodos de pesquisa e estrutura.

No Capítulo 1 traz-se uma abordagem histórica dos espaços especialmente protegidos como gênero das chamadas unidades de conservação denominadas tecnicamente

pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que por consequência remete-se a problematização da definição jurídica de populações tradicionais, a partir de referências legislativas e doutrinárias, que servem como compreensão para a permanência no território tradicionalmente por elas ocupado.

No Capítulo 2 estuda-se o território como análise social das populações tradicionais, trazendo a ideia de territorialidade sob diversas análises, especialmente para as populações tradicionais. Além disso, o capítulo demonstra que as populações que tradicionalmente ocupam territórios nos quais se realizará o processo de criação de uma unidade de conservação na qual sua permanência não seja permitida, serão por ato do Poder Público, desapropriadas, indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e reassentadas. Tais medidas resultadas de uma política de conservação implicam em detrimento às populações cujos direitos fundamentais, preditos na Constituição Federal de 1988, e os direitos sociais estabelecidos por lei infraconstitucional, garantem a manutenção desses povos sobre os territórios. Por fim, o capítulo aborda as formas de precaução do Poder Público ao se criar uma unidade, para assegurar a sobrevivência dessas populações e preservar a natureza, logo, alcançando um duplo objetivo, ilustrado pelo estudo de caso da criação da Reserva Extrativista Renascer, no Estado do Pará.

No Capítulo 3 estuda-se a construção de políticas públicas para a efetivação de direitos sociais, reconhecidas diante da ampliação de novos direitos identificados ao conteúdo jurídico dos direitos humanos, em especial, às demandas sociais, as quais fundamentam a construção de formas jurídicas. Numa perspectiva de eficácia dos direitos sociais às populações tradicionais, analisam-se os processos históricos de sua ocupação, os movimentos sociais e a ordem jurídica, identificando-se o papel das políticas públicas reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, exteriorizadas sobre distintos suportes legais. Nesse quadro, reconhece-se o projeto Formar PNGATI para as populações indígenas, o Programa Brasil Quilombola para as remanescentes de comunidades de quilombos e o Projeto de Assentamento Agroextrativista para as populações ribeirinhas no Alto do Tapajós, região oeste do Pará, como formas jurídicas de concretização dos direitos sociais em especial no que diz respeito ao território.

Por fim, a título de Considerações finais, abordou-se algumas exposições a respeito da pesquisa, direcionando a posição para garantir a manutenção de populações tradicionais quando criadas unidades de conservação no território o qual ocupam, de forma a contribuir pela efetivação dos direitos sociais às populações tradicionais.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E POPULAÇÕES TRADICIONAIS

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 territoriais para a proteção da natureza.

José Afonso da Silva (2004, p. 230) define espaços territoriais especialmente protegidos como porção geográfica do território nacional, sendo públicos ou privados, dotados de atributos naturais relevantes que requerem um regime jurídico de competência do Poder Público, a fim de garantir a sua imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de toda a diversidade do ecossistema.

Os espaços territoriais especialmente protegidos foram estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a criação destes pelo Poder Público federal, estadual e municipal, conforme disposto no inciso VI do artigo 9º<sup>1</sup>, bem como pelo inciso III, §1º do artigo 225<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988, o qual atribui a competência ao Poder Público em definir tais espaços especialmente protegidos.

No final do século XIX, 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.

Nesta senda, José Afonso da Silva (2004, p. 230) estabelece a diferença entre espaços especialmente protegidos e unidades de conservação: “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos”. Ademais, Juliana Santilli (2005, p.71) complementa a

---

<sup>1</sup> Art. 9º - 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.

<sup>2</sup> Art. 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:

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.

assertiva afirmando que “os espaços territoriais especialmente protegidos constituiriam gênero, do qual as unidades de conservação seriam espécies”.

Juliana Santilli (2005, p. 71) aponta que os espaços territoriais protegidos não compreendem somente as unidades de conservação, mas áreas de preservação permanente, reserva legal, biomas especialmente protegidos elencados no artigo 225 §4<sup>3</sup> da Constituição Federal e as reservas da biosfera.

Considerando os espaços especialmente protegidos como gênero das unidades de conservação, Juliana Santilli (2005, p. 66) extrai a noção de que a “conservação e o uso sustentável da biodiversidade tornaram-se o principal objetivo da criação de unidades de conservação da natureza”.

Previamente a ideia de unidades de conservação, o marco histórico ocorreu em 1872 nos Estados Unidos com a criação do Parque Nacional de Yellowstone; em razão de sua evolução reproduziu o sistema de unidades de conservação no mundo, como se pode afirmar como mesmo trilhado por Miguel Serediuk Milano (2011, p. 04) a “criação do Yellowstone National Park o marco moderno da proteção de áreas naturais contra os processos destrutivos da ação humana”.

Maria Cecília Wey de Brito (2003, p. 19) aponta que após o marco fundamental da criação do Parque Nacional de Yellowstone, a nomenclatura ‘parque nacional’ passou a ser conhecida, evoluída em seu conceito e o termo utilizado mundialmente em diversas situações.

A preocupação legislativa nacional com as unidades de conservação ocorreu com a criação dos Jardins Botânicos, a iniciar pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado pelo Alvará de 1 de março de 1811, que conforme aponta José Afonso da Silva (2004, p. 232) impulsionou a criação dos Jardins Botânicos da Bahia (1825), Cuiabá (1825), Aracaju (1825), Ouro Preto (1825), Olinda (1825) e São Luiz (1830) e de alguns Hortos Florestais a partir de 1910.

A partir de 1930 a preocupação com as florestas brasileiras passou a adquirir contornos mais nítidos verificados pelo Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934 instituindo o Código Florestal (atualmente revogado) que estabeleceu critérios a classificação de florestas e a formas de vegetação, bem como instituiu categorias de manejo para a criação

---

<sup>3</sup> Art. 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.

§4° - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

de dada área protegida. Dentre outras disposições, o diploma conceituou pela primeira vez os parques nacionais (artigo 9º)<sup>4</sup>, florestas protetoras e áreas de preservação permanente.

Logo, o Decreto nº 1.713 de 14 de junho de 1937 criou o Parque Nacional de Itatiaia, constituído na área ocupada pela Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Este Decreto incentivou a incorporação de demais áreas de preservação apontadas por José Afonso da Silva (2004, p. 232) quais sejam: Parque Nacional do Iguaçu (Decreto-lei 1.035, de 1939), o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (Decreto-lei 1.822, de 1939), Parques Municipais de Almirante/PI, Crato/CE, Boa Nova, Alcobaça, Chique-Chique/BA, dentre outros.

Em 27 de novembro de 1940 foi assinado pelo Brasil a aprovada Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, instituída pelo Decreto Legislativo nº 3, de 13 de fevereiro de 1948, que introduziu novas categorias de unidades de conservação no sistema jurídico brasileiro, tais como: os Parques Nacionais<sup>5</sup>, as Reservas Nacionais, os Monumentos Naturais e as Reservas de Regiões Virgens, que entretanto, não apresentaram grandes diferenças das que existiam até então.

Em razão da ineficiência do Código Florestal de 1934, especialmente ao que se refere a desapropriação de áreas para a criação e implantação dos parques e florestas nacionais, bem como diante do cenário de devastação dos recursos florestais, foi editado um novo Código, regulamentado pela Lei nº 4.771 de 15 de setembro em 1965, que instituiu o Novo Código Florestal (atualmente revogado) cuja contribuição deu-se especialmente na segregação do conceito de unidades de conservação, ao passo que as chamadas restritivas ou de uso indireto não permitiram a exploração direta dos recursos naturais, como o caso dos parques nacionais, em contrapartida, as denominadas não restritivas ou de uso indireto prediziam a exploração dos recursos naturais, como as florestas plantadas e as áreas de preservação permanente pelos povos indígenas.

Por meio das legislações ambientais editadas durante o período histórico demonstrado até a Constituição Federal de 1988, Juliana Santilli (2005, p. 10-11) aponta que as leis ambientais editadas antes dos anos de 1990 eram voltadas para a proteção de ecossistemas e espécies, pautada numa orientação conservacionista, inclusive que as normas que tratavam sobre as unidades de conservação eram muito esparsas e diferenciadas

---

<sup>4</sup> Art. 9º. Os parques nacionais, estaduais e municipais constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem.

§1º É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna dos parques.

<sup>5</sup> O artigo I do Decreto Legislativo 3/48 define parque nacional como “regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e da fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial”.

instituindo unidades que nem sequer correspondiam a categorias de unidades de conservação previstas como o atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Remanescendo nesta senda, Juliana Santilli (2005, p. 10-11) aponta que as leis editadas nos anos de 1990 e a partir de 2000, rompem com essa orientação preservacionista, instituindo mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, pautadas numa visão socioambientalista. Neste sentido a autora afirma o período de surgimento do sociambientalismo (2005, p.12):

O surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988, e a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989. Fortaleceu-se – como o ambientalismo em geral – nos anos 1990, principalmente depois da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, (ECO-92), quando os conceitos socioambientais passaram, claramente, a influenciar a edição de normas legais.

Não se pode olvidar a contribuição de Roberto Guimarães (2001, p. 55) no qual o socioambientalismo foi construído a partir da ideia de que as políticas públicas devem incluir e envolver populações locais, detentoras de conhecimento e de práticas de manejo ambiental:

[...] em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade.

Nesse contexto de socioambientalismo, Juliana Santilli (2005, p. 15) aponta a evidência da vinculação entre a questão ambiental e a justiça social, baseada no pressuposto que a eficácia social das políticas públicas só se justifica quando inclusas as comunidades locais de modo a promover uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

No período de advento do socioambientalismo, o Projeto de Lei nº 2.892/92 foi aprovado pelo Congresso Nacional e originou a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, rompendo com a orientação preservacionista, passando a prever mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, não se limitando apenas a repressão de certas condutas e atividades, que será analisado com maior profundidade no próximo tópico.

## 1.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

A criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação com diferentes categorias passou a ser meditada no final de 1970 sob a influência de organizações ambientais internacionais, principalmente pela União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN.

Somente em 1988 que o atual extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF encomendou uma proposta de lei que institísse o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que depois de aprovada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, foi encaminhada pelo Presidente Fernando Collor de Melo ao Congresso Nacional, em 1992.

O Projeto de Lei nº 2.892 encaminhado para o Congresso Nacional em maio de 1992 adotava uma posição claramente preservacionista cuja preocupação das unidades de conservação refletia somente para o valor das espécies e ecossistemas, para a perda da biodiversidade, deixando-se de atentar às exigências e necessidades humanas, tampouco referindo-se à qualidade de vida dos povos. É o que se pode afirmar de acordo com Juliana Santilli (2005, p. 73):

Entre os objetivos, estão listados a conservação da diversidade biológica, a proteção a espécies ameaçadas de extinção, o manejo dos recursos da flora e da fauna, a proteção de paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica, a proteção de recursos hídricos e edáficos (relativos ao solo), a educação ambiental e a recreação em contato com a natureza. Fica clara a concepção preservacionista que inspira o projeto, muito pouco voltado para a valorização social e econômica da diversidade biológica, e centrado na ideia de que a presença humana representa uma ameaça à conservação da diversidade biológica.

No contexto apresentado sobre a tramitação do Sistema de Unidades de Conservação, a autora Juliana Santilli (2005, p. 74) aponta que o original projeto instaurou três categorias de unidades de conservação: a) as Unidades de Proteção Ambiental (reserva biológica, estação ecológica, parque nacional, estadual e municipal, monumento natural e refúgio de vida silvestre) não admitindo a presença humana; b) as Unidades de Manejo Provisório (reserva de recursos naturais) prevendo, em caráter provisório, a proteção total dos atributos naturais até que fosse definida sua destinação “tolerado o uso direto sustentável dos recursos pelas comunidades tradicionais existentes no ato da criação”; c) as Unidades de Manejo Sustentável (reserva da fauna, área de proteção ambiental, floresta nacional, estadual e municipal e reserva extrativista) prevendo a “proteção parcial dos atributos naturais,

admitindo a exploração de partes dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável”. Neste efeito, verifica-se que as duas últimas categoriais permitiram a presença humana.

Remanescendo nesta senda, vale salientar que as reservas extrativistas incorporadas ao original projeto de lei, anteriormente já haviam sido criadas e regulamentadas pelo Decreto nº 98.897 de 30 de janeiro de 1990<sup>6</sup> e estabelecidas no artigo 1º como “espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos renováveis, por população extrativista”. Assim, embora haja a possibilidade da manutenção de permanência das comunidades tradicionais, ainda que transitoriamente, na reserva de recursos naturais, não consta no projeto de lei qualquer definição legal de população tradicional.

Em 1994, o deputado Fábio Feldmann apresentou sua primeira proposta com diversas alterações para o texto original do Projeto de Lei nº 2.892/1992, sintetizando controvérsias entre preservacionistas e socioambientalistas, conforme apontado por Maurício Mercadante (2001, p. 196-204):

Essa radical intervenção do Poder Público sobre o domínio e a utilização da terra é, em geral, motivada pela necessidade de se manter determinadas áreas intocadas, tendo em vista sua importância ímpar, em termos científicos, culturais e, inclusive, econômicos, para as presentes e, sobretudo, as futuras gerações. Esses motivos são inegavelmente legítimos, defensáveis e justos. O problema, entretanto, é que, no processo corrente de criação de unidades de conservação, incorre-se, via de regra, em um equívoco fundamental: as unidades de conservação são concebidas e criadas a partir de uma decisão unilateral, de cima para baixo, como se fossem entidades isoladas, alheias e acima de dinâmica socioeconômica local e regional. A visão conservacionista, a rigor, é incapaz de enxergar uma unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e regional, de situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas. Consequentemente as populações são encaradas com desconfiança, como se fossem uma ameaça permanente à integridade e aos objetivos da unidade, o que, nessas circunstâncias, isto é, nessa situação de isolamento e confronto, acaba se tornando verdade. A sociedade local, alijada do processo, sem possibilidades de participação e decisão – o que lhe permitiria conhecer e compreender melhor o significado e a importância de uma unidade de conservação – percebe a intervenção do Poder Público como sendo um ato violento, autoritário, injusto e ilegítimo, e assume uma atitude de resistência, discreta algumas vezes, ostensiva outras.

Juliana Santilli (2005, p. 77) aponta que em 1995, com o afastamento do deputado Fábio Feldmann do Congresso Nacional, a relatoria do Projeto de Lei nº 2.892/92 foi distribuída ao Deputado Fernando Gabeira, que dentre novas modificações incluiu dispositivos acerca das comunidades locais, como: i) a participação na criação, implantação e

---

<sup>6</sup> O Decreto nº 98.897 de 30 de janeiro de 1990 dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências.

gestão das unidades de conservação; **ii**) o incentivo a participarem da gestão das unidades de conservação; **iii**) a garantia de subsistência pela utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades, por outro lado, o acesso controlado a esses recursos, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos; **iiii**) a justa e equitativa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da criação das unidades entre a sociedade em geral e as comunidades locais afetadas.

O Projeto de Lei nº 2.892/92 dispôs no inciso XV a definição de população tradicional, no entanto, o conceito foi vetado pelo Poder Executivo, mediante mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, enviada pelo Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional, haja vista a abrangência da disposição abarcar toda a população brasileira.

Logo às razões de veto de alguns dispositivos do Projeto de Lei nº 2.892/1992, o Congresso Nacional decreta a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII<sup>7</sup> da Constituição Federal de 1988, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, regulamentado no Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC está previsto no artigo 3º da Lei nº 9.985/2000 como “constituído pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais”. Paulo de Bessa Antunes (2005, p.537) aponta que o SNUC 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.

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

---

<sup>7</sup>Art. 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.

geograficamente, para alcançarem objetivos específicos de conservação, conforme artigo 2º, inciso I<sup>8</sup> da lei em comento.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas conforme disposto no artigo 7º da Lei nº 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, e 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; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, compilando, assim, 12 categorias de UC's.

Com efeito, Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 533-540) incorpora as disposições já previstas pela Lei nº 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. Verifica-se que cada modelo de unidades de conservação corresponde a um determinado padrão de limitação de atividades econômicas, sociais, recreacionais, entre outros.

Observa-se que essas áreas protegidas assim denominadas tecnicamente pela Lei nº 9.985/2000 devem ser conservadas e/ou preservadas, considerando-se o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente, podendo variar desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

Um dos pontos cruciais do SNUC refere-se a criação de unidades de conservação prevista no artigo 22, § 2º<sup>9</sup> da Lei. Grande parte das atuais demandas para a criação destes espaços especialmente protegidos estão relacionados ao interesse e manifestação da sociedade civil, comunidade científica e/ou órgãos públicos que sensibilizaram-se pela necessidade de estabelecer mecanismos mais robustos para a proteção ao patrimônio natural brasileiro.

Com vistas à criação de uma nova UC, atribui-se ao Poder Público, mediante estudos técnicos, para se determinar a escolha da categoria e dos limites adequados à unidade a ser

<sup>8</sup> Art. 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.

<sup>9</sup> Art. 22 - As unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público.

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

implantada. Via de regra, serão realizados levantamentos com foco no meio natural, socioeconômico, cultural e fundiário. Tais estudos se permitem detalhar informações sobre comunidades que porventura residam no território proposto e se estas comunidades são caracterizadas como populações tradicionais, se há impactos humanos e como se dão as formas de uso e ocupação do solo, ou seja, são passos ao aprimoramento e continuidade da proposta para a criação da UC.

O referido § 2º do artigo 22 da Lei do SNUC, dispõe ainda da realização de consultas públicas, possibilitando aos cidadãos e instituições locais que manifestem sua posição e considerações sobre a proposta de criação da UC.

Outrossim, o Ministério do Meio Ambiente<sup>10</sup> aponta que para a criação de UC's, o Poder Público deverá preceder a realização de estudos técnicos e consulta pública para identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a criação da unidade.

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, §2º da Lei do SNUC, no artigo 2º<sup>11</sup> do Decreto nº 4.340/2002, na Instrução Normativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - 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, e na 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<sup>12</sup> 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, sendo um documento orientador para a criação das UC's.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Criação de UC's**. Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs>>. Acesso em: 05/05/2014.

<sup>11</sup> Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Criação de UC's**. Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs>>. Acesso em: 05/05/2014.

Após a criação de uma unidade, o Ministério do Meio Ambiente<sup>13</sup> aponta que faz-se necessário por meio de um planejamento de práticas adotadas dentro desta e no entorno da unidade, a implantação, por um prazo máximo de 5 anos, de um instrumento de gestão denominado plano de manejo, pelos objetivos gerais pelas quais a unidade foi criada.

Ao ser implantada uma unidade, o artigo 27, § 2º<sup>14</sup> do SNUC orienta que todas as categorias de unidades de conservação devem dispor de planos de manejo, 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 são 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.

Em relação ao artigo 27 § 2º da Lei do SNUC, merece atenção a crítica feita por Paulo Affonso Leme Machado (2011, p.917) ao que tange a não previsão da participação pública no plano de manejo para a totalidade das categorias de unidades de conservação; tal ponto parece ser um fator considerável no que diz respeito às populações tradicionais localizadas nestes espaços, visto a importância da implantação de UC's em compatibilizar decisões em uma dada unidade.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Implantação de UC's**. Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/unidades-de-conservacao/implantacao-de-ucs>>. Acesso em: 11/06/2014.

<sup>14</sup> Art. 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.

Outro ponto de destaque quando analisada as unidades de conservação reside na redação do artigo 36, §1º<sup>15</sup> da Lei nº 9.985/2000 acerca da compensação de despesas como medidas oficiais de específica prevenção face empreendimentos de significativo impacto ambiental.

O grau de impactos negativos e não mitigáveis aos recursos naturais causados por empreendimentos será estabelecido pelo órgão ambiental licenciador, através da composição do impacto ambiental que vier a ser dimensionado no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA. Este fixará valores de compensação, mediante percentuais, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, em outros termos, o órgão licenciador ambiental não poderá, arbitrariamente, fixar valores do financiamento compartilhado, tendo em vista que deverá agir sob o manto da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo por tal razão que a Lei do SNUC fixou o valor mínimo para a compensação ambiental.

Neste particular ainda se tem divergência quanto ao valor a ser fixado como compensação: seria (i) o mínimo de 0,5% do valor total do empreendimento, nos termos do artigo 36, § 1º da Lei nº 9.985/2000, (ii) não se aplicaria este percentual de 0,5%, conforme decisão proferida na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.378-6 de 2008 (ainda não transitada em julgado), ou (iii) o previsto no Decreto nº 6.848/2009, que incluiu ao Decreto nº 4.340/2002, especificamente o artigo 31-A<sup>16</sup> que fixou o teto de 0,5% sobre o valor do empreendimento.

---

<sup>15</sup> Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (Regulamento)

§1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008).

<sup>16</sup> Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

Vê-se que o percentual da compensação ambiental é questão controvertida, especialmente na variação das decisões em que são fixadas; na existência de um percentual mínimo legal; e inexistência de um máximo fixado.

Os casos concretos de compensação devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental são decididos pela competência do Supremo Tribunal Federal – STF, que tem-se pautado na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.378-6 de 2008, publicada no Diário de Justiça em 20/06/2008, em posse do Ministro Luís Roberto Barroso desde 26/06/2013.

Baseado na publicação do acórdão em 20/06/2008 referente à Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.378-6 de 2008, observa-se que acordaram os Ministros do STF, por seu Tribunal Pleno, pela parcial procedência da ação ao fundamentar que o artigo 36, §1º da Lei nº 9985/2000 não ofendeu o princípio da legalidade ao dispor sobre a compensação ambiental dado que a própria lei prevê o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. Por outro lado, o acórdão declarou a inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, haja vista que o valor da compensação ambiental deve ser fixada pelo órgão ambiental licenciador e aplicada ao empreendedor como um percentual compatível e proporcional ao grau de impacto ambiental causado e dimensionado no relatório.

Neste efeito, corrobora o posicionamento de Erika Bechara (2009, p. 255):

[...] é fato que um novo critério terá que ser formulado, tanto para a verificação (constatação) e a mensuração dos danos ambientais futuros que os empreendimentos licenciados produzirão, como para a valoração desses danos.

Com posicionamento dominante no seio da doutrina, Erika Bechara (2009, p. 261), aponta a concessão ao efeito *ex nunc* dada à parcial declaração de inconstitucionalidade do §1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000:

---

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.

Se é certo que eventual revisão dos valores das compensações ambientais poderá atender aos legítimos interesses dos empreendedores que porventura tenham desembolsado quantia superior aos impactos ambientais causados por seus empreendimentos, mais certo ainda é que desatenderá fortemente os interesses da coletividade, seja pela necessidade de disponibilização de inúmeros funcionários dos órgãos ambientais para responderem aos questionamentos e reivindicações de empreendedores “insatisfeitos”, seja, ainda, pela probabilidade de centenas de ações judiciais, de alta complexidade afogarem ainda mais o Judiciário, seja, também, pelo risco de redundar na devolução de recursos já aplicados em unidades de conservação (de onde virão tais recursos?).

O Decreto nº 6.848 de 14 de maio de 2009, acrescentou em especial o dispositivo - artigo 31-A ao Decreto nº 4.340/2002, a fim de regulamentar a compensação ambiental, passando o decreto retificado a fixar o teto de 0,5% sobre o valor do empreendimento, noutros termos, o estabelecimento de um teto pressupõe que o mínimo passa a ser máximo.

Logo, o Decreto editado deixa de observar a inconstitucionalidade decretada pelo STF, conforme decisão da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.378 de 2008 que deveria ser fixada por percentual compatível e proporcional ao grau de impacto ambiental causado e dimensionado no relatório.

Acerca da questão controvertida sobre o percentual da compensação ambiental, Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 914) aponta que o recurso ao qual o empreendedor deverá utilizar, carecerá de uma relação inegável com a área cujos prejuízos ambientais possam ocorrer.

Neste efeito, o órgão licenciador responsável pela fixação do montante, não poderá indicar unidades de conservação que não estejam na área de influência do projeto, na sua bacia hidrográfica ou na sua microrregião geográfica, considerando que os recursos preferencialmente arrecadados junto à área (Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA 10/1987) devem dirigir-se para unidades de conservação existentes naquela área, sejam elas federais, estaduais ou municipais, independente do órgão licenciador ser federal, estadual ou municipal.

Por conseguinte, os recursos da compensação ambiental serão destinados para a criação de novas unidades de conservação, bem como para a gestão de outras existentes, como por exemplo, na implantação de planos de manejo que implicam na transparência da gestão da unidade.

Diante da abordagem realizada, ao discorrer sobre alguns pontos fundamentais adotados pela Lei nº 9.985/2000, os quais não se revelam apenas para a criação, implantação e planos de manejo de unidades de conservação, mas se refletem em situações em que estão

inseridas populações, as quais serão avaliadas no próximo tópico, pelo reconhecimento de seu conceito jurídico.

## 1.2 Populações Tradicionais por um Reconhecimento de Conceito Jurídico

Previamente à concepção atual da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, não estava previsto que as unidades de conservação deviam representar amostras significativas de diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, segundo aponta Juliana Santilli (2005, p. 72). A Lei nº 9.985/2000 estabeleceu novos paradigmas no tratamento jurídico da relação do homem com a natureza, articulando orientações entre a biodiversidade e a sociodiversidade.

As diretrizes do SNUC não dispõem somente acerca da criação de um conjunto de unidades de conservação, mas também pela conservação da sociodiversidade elencada no inciso X do artigo 5º do dispositivo como garantia “às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”.

Ao analisar a Lei do SNUC, Juliana Santilli (2005, p. 82) reconhece em diversos dispositivos, o papel e a contribuição das populações tradicionais para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica.

Observando-se os artigos 18 e 20 da Lei nº 9.985/2000, identificam-se elementos a conceituar o termo “população tradicional”, quando a própria norma afirma que as populações extrativistas tradicionais baseiam-se na subsistência do extrativismo, na agricultura e na criação de animais de pequeno porte, e ainda, que o 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.

Reconhece-se ainda, que a Lei do SNUC prevê a participação das populações tradicionais na gestão das unidades de conservação das Reservas Extrativistas (art. 18)<sup>17</sup> e das

---

<sup>17</sup> Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 20)<sup>18</sup>, outrossim, Juliana Santilli (2005, p. 82) aponta:

[...] as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável são geridas por Conselhos Deliberativos, presididos pelos órgãos responsáveis por sua administração e constituídos de representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes nas áreas.

O inciso XV<sup>19</sup> do artigo 2º da Lei nº 9.985/2000 que definia o termo ‘populações tradicionais’ foi vetado pelo Poder Executivo pela justificativa da Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, mediante seu conteúdo ser tão abrangente que caberia toda a população do Brasil, conforme exposto por Juliana Santilli (2005, p. 83):

O conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil. De fato, determinados grupos humanos, apenas por habitarem continuamente em um mesmo ecossistema, não podem ser definidos como população tradicional, para os fins do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para a concessão de benefícios, assim como o número de gerações não deve ser considerado para definir se a população é tradicional ou não, haja vista não trazer consigo, necessariamente, a noção de tempo de permanência em determinado local, caso contrário, o conceito de populações tradicionais se ampliaria de tal forma que alcançaria, praticamente, toda a população rural de baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais.

Os socioambientalistas, os representantes de comunidades tradicionais, como os seringueiros, defenderam o veto presidencial no que diz respeito ao conceito de população tradicional por entendê-lo demasiadamente restrito, por exigência de permanência na área, conforme apontam Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 123):

[...] os socioambientalistas e os representantes de comunidades tradicionais, como os seringueiros, não estavam satisfeitos com o conceito apresentado pelo Projeto, por entendê-lo demasiadamente restritivo, em virtude do caráter temporal de permanência na área, fixado em três gerações.

<sup>18</sup> Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

<sup>19</sup> Era esta a definição de populações tradicionais conferida pelo referido dispositivo: “grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos de forma sustentável”.

Não obstante, a Lei nº 9.985/2000 continuou utilizando as bases do conceito populações tradicionais inseridas do dispositivo vetado, exceto no que se refere ao tempo de permanência no local, neste sentido, ratificam Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 125) ao apontarem que o inciso II, artigo 3º da Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006<sup>20</sup> 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”, logo, se verifica a mera reprodução do artigo 2º, inciso XV da Lei do SNUC que fora vetado, somente retirado o tempo de permanência da população tradicional no local.

Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 123) delimitam os seguintes elementos para a caracterização desses povos: “a estreita relação com o ambiente natural; a dependência dos recursos naturais para a sua reprodução sociocultural; a prática de atividades de baixo-impacto ambiental”.

Ademais, as autoras Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 123) complementam que “somente será considerada população tradicional, para os fins de proteção especial conferidas pelos diferentes diplomas legais, aquelas cujas ações produzam baixo impacto e/ou contribuam para a proteção da biodiversidade”, que se comprova pela definição de comunidades locais estabelecida no inciso X<sup>21</sup>, do artigo 3º, da Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006.

Como característica das populações tradicionais, tem-se a importância do território, a relevância do papel das populações desempenhado na conservação da biodiversidade, a partir dos conhecimentos tradicionais desenvolvidos e processos produtivos marcados pela economia de subsistência, aos que foram redigidos e publicados pelo Decreto federal nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelecendo a definição destes povos:

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.

<sup>20</sup> Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006 dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências.

<sup>21</sup> Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica.

O conceito de populações tradicionais estabelecidos no Decreto referido produz ampla interpretação e nas palavras de Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 125) “podem conduzir a sérios desvios na Política do Meio Ambiente, na medida em que grupos que praticam atividades degradadoras, como, por exemplo, os garimpeiros, podem vir a ser considerados tradicionais, face às limitadas exigências contidas no instrumento normativo”.

Neste caráter de se definir ‘população tradicional’, esta expressão pode ser verificada como sinônimo do termo “comunidade local” prevista no artigo 7º, inciso III da Medida Provisória nº 2.186-16 de 23 de agosto de 2001 que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético e a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado:

Art. 7º Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica, considera-se para os fins desta Medida Provisória:  
III - comunidade local: 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, no plano internacional, verifica-se no artigo 8º - Conservação *in situ* da Convenção sobre Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil e em vigor, no âmbito interno, de 28 de maio de 1994, que o texto internalizado utiliza a expressão “comunidade local” como sinônimo de “população tradicional”, bastando no entanto para ser conferido tal conceito, o estilo de vida tradicional relevante à conservação e à utilização sustentável da biodiversidade:

Art.8º. Conservação *in situ*. Alínea “j”. 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 desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.

Ainda no plano internacional, identifica-se a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais ratificada pelo Brasil e em vigor, no âmbito interno, em 25 de julho de 2003, mediante o Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002, e publicada pelo Decreto federal nº 5.051 de 19 de abril de 2004, cujo princípio é o respeito e proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais.

A abordagem da Convenção n° 169 da OIT para as populações tradicionais identifica-se, a princípio, pelos sujeitos de direito, aos quais lhes são aplicadas as disposições previstas no artigo 1º<sup>22</sup>, sendo definidos três critérios fundamentais, conforme conferido pelo Instituto Socioambiental<sup>23</sup>: a) a existência de condições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional; b) a presença de uma organização social regida total ou parcialmente por regras e tradições próprias; c) a auto-identificação, fundamental no reconhecimento dos grupos tribais que fazem parte de um país.

A princípio a abrangência sobre os sujeitos de direito a que se aplica esta Convenção recai para os povos indígenas e tribais, contudo a Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH tem manifestado, em diversas oportunidades, no reconhecimento da existência de povos identificados por 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 os direitos humanos.

Neste sentido, a CIDH em 28 de novembro de 2007, reconheceu os Povos Saramaka como tribais, haja vista ter um relacionamento profundo e abrangente em relação a sua terra ancestral, o que implica em medidas especiais de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural deste povo. É imperioso citar trechos da decisão<sup>24</sup>:

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,

<sup>22</sup> Artigo 1º da Convenção n° 169 da OIT.

1. A presente convenção aplica-se:

- a) Aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
  - b) Aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.
2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.
3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

<sup>23</sup> Notícia fornecida pela Consulta livre, prévia e informada na Convenção 160 da OIT. Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil)>. Acesso em 20/01/2014.

<sup>24</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso del Pueblo Saramaka Vs Surinam**. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta\\_previa/files/cidh-saramaka%20vs%20surinam.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/cidh-saramaka%20vs%20surinam.pdf)>. Acesso em 18/06/2014.

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”.

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. (Tradução livre).

Partindo-se da premissa de que a CIDH e outras jurisprudências internacionais<sup>25</sup> têm reconhecido como tribais as comunidades cujas condições econômicas, sociais e culturais são diferentes de outros setores da comunidade nacional e considerando que o artigo 1º da OIT define povos com os mesmo critérios e elementos estabelecidos pelo artigo 3º do Decreto nº 6.040/2007, logo, identifica-se que a Convenção nº 169 da OIT deve ser aplicada também às populações tradicionais, embora ainda não exista tal reconhecimento pelo Estado brasileiro nesse sentido; para tanto, deve-se exigir medidas em cumprimento ao direito internacional de direitos humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural destes povos.

<sup>25</sup> COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. Sentencia T-955/03. Partes litigantes (Autor: Consejo Comunitario Mayor Cuenca Río Cacarica. Acusado: Ministério del Medio Ambiente, de la corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó CODECHOCO y de Maderas del Darién S.A). Magistrados: Álvaro Tafur Galvis; Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional, 14/04/2001. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp/consulta\\_previa/files/senten%C3%A7a\\_t-955\\_2003\\_corte%20constitucional.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp/consulta_previa/files/senten%C3%A7a_t-955_2003_corte%20constitucional.pdf)>. Acesso em 19/06/2014.

Em 2008, a Central Única dos Trabalhadores - CUT<sup>26</sup> produziu um comentário sobre a aplicação da Convenção nº 169 da OIT relatando vários níveis de problemas acerca de questões como auto-identificação, consulta e participação, direito às terras e aos recursos naturais, desenvolvimento e saúde, os quais permeiam os indígenas e tribais:

Segundo informa o relatório o critério da auto-identificação dos povos tribais [artigo 1, parágrafo 2, da C. 169] foi incorporado à legislação nacional por meio do Decreto nº. 4887/2003, que regulamenta o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Em 2007, o governo reafirmou esse critério ao estabelecer o reconhecimento da auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais como um dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais [Decreto nº 6040/2007]”. Acontece que a Fundação Cultural Palmares, órgão governamental, criou critérios objetivos para o reconhecimento de comunidades quilombolas criando obstáculos do direito de auto-identificação pelas próprias comunidades quilombolas, num claro desrespeito às normas da Convenção 169 da OIT. Essa situação criou ainda mais dificuldades para o reconhecimento e legalização das terras quilombolas.

Apesar de existirem inúmeros fóruns de discussões sobre os povos indígenas, o relatório indica que a efetividade desses fóruns é questionada pelos povos indígenas e quilombolas, seja pela ausência dos interessados [reuniões ocorridas em locais de difícil acesso ou marcadas com pouca antecedência, discussões realizadas apenas na rede mundial de computadores]; pela falta de preparação para a discussão [reuniões marcadas com pouca antecedência e fornecimento de subsídios para discussão às vésperas da reunião]; pela superficialidade dos debates [reuniões com duração insuficiente] ou pela aparente desconsideração das manifestações dos atores sociais. Existe a impressão de que as consultas populares, quando realizadas, têm a finalidade exclusiva de validar as políticas públicas.” Nesse sentido, nosso questionamento se dá pela deficiente aplicação da referida convenção, e a solicitação de assistência técnica da OIT.

A questão fundiária é um dos graves problemas enfrentados tanto pela população indígena como pelos quilombolas. A remoção dessas populações, quando necessárias, também violou direitos constituídos. Houve um declínio no número de terras reconhecidas e de investimentos financeiros no processo de titulações dessas terras, aumentando o grau de violência nessas áreas, como é demonstrado no relatório. A extração mineral por parte de empresas é outro fator de conflito em áreas dos povos remanescentes. (Fonte: Expedito Solaney, Secretário Nacional de Políticas Sociais da CUT, Acesso: 23/01/2014).

Do comentário apresentado pelo Secretário Nacional de Políticas Sociais da CUT, extrai-se a noção que obstáculos foram e são criados quanto ao reconhecimento da identificação dos povos tradicionais, num claro exemplo, ao que diz respeito as comunidades

<sup>26</sup> SOLANEY, Expedito. **Os povos originários e a aplicação da Convenção 169 no Brasil**. Central Única dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.cut-se.org.br/ponto-de-vista/artigos/196/os-povos-originais-e-a-aplicacao-da-convencao-169-no-brasil>>. Acesso em: 23/01/2014.

de quilombos, o que implica em criar ainda mais dificuldades para o reconhecimento dos territórios por eles ocupados. Ainda, apesar de instrumentos serem criados para validar as políticas públicas, a efetividade desses meios ainda é questionada, haja vista que a questão fundiária é um grave problema enfrentado por populações tradicionais, diante da desapropriação, quando se fizer necessária, o que implica na violação dos direitos constituídos.

No plano estritamente doutrinário, o reconhecimento de populações tradicionais vem sendo construído a partir de variados primas que entretanto se orientam por requisitos mínimos encontrados nas leis em vigor acerca do tema, em especial a característica dessas populações guardarem um estilo de vida relevante para a proteção da natureza e manutenção da diversidade biológica, utilizando-se, para tanto, de atividades de baixo-impacto.

No plano antropológico, Antonio Carlos Diegues (1999, p.21-22) aponta elementos característicos de determinado grupo tradicional:

Pela 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 grupo 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.

Ainda, Antonio Carlos Diegues (1999, p.03) identifica determinados grupos como tradicionais, chamados em geral de camponeses, que resultam de uma miscigenação dos povos que compreendem os caiçaras, comunidades pantaneiras, ribeirinhas, pescadores artesanais, pequenos produtores litorâneos, os quais guardam um isolamento geográfico e um modo de vida particularizado pela dependência aos recursos naturais.

Ao tratar sobre o tema, Marcia Diegues Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 127-128) questionam quem seriam as populações tradicionais, asseverando que a abrangência do

termo congrega os seringueiros e castanheiros da Região Amazônica, coletores de berbigão de Santa Catarina, babaqueiras do sul do Maranhão e quilombolas do Tocantins:

No momento, o termo ‘populações tradicionais’ ainda está na fase inicial de sua vida. É uma categoria pouco habitada, mas já conta com alguns membros e candidatos à porta. Para começar, tem existência administrativa: o Centro Nacional de Populações Tradicionais, uma unidade dentro do Ibama. No início, a categoria congregava seringueiros e castanheiros da região amazônica. Desde então, expandiu-se, abrangendo outros grupos, que vão de coletores de berbigão de Santa Catarina a babaqueiras do sul do Maranhão e quilombolas do Tocantins. O que todos esses grupos possuem em comum é o fato de que tiveram, pelo menos em parte, uma história de baixo impacto ambiental e de que têm, no presente, interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram. E, acima de tudo, estão dispostos a negociar: em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais.

(...)

Pelo que foi visto, podemos dar alguns passos nesta direção e argumentar que populações tradicionais são grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (através de meios práticos e simbólicos) uma identidade pública que inclui algumas, mas não necessariamente todas, as seguintes características: o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, a presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, finalmente, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados.

As retromencionadas autoras (2008, p. 127) traçam a ideia de que embora a territorialidade não esteja inserida na definição de populações tradicionais, tal característica é verificada no rol de suas argumentações, ao afirmarem que os diferentes grupos têm em comum “interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram”.

Com efeito, ainda Paul E. Little (2002, p.86) aponta que as populações tradicionais se inserem em dinâmicas e contextos históricos, quando afirma que as constantes mudanças históricas são provocadas por processos seculares de fronteiras em expansão e pelos múltiplos tipos de territórios sociais que produziram, demonstrando que o termo tradicional refere-se a realidades fundiárias plenamente modernas, ou ainda pós-modernas do século XXI. Dessa forma, o termo tradicional associa-se a tradições culturais que se mantêm e se atualizam mediante uma dinâmica de constante transformação.

Não se pode olvidar, a contribuição de Henyo Trindade Barreto Filho (2006, p.110) 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.

A partir das premissas apresentadas, Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 131-132) apontam que para uma dada comunidade ser considerada tradicional a fim

de alcançar a proteção atribuída por normas ambientais, deverá preencher sete requisitos, quais sejam:

1. Auto-identificação e identificação pela sociedade envolvente como pertencentes a um grupo distinto;
2. Práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, que produzam baixo impacto e contribuam para a proteção da diversidade biológica;
3. Dependência, para sua sobrevivência física e cultural, da natureza, seus ciclos e seus elementos;
4. Importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação de capital;
5. Territorialidade, entendida como noção de pertencimento a determinado território, em cujos limites se reproduzem crenças, mitos e práticas, ancestrais ou não, que reatualizem e revivificam a memória coletiva;
6. Posse comunal e gestão compartilhada dos recursos naturais;
7. Transmissão do conhecimento por meio da tradição comunitária intergeracional, normalmente tradição oral.

Portanto, determinados os elementos para se reconhecer juridicamente o conceito de populações tradicionais, que pressupõem desde a identificação de um grupo distinto da sociedade, passando pela dependência dos ciclos dos recursos naturais por uma gestão compartilhada, até os limites do território em que se produzem, tem-se a necessidade de reconhecer o espaço territorial em que ocupam, que vai além de uma interpretação teleológica, o qual será esclarecido no próximo capítulo.

## 2 O TERRITÓRIO COMO ANÁLISE SOCIAL PELAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Parte-se de uma análise sobre o conceito de território em que identifica-se interpretações diversas, dentre elas a noção de territórios para as populações tradicionais, que vai além de uma interpretação teleológica.

A ideia de território como espaço territorial utilizado é definido por Berta Becker (2006, p. 51) a partir de dois campos distintos: de um lado a apropriação efetiva do espaço, e de outro, a utilização deste como meio para a prática de atividade:

Território é o espaço da prática. É o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para a sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle de território. É a face vivida e materializada do poder.

Logo, tem-se a conflituosidade em âmbito territorial, social, cultural, ambiental e econômica, haja vista uma sociedade constituída por diversidades de culturas que se traduzem por relações de poder e disputas nas mais variadas esferas.

Karin Kassmayer e Nathália Lima Barreto (2012, p. 111-112) apontam que as relações sociais elencadas pela diversidade de culturas e distribuídas no espaço são reconhecidas pelas ciências humanas, logo, o território é apresentado para as ciências humanas como categoria de análise social.

Em face das múltiplas ideias de territorialidades identificam-se razões sobrepostas à noção de território, o que implica em consequências diversas aos atores envolvidos.

Rogério Haesbaert (2005, p. 6774-6792) indica diferentes análises acerca do termo territorialidade:

- a) Territorializações mais fechadas, quase “uniterritoriais” no sentido de incorporarem a correspondência entre o poder público e identidade cultural, ligadas ao fenômeno do territorialismo, como nos territórios defendidos por grupos étnicos que se pretendem culturalmente homogêneos, não admitindo a pluralidade territorial de poderes e identidades;
- b) Territorializações políticas funcionais mais tradicionais, como a do Estado-nação que, mesmo admitindo certa pluralidade cultural (sob a bandeira de certa “nação” enquanto “comunidade imaginada”, nos termos de Anderson 1989), não admite a pluralidade de poderes;
- c) Territorializações mais flexíveis, que admitem a sobreposição territorial, seja sucessiva (como nos territórios periódicos ou espaços multifuncionais

na área central das grandes cidades) ou concomitantemente (como na sobreposição “encaixada” de territorialidades político-administrativas);  
 d) Territorializações efetivamente múltiplas – uma “multiterritorialidade” em sentido estrito, construída por grupos ou indivíduos que constroem seus territórios na conexão flexível de territórios multifuncionais e multi-identitários.

Dentre as territorialidades apresentadas, destaca-se a alínea a), que remete a perceber que o reconhecimento identitário dos grupos tradicionais incorpora a ideia de territorialidade, no sentido de transcender a ocupação geográfica, expressando os vínculos sociais e simbólicos.

Nesta senda de ocupação tradicional, Michel Foucault (2003, p. 213) aponta que seria necessário fazer uma ‘história de espaços’ ao qual se equivaleria a uma ‘história de poderes’ que estudasse desde as grandes estratégias da geopolítica até as pequenas táticas do *habitat*, passando pelas implantações econômico-políticas, o que remete a perceber que o problema dos espaços aparece como problema histórico-político.

Logo, a noção de território sobrepõe a ideia do localismo reducionista, em razão de que a própria história, as condições de vida existentes naquele espaço remetem a uma análise social do território, segundo aponta Dirce Koga (2003, p. 55):

A dimensão territorial ganha concretude justamente pelo seu aspecto intrinsecamente relacional, em decorrência não somente das relações sociais estabelecidas no lugar cotidiano, como também pela possibilidade de seu alcance com outras dimensões [...]. Pois a partir do território vai-se além da visão micro ou do localismo reducionista, tendo em vista que as próprias condições de vida do lugar remetem diretamente à relação entre populações e lugares, entre pedaço e outro da cidade, entre o lugar e a totalidade da cidade, entre a situação do lugar e as políticas que se direcionam à manutenção ou à transformação das condições de vida.

É nesse sentido de que a noção do território vai além do localismo reducionista, se traduzindo na manutenção e condições de vida de grupos de populações bastante antigas, as quais compreendem o território, sobretudo, como algo indispensável à sua reprodução física e cultural.

Neste quadro, Nicolao Dino Costa Neto (2013, p. 105) define territorialidade para as populações tradicionais, como um conjunto de fatores que transcendem o mero aspecto de ocupação geográfica, 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.

Outrossim, corroboram Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p.129) ao apontarem que a importância da noção de território para os grupos tradicionais não reside na relação entre territorialidade e posse imaterial, tampouco em função do tempo de ocupação, mas em função dos “usos, costumes e tradições reproduzidos pelos povos tradicionais, em geral a partir da tradição oral, e que traduzem uma ocupação coletiva do espaço, onde prevalece o uso e a gestão compartilhada dos recursos naturais”.

A territorialidade para as populações tradicionais é destacada por Paul E. Little (2002, p.3-4) a partir de três elementos: a) regime de propriedade comum; b) sentido de pertencimento a um lugar específico; c) profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva, embora tais elementos serem comuns para outros povos tradicionais em planos socioculturais:

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*.

[...]

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.

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

Neste efeito, o Nicolao Dino Costa Neto (2013, p. 105) estabelece o regime de propriedade comum de uso da terra, estabelecido pelas populações tradicionais, em caráter geral:

[...] um sentido de pertencimento a um lugar e a busca de autonomia cultural de grupos sociais que irão desenvolver formas específicas e peculiares de uso e apropriação sustentável dos recursos naturais existentes em determinada região, estabelecendo ambiente propício à sua subsistência física e sua reprodução cultural, com a proteção de conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético, os quais integram o patrimônio cultural brasileiro.

Para as comunidades de quilombos, a importância da territorialidade foi destacada no estudo denominado “Comunidades Quilombolas: Direito à Terra”<sup>27</sup>, mediante um regime de propriedade comum, diante de um manejo territorial que obedece a sazonalidade dos recursos naturais, como bem estabelecida por Carlos Ari Sundfeld (2002, p. 78-79):

A territorialidade é um fator fundamental na identificação dos grupos tradicionais, entre os quais se inserem os quilombolas. Tal aspecto desvenda a maneira como cada grupo molda o espaço em que vive, e que se difere das formas tradicionais de apropriação dos recursos da natureza. São as terras de uso comum, em especial as “terras de preto”, cuja ocupação não é feita de forma individualizada, e sim em um regime de uso comum. O manejo do espaço territorial “obedece a sazonalidade das atividades, sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade.

(...)

Dessa forma, e de um lado, deve ser dada especial atenção, dentre os parâmetros de identificação do território das comunidades quilombolas, à sua identidade coletiva.

Trata-se de identificar a forma pela qual o grupo remanescente de quilombo conseguiu manter o seu modo de vida, resistindo às influências externas e mantendo os seus traços culturais e habitacionais ao longo das gerações. A partir da identificação desse modo de vida, conclui-se, em regra, que a titulação deve recair não só sobre os espaços em que o grupo mora e cultiva, mas também sobre aqueles necessários ao lazer, à manutenção da religião, à perambulação entre as famílias do grupo e também aqueles destinados ao estoque de recursos naturais.

Ao passo que para as comunidades de quilombos, a visão da territorialidade é compreendida não como uma propriedade particular, mas como um bem de uso comum, a ideia de territorialidade para os indígenas segundo Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 128-129) refere-se ao modo tradicional de sua ocupação e a utilização da terra e ao modo tradicional de produção, conforme seus costumes típicos.

A territorialidade para os indígenas e comunidades quilombolas ganha formatos diferentes quanto comparados às populações tradicionais, em caráter geral, haja vista que conforme Juliana Santilli (2005, p. 49) os povos indígenas e quilombolas gozam de um peculiar regime jurídico constitucional face as populações tradicionais em geral.

Em face das populações tradicionais não gozarem de um peculiar regime jurídico como os povos indígenas e quilombolas, a problemática questão atinente às populações tradicionais se verifica ao que diz respeito a realocação destas para outro local, quando da

---

<sup>27</sup> SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Comunidades quilombolas: direito à terra**. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura, Editorial Abaré, 2002.

criação de determinada unidade de conservação a qual não permita a presença humana, conforme aponta Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 132):

Como a realocação de populações tradicionais, em local distinto daquele que tradicionalmente ocupavam, em geral resulta na dispersão dos seus componentes, é preciso ter muito cuidado ao se criar UCs incompatíveis com a sua presença. UC's de proteção integral e domínio público devem ser estabelecidas em áreas que não possuem grupos tradicionais residentes ou, quando presentes tais grupos, quando o respectivo ecossistema não suporta os impactos por eles causados.

Portanto, tem-se o território físico como elemento de extrema importância as populações tradicionais reproduzido na existência física, cultural e sobrevivência, no entanto, diante de uma sociedade constituída pela diversidade de culturas o que pressupõe diversas análises territoriais, identificam-se conflitos, como as desapropriações de populações tradicionais em territórios de conservação, ao qual se buscará no próximo tópico, priorizar a manutenção destes grupos, mediante um arcabouço consagrado constitucionalmente e por leis infraconstitucionais.

## 2.1 A Permanência de Populações Tradicionais em Unidades de Conservação Face a Desapropriação.

Um dos questionamentos que se faz acerca da Lei do SNUC, diz respeito à desapropriação de populações que tradicionalmente ocupam e manejam territórios criados como unidades de conservação, previsto no artigo 42<sup>28</sup> da Lei do SNUC.

A título de exemplos de decorrência da criação de UC's as quais não permitem a presença de populações tradicionais, Juliana Santilli (2005, p.106) destaca as populações tradicionais do Masai do Quênia, expulsas de suas terras para a implantação de um parque nacional; a implantação do Parque Nacional Krüger na África do Sul que implicou na desapropriação de grupos tradicionais; e no Brasil, a retirada de populações para a implantação da unidade de conservação - Estação Ecológica de Anavillhanas no Amazonas.

O caso de retirada de populações tradicionais no Parque Krüger da África do Sul, ocorreu especialmente no Parque Nacional do Limpopo - PNL, parte integrante do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo - PTGL, que se une ao Parque Krüger da África do Sul,

<sup>28</sup> Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

ao Parque Nacional de Limpopo de Moçambique e ao Parque Nacional do Gonarezhou no Zimbabwe, pelo objetivo de proteger a população animal que estava sendo dizimada pela caça predatória.

A autora africana Esmeraldina Salomão Cuco (2011, p. 14-32) aponta que o PNL foi criado em 2001 e definido como área de conservação e preservação das diversas espécies, implicando no aumento significativo de animais o que se intensificou com a remoção da vedação da fronteira entre o PNL e o Krüger Parque. O cenário permitiu que animais de grande porte reiniciassem as suas rotas tradicionais, implicando, em graves consequências para parte considerável das populações que ali residia, que mediante o Programa de Reassentamento Voluntário, foram realocadas para evitar danos aos animais e homens.

Ainda a referida autora africana (2011, p. 60) aponta que o reassentamento e a construção da vedação de fronteira são pontos cruciais para a resolução do conflito, e tratando-se de comunidades que dependem dos ciclos da natureza para a sobrevivência, as instâncias deveriam primeiramente reassentar as famílias para depois criar o PNL como área de conservação e preservação ambiental:

[...] a transformação do PNL em área de conservação e preservação de espécies foi bastante ambiciosa e Moçambique foi bastante corajosa ao declarar a área como tal, mesmo consciente da existência de comunidades a residir no seu interior e sem meios de realocá-las. Sabendo, trata-se de comunidades pobres, que dependem dos recursos naturais para sobrevivência, deveria em primeira instância reassentar as famílias e depois avançar com a ideia do PNL.

Sob a desapropriação de populações residentes em unidades de conservação as quais sua permanência não seja permitida, tem-se no plano nacional, o conflito instaurado no Parque Nacional da Tijuca, no município do Rio de Janeiro. Trata-se de Ação Civil Pública, sob os autos nº 0007478-70.2012.4.02.5101, ajuizada na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, proposta pelo Ministério Público Federal em face dos seguintes requeridos: Leonor Dias Gomes, União Federal, Município do Rio de Janeiro e ICMBio – objetivando dentre outras condenações, a condenação da primeira requerida a desocupar o imóvel federal localizado na Estrada da Cascatinha, nº 850, casa 2, próximo a “Fazenda” no Bosque dos Esquilos, Alto da Boa Vista, localizada no Parque Nacional da Tijuca, do Município.

Em sentença proferida em 30 de outubro de 2013, o Juiz Federal Mauro Souza Marques da Costa Braga, julgou a Ação Civil Pública procedente para dentre outros pedidos condenar a primeira requerida a desocupar o imóvel federal, bem como a condenação do

Município do Rio de Janeiro em reassentá-la em área localizada fora dos limites do Parque Nacional da Tijuca, por se tratar de Unidade de Conservação de Proteção Integral, nos termos do artigo 8º e 11º da Lei do SNUC.

Ademais, tem-se ainda no plano nacional, o conflito instaurado no Horto Florestal do Rio de Janeiro, considerada categoria de Floresta Nacional, através da portaria do IBAMA nº 247 de 18 de julho de 2001. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar – (MS 31707 MC/DF), rel. Ministro Roberto Barroso, Supremo Tribunal Federal – STF, impetrado pela Associação de Moradores e Amigos do Horto Amador em face do Tribunal de Contas da União – TCU. Os impetrantes estabeleceram-se na área por gerações, desde o início do século XIX, ao passo que os impetrados detêm de interesse público relevante pela proteção do meio ambiente, do erário e do patrimônio histórico e cultural na área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro e da Floresta da Tijuca.

Em caráter liminar pretende a impetrante, por ora, ver obstada de qualquer medida de reintegração de posse efetivada pela União, contudo, o rel. Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática publicada em 20/11/2013, indeferiu o pedido liminar, sob a justificativa de que o TCU promovido pela Superintendência do Patrimônio da União - SPU se abstenha de realizar a titulação a ocupantes de imóveis na unidade de interesse, enquanto perdurarem irregularidades identificadas nos autos.

Publicado em 14/04/2014 o parecer do Subprocurador Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco, manifestou-se pelo indeferimento do Mandado de Segurança, haja vista a violência do TCU quanto ao cumprimento dos mandados de reintegração de posse, que abrangeu-se a determinar que, concluídas as fases de delimitação e registro da área de interesse, os órgãos envolvidos deveriam adotar medidas a concretizar as decisões judiciais de reintegração de posse já transitadas em julgado. Desde a data da publicação deste parecer, os autos encontram-se sob o manto do rel. Ministro Luís Roberto Barroso.

As decisões judiciais apresentadas são emblemáticas a este trabalho por tratar-se de categorias de unidades de conservação que não permitem a presença de populações tradicionais, as quais se fazem embasadas pelo artigo 42 da Lei do SNUC que consagra um duplo direito a estas populações, qual seja primeiramente, o direito de serem indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes, e, cumulativamente, o direito de serem reassentadas pelo Poder Público. Neste efeito, o §2º do mesmo dispositivo ainda ressalta que:

até que seja realizado o reassentamento das populações tradicionais, lhes serão estabelecidas normas e ações sem prejuízo dos seus modos de vida, das fontes de subsistência e locais de moradia, e inclusive sendo-lhes assegurada a sua efetiva participação na elaboração de tais normas e ações.

Ainda no plano legislativo, os artigos 35<sup>29</sup> e seguintes do Decreto nº 4.340/2002 dispõem acerca do processo indenizatório referente às populações tradicionais em unidades de conservação, que quando não permitida a sua permanência, deverá ser respeitado 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.

Identifica-se que a não permanência das populações quando da criação de unidades, somente se justificará constitucionalmente, segundo os artigos 215<sup>30</sup> e 216<sup>31</sup>, os quais pressupõem impactos pelas atividades praticadas por populações, quando o ecossistema local

---

<sup>29</sup> Art. 35. O processo indenizatório de que trata o art. 42 da Lei no 9.985, de 2000, respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais.

Art. 36. Apenas as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação terão direito ao reassentamento.

Art. 37. O valor das benfeitorias realizadas pelo Poder Público, a título de compensação, na área de reassentamento será descontado do valor indenizatório.

Art. 38. O órgão fundiário competente, quando solicitado pelo órgão executor, deve apresentar, no prazo de seis meses, a contar da data do pedido, programa de trabalho para atender às demandas de reassentamento das populações tradicionais, com definição de prazos e condições para a sua realização.

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 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.

<sup>30</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

<sup>31</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

não puder suportar, logo, em casos específicos, a presença de populações implicará na ruptura do ecossistema, causando prejuízos a própria população que depende dos ciclos da natureza para a sua sobrevivência, conforme apontam Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 132).

Como consequência da desapropriação dos territórios ocupados, Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 132) afirmam que a realocação das populações tradicionais, em local distinto do que tradicionalmente ocupavam, resulta, em geral, na dispersão de seus componentes tradicionais.

Deborah de Magalhães Lima (2002, p. 37-43) aponta que a realocação das populações tradicionais, ou ainda, a exclusão delas em unidades de conservação é fruto de políticas de conservação que desconsideram o seu papel na conservação de seus habitats naturais e simplesmente promovem a discriminação social, e atribui a compensação social como forma de mitigar este efeito negativo (2002, p. 41):

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.

Embora a Lei do SNUC preveja algumas medidas voltadas para a promoção da equidade social e para a compensação social das populações tradicionais, é importante destacar que as populações tradicionais, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, conquistaram direitos fundamentais preditos em princípios e direitos que garantem a sua manutenção no território em que residem, segundo aponta Patrícia Fernandes de Oliveira Santos (2013, p. 549):

Ora se a Constituição garante a existência digna do ser humano, se a preservação da natureza é para benefício do ser humano, se a existência de populações tradicionais ajuda a conservar a natureza e se parte da dignidade dessas populações somente se alcançam quando mantidas em seu território de origem, conclui-se, então, que não tem porque tirá-las de seu território quando da criação de unidade de conservação. Pelo contrário, a manutenção delas é primordial para a existência digna dessas populações.

Nessa perspectiva, a referida autora (2013, p. 548-549) aponta que os direitos conquistados pelas populações tradicionais, consagrados constitucionalmente, particularmente no que diz respeito ao direito de permanência no território, se baseiam especialmente no princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o território é elemento primordial para a existência digna desses grupos.

Outrossim, na perspectiva infraconstitucional, a fim de garantir os direitos às populações tradicionais, a desfavor da desapropriação, tem-se o Decreto nº 6.040/2007 que instituiu a PNPCT a qual dentre várias ações para a proteção das populações tradicionais, prevê a manutenção destas nos territórios em que ocupam, conforme estabelecido no artigo 2º e inciso I do artigo 3º<sup>32</sup>, logo, o referido Decreto reconhece os direitos territoriais como garantia às populações tradicionais, mediante a prática de ações e atividades voltadas a importância dos direitos humanos, conforme disposto no inciso XII, art. 1º<sup>33</sup>. Portanto, partindo da premissa que o território trata-se de elemento fundamental para a dignidade destes povos, enseja-se a manutenção das populações em seus *habitats*.

Pelo objetivo de proteger o meio ambiente, concomitantemente pela proteção à manutenção das populações que tradicionalmente ocupam unidades de conservação, foi implantada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá, localizada no Município de Gurupá, Estado do Pará, instituída pelo Decreto s/nº de 14 de junho de 2005. Ademais, pelo Decreto nº 89.242 de 27 de dezembro de 1983 foi instituída a Área de Proteção Ambiental – APA do Cairuçu, localizada no Município de Parati, Estado do Rio de Janeiro, que abriga espécies raras e ameaçadas de extinção, paisagens de grande beleza cênica e as comunidades tradicionais, quais sejam, os grupos de caiçaras integrados neste ecossistema.

Ainda, como forma de se preocupar com a manutenção das populações tradicionais, tem-se a 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, proposta pelo Ministério Público Federal em face do Estado do Pará, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com o objetivo

<sup>32</sup> Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

<sup>33</sup> Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

de assegurar a criação da RESEX Renascer e impedir a sobreposição de unidades de conservação estaduais com finalidades conservacionistas incompatíveis com a garantia de direitos das populações tradicionais.

Ocorre que, os Requeridos não estavam dispostos a ceder à criação da RESEX Renascer que se baseia na proteção do meio ambiente, no uso sustentável dos recursos naturais, bem como na regularização fundiária em benefício das populações tradicionais, pleiteando, sob o mesmo espaço territorial, a criação da Floresta Estadual Amazônia e da Área de Proteção Ambiental Santa Maria de Prainha, as quais não consideram os mesmos elementos da RESEX, mas sim o uso sustentável dos recursos florestais sob o ponto de vista econômico.

No caso apresentado de superposição de medidas relativas à implantação de unidades de conservação sob o mesmo espaço territorial, o Juiz Federal Claudio Henrique Fonseca de Pina reconheceu pela implantação da RESEX 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 20 de julho de 2009 foi publicada a r.decisão para implantar-se a Reserva Extrativista Renascer no Estado do Pará.

A referida decisão é ponto significativo a este trabalho por abordar o critério de harmonização no exercício da competência comum a entes federativos para se criar unidades de conservação, partindo-se da ideia da prevalência do interesse geral de proteção ao meio ambiente vinculado ao interesse pelos direitos das populações locais.

Diante das pontuais decisões judiciais expostas, de um lado as que cingiram-se pela desapropriação de populações tradicionais em unidades cuja presença humana não seja permitida, e por outro lado, a decisão judicial que implementou melhor categoria de UC a fim de proteger o meio ambiente e assegurar a manutenção e sobrevivência das populações tradicionais; pauta-se neste contexto, que, para a efetivação dos direitos sociais às populações tradicionais deverá haver uma ponderação entre a garantia dos direitos fundamentais e a escolha da categoria de criação de UC.

Logo, a proteção constitucional e infraconstitucional que detém as populações tradicionais deve servir de parâmetro para que o Poder Público escolha a categoria de unidade de conservação a ser implantada, de forma a não haver violação dos direitos humanos, em especial os sociais, que será centro de estudo do próximo tópico.

## 2.2 Conflitos na Criação de Unidades de Conservação pela Perspectiva de Permanência das Populações Tradicionais

Considera-se que para se efetivar os direitos sociais às populações tradicionais, quando da criação de unidades de conservação, o Poder Público deverá escolher a categoria de UC a ser implantada que mais se adapte à manutenção e sobrevivência das populações tradicionais.

Desta forma, considerando a competência comum atribuída a todos os entes federativos para a criação da UC, conforme previsto no artigo 23, inciso VI<sup>34</sup> da Constituição Federal de 1988 cumulado com o artigo 22 da Lei do SNUC, logo, verifica-se eventuais situações de conflitos de competência no que diz respeito a criação de UC.

O texto Constitucional de 1934, conforme aponta Raul Machado Horta (1995, p. 356) 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, neste sentido, não se pode olvidar, a contribuição do Ministro Luís Roberto Barroso (2008, p. 113) ao apontar que “os entes locais, no exercício de suas próprias competências, não podem restringir ou inviabilizar o exercício de competências de caráter nacional atribuídas à União”.

Por outro lado, Nicolao Dino Costa Neto (2013, p. 225) aponta 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, ressalvada ainda a possibilidade de adoção de instrumentos mais elevados de proteção no plano local em face de particularidades que se justifiquem proceder, dessa forma, demonstrar-se-á eventual situação indicativa de iniciativa de um Estado-membro mais elevado que pretensão veiculada por ente federal.

Trata-se de Representação 1.153-4/RS proposta pelo Procurador Geral da República que apontou a inconstitucionalidade de parte de lei estadual do Rio Grande do Sul n° 7747/82,

---

<sup>34</sup> Art. 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.

que dispunha sobre critérios mais rigorosos de controle de agrotóxicos e outros biocidas em território. O STF em análise a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 847 (Medida Cautelar/ RS, rel. Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ: 08/04/1994) julgou por reconhecer a possibilidade de os estados federados adotarem medidas mais protetivas ao bem jurídico do que a pretensão veiculada por norma geral da União.

Na eventual situação, esteve presente o confronto entre lei federal e lei estadual, esta de cunho supletivo, ao passo que o STF no seu exercício de constitucionalidade, sublinhou o caráter supletivo da lei estadual, sobretudo quanto às condições locais.

A decisão se justifica no presente trabalho por demonstrar a ideia de conciliar as previsões constitucionais atinentes às competências material comum e legislativa concorrente, e em tal caso, foi reconhecida a presunção não absoluta de que o interesse vocalizado pela União não prevalece sobre os interesses regionais ou locais.

Corroborando neste sentido, Nicolao Dino Costa Neto (2013, p. 102) ao demonstrar eventual situação na criação de unidade de conservação, em que a iniciativa de um Estado-membro implica nível mais elevado de proteção ambiental do que a pretensão veiculada por ente federal e aponta: “proposta de criação de unidade de conservação de proteção integral pelo estado em contraposição à proposta de criação de unidade de conservação de uso sustentável pela União, em relação ao mesmo espaço territorial”.

A premissa que se busca neste trabalho, reside na competência que será oferecida ao ente político que oferecer níveis mais elevados de proteção, em especial na criação de UC's, que porventura residam populações tradicionais, quando deverá ser considerada a garantia de seus direitos sociais, que será demonstrada pelo procedimento da criação da RESEX Renascer.

A criação da Reserva Extrativista Renascer no Estado do Pará, mencionado no capítulo 2.1, enfrentou conflitos relativos à competência material; de um lado, a União cujo interesse se verificou na criação de uma RESEX pela proteção das populações extrativistas tradicionais e pelo uso sustentável dos recursos naturais, por outro lado, tem-se o Estado-membro pela proposta de uma Floresta Pública ou Área de Proteção Ambiental pelo interesse do uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

A decisão judicial referente a 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, identificou os conflitos colidentes entre a competência comum dos entes federativos pela criação de UC em um dado

espaço territorial, e reconheceu a competência da União por se pautar na conservação da sociodiversidade.

Diante deste recorte que demonstra a superposição de medidas sob o mesmo espaço territorial, Nicolao Dino Costa Neto (2013, p.18) 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 permanência em áreas necessárias à sua subsistência física e cultural.

O caso da RESEX Renascer foi novamente suscitado no trabalho, em razão de abordar situação compreendendo conflitos de competência – federal e estadual – haja vista a sobreposição de medidas de unidades de conservação sobre o mesmo território, sendo atribuída a competência à União pela preferência ao interesse geral, e não pelo fato de ao ente estadual ser reservado um papel suplementar, mas porque, em eventual situação, o ente federal se pautou na conservação da sociodiversidade.

Inúmeros conflitos de interesses envolvendo competências de entes federativos distintos face a implantação de categorias unidades de conservação já foram deparados pelo 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.

Logo, identifica-se que dentre as propostas por entes federativos, seja federal, estadual, distrital ou ainda municipal para a criação de unidades de conservação, sob um mesmo espaço territorial, deverá ser reconhecida a proposta pelo ente federativo que oferecer níveis de proteção mais elevados àquela situação, de forma a alcançar um duplo objetivo: proteger a natureza e assegurar a sobrevivência das populações locais.

Partindo-se da premissa que o ente político competente para criar a UC em um determinado território, será aquele que alcançar, em sua proposta, níveis de proteção mais elevados consubstanciados pela proteção do meio ambiente e das populações tradicionais, logo, Patrícia Fernandes de Oliveira Santos (2013, p. 544-545) ratifica a premissa ao apontar que não há um conflito de direitos entre a criação de unidades de conservação e a permanência das populações tradicionais, haja vista que: **(i)** as primeiras UC's foram os parques nacionais, que têm como objetivo a recreação da população urbana, e **(ii)** se as

populações tradicionais ocupam aquelas áreas de conservação é porque há necessidade de preservação da natureza.

Neste cenário, 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 da categoria, que deve estar baseado em condicionantes socioambientais, bem como no respeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Por tratar-se de exemplo emblemático no âmbito internacional dos direitos humanos, faz-se necessário analisar o caso da Unidade de Conservação - Parque Nacional Krüger, que através do modelo sul-africano, se identificou condutas que foram reparadas após atingirem as populações tradicionais, a que pela subsidiariedade, deve servir como precedente ao âmbito nacional brasileiro, haja vista serem países categoricamente de baixa renda.

Em 1926 criou-se o Parque Nacional Krüger, área da região nordeste da África do Sul, que enfrentou uma série de desafios e ameaças, tendo em vista que a política africana priorizou a vida selvagem, relegando os povos locais que habitavam naquela região há nada menos de 500.000 anos, segundo registros de pesquisadores apontados por Adriano Pires Bastos (2005, p. 23-25), refletindo-lhes a um patamar de esquecimento e indiferença.

O referido autor (2005, p. 23-25) aponta que há mais de 40 anos, residia no norte do Parque, a comunidade Makuleke em estreita relação com o ambiente natural, a qual foi sumariamente removida da região que ocupava, sem direito a indenização, e realocada em áreas impróprias para o cultivo da terra, a fim de que o território que tradicionalmente ocupavam e manejavam fosse anexado ao Parque Nacional Krüger em 1969.

A situação de indiferenças à cultura dos povos nativos, suas crenças e seu conhecimento da natureza foi percebida durante o regime de apartheid, que afunilou a possibilidade de reduzir ou minimizar a problematização referente às comunidades locais que se viam desapropriadas, removidas sumariamente, excluídas, enfim, discriminadas socialmente. Durante o período do regime de apartheid o foco sobre o Parque Nacional Krüger era atuar relacionado aos aspectos referentes à conservação da biodiversidade, enfatizando os valores biológicos e estéticos.

Em meados de 1990, a África do Sul embarcou no movimento para a liberdade, foi quando as comunidades que possuíam uma realidade definida pelo esquecimento e discriminação entraram em pauta. Neste período, o ativista Nelson Mandela proclamou na televisão britânica, segundo aponta Adriano Pires Bastos (2005, p. 26):

Seja do nosso grado ou não, sabemos como e às custas de quem o Parque Nacional Krüger prosperou. O seu futuro, entretanto, estará condicionado às transformações que hoje estão nas mãos do SANP e da administração do próprio parque.

Ato contínuo, Adriano Pires Bastos (2005, p. 27) assinala que o ponto central para solucionar o problema é praticar o conservacionismo de uma forma reconciliatória entre o parque e o povo, e aponta que na nova África do Sul, não só o Parque Nacional Krüger, mas todos os parques nacionais sul-africanos operam com o pensamento na sociodiversidade, como forma de reparar os erros do passado.

Logo, a ideologia dominante nos parques sul-africanos é centrada na ecologia social, no sentido de melhorar as condições de vida das comunidades vizinhas e dos funcionários negros do parque, através de programas como a ação afirmativa, conforme aponta Adriano Pires Bastos (2005, p. 29):

A hipótese básica por trás da ecologia social é que as comunidades sul-africanas tenham a custódia dos parques nacionais. A conservação dos recursos naturais somente será atingida se as comunidades locais tiverem acesso a estes parques, não no sentido de visitação, mas no sentido de estarem envolvidas no processo de tomada de decisões e se delas derivarem benefícios tangíveis a estas comunidades.

Portanto, o fim do regime de apartheid mostrou o caminho da reconstrução do país, e particularmente no caso do South African National Parks - SANP, grande parcela da população que enxergavam as cercas como uma forma exclusão pela tirania branca, hoje não sentem-se isoladas, mas educadas e integradas.

A ideia que merece relevância é que embora haja conflitos de competência entre entes federativos na criação de UC's em um mesmo espaço territorial, o que deve ser considerado é a competência do ente político que oferecer níveis mais elevados de proteção, que vai desde a proteção ao meio ambiente à proteção das populações tradicionais. A vinculação da proteção ao meio ambiente e populações tradicionais, se justifica no sentido de que a conservação dos recursos naturais somente será atendida se as populações locais tiverem acesso a este território de conservação.

Disposto pela subsidiariedade do modelo sul-africano, a fim de se efetivar a integração das populações tradicionais em unidades de conservação, faz-se necessário que o ente competente ao criar unidade de conservação esteja envolvido em condicionantes socioambientais, como a implantação de programas de planejamento e gerenciamento de

comunidades, isto é, promover ações coordenadas a realizar objetivos de ordem pública para a efetivação dos direitos sociais, que se resumem nas políticas públicas.

Demonstrado a importância do território às populações tradicionais, buscar-se-á no próximo capítulo, estabelecer, no campo jurídico, a instituição de políticas públicas como meio de concretização dos direitos sociais de modo a reconhecer a permanência das populações que tradicionalmente ocupam territórios.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Previamente a noção de políticas públicas, é de interesse destacar que a necessidade de compreendê-la como categoria jurídica parte-se de buscar formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais, tidos na Constituição Federal de 1934.

Os direitos sociais classificados como de segunda geração englobam os direitos econômicos, sociais e culturais a fim de garantirem o gozo dos direitos individuais de primeira geração<sup>35</sup> em sua plenitude. Da mesma forma, os direitos de terceira geração foram concebidos por uma ampliação dos direitos originalmente postulados como individuais, que mais precisamente englobam o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento.

As políticas públicas se estruturam num campo de estudo jurídico que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade, restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento das quais tinha se apartado desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX, permitindo-se avançar os olhos às demandas sociais que fundamentam a construção de formas jurídicas.

Logo, percebe-se a ampliação de novos direitos que vão sendo reconhecidos e incorporados ao conteúdo jurídico dos direitos humanos, demandando um aparato de medidas e garantias concretas do Estado de forma a disciplinar o processo social para promover o desenvolvimento da pessoa humana, portanto, esta ampliação de direitos, enseja um incremento da intervenção do Estado no domínio econômico.

No plano da garantia dos direitos, o papel dos direitos fundamentais evolui no sentido de garantir a liberdade em face das ameaças não mais pelo Estado, mas por poderes não estatais, sendo agregados os direitos de participação ou de prestação aos direitos fundamentais.

Celso Campilongo (1997, p.85) questiona que num universo jurídico em que os direitos sociais e transindividuais passam a ser positivados em constituições e leis, pela busca da efetividade, seriam as políticas públicas como um “esquema de agregação de interesses e institucionalização dos conflitos?”.

No entanto, considerando que a inscrição dos direitos sociais nas cartas políticas pressupõe um direito constitucional que não se altera com as circunstâncias de uma situação

---

<sup>35</sup> “os chamados direitos humanos de primeira geração, os direitos individuais, consistem em direitos de liberdade, isto é, direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar”. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 3.

econômica, mas permanecem, o dilema é garantir a efetividade desses direitos, embora os pressupostos do programa constitucional escapem ao poder de determinação normativa.

O que ocorre segundo Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 246-247) é que determinadas atividades sociais são mais propícias a uma ou outra técnica das mais diversas técnicas de intervenção que são usadas diferentemente segundo a atividade social em questão, isto explica o uso disseminado dos programas finalísticos nas áreas do direito ambiental, com grande difusão de instrumentos de planejamento, e a inadequação dessas técnicas em outras áreas, como por exemplo no direito da concorrência, em outras palavras, Charles-Albert Morand (1999, p. 113) aponta que o que se forma é “um direito em migalhas gerando uma imensa necessidade de coordenação”.

Da ideia de programas normativos finalísticos, tem-se a noção de políticas públicas que foi concebida como criação do Estado de bem-estar, caracterizada pelo forte intervencionismo estatal, pelo planejamento e pela presença do direito público, conforme aponta Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 245), contudo o esquema conceitual de políticas públicas permanece válido para orientar o processo político-social, numa época em que se pretende não mais a subordinação dos indivíduos e organizações ao Estado, mas sim a coordenação de ações privadas ou estatais reguladas pela orientação do Estado, segundo afirma a autora (2002, p. 247):

[...] a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado social de direito, que absorve algumas das figuras criadas com o Estado de bem-estar, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado.

Considerando o fato de a política pública ser um quadro normativo de ações coordenadas, formada por elementos do Poder Público, Pierre Muller (1998, p. 16) aponta que tais elementos tendem a construir uma ordem do aparelho burocrático, implicando que a Administração Pública desempenhe um papel relevante para a análise e elaboração de pressupostos que darão base à política pública.

É nesse sentido que o direito administrativo incumbe-se da racionalização formal do exercício de poder no interior do aparelho Estatal, isto é, numa relação do Estado com os cidadãos, voltado à ideia de concretização dos ditames constitucionais e, em decorrência, de políticas públicas, como salienta Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 248):

Assim como Canotilho trata da cooperação do legislador infraconstitucional na “determinação” e “conformação material” da Constituição, o enfoque das políticas públicas destaca o papel da Administração na “determinação e conformação” material das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo.

No campo de estudo das políticas públicas, em especial na esfera do direito administrativo, os atos decisórios que implicam na fixação de metas, de diretrizes ou de planos governamentais compete ao Poder Legislativo, ao passo que a Administração Pública é competente para a sua execução, todavia, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 249) destaca que desta ideia de sucessão de atos em que o Legislativo e o governo traçam primeiro as diretrizes para depois a Administração executá-la é mais um tipo ideal do que um dado da própria realidade.

Assim, utilizando-se a base jurídica do direito administrativo, como por exemplo, os princípios jurídicos da Administração Pública, as formas de organização da Administração Pública direta e indireta, os dados materiais geridos pela Administração, sendo que se consubstanciam em operações para o processo de formulação da política pública, logo, o direito administrativo interessa para as políticas públicas, como as últimas interessam ao primeiro.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 170) salienta ainda, que para o processo de formulação, decisão e execução de políticas públicas executadas pelo direito administrativo, a participação da sociedade é estritamente necessária, vez que os objetivos que orientam os programas de governo são relacionados à resolução de problemas sociais.

Vale não olvidar a contribuição de Marcos Augusto Perez (2006, p. 169) que aponta que dentre os princípios jurídicos da Administração Pública, estão os princípios de organização que preveem o princípio da participação da sociedade na Administração Pública, de modo a convocar a sociedade à execução direta de determinadas funções administrativas.

Logo, para a execução de políticas públicas pelo direito administrativo faz-se necessário uma interpretação mais ampla entre as esferas jurídica e política, assumindo uma comunicação entre essas esferas e tornando público os processos dessa interligação na estrutura do poder - Estado e Administração Pública.

Portanto, o que se propõe é um estudo amplo do direito público, e não o direito administrativo isoladamente em torno da ideia de política pública, e para esta interação, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 250-251) aponta que é necessário uma conceituação jurídica de política pública de forma que haja uma articulação entre direito público e política pública.

Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 241) define políticas públicas como programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Para definir políticas públicas, Cristiane Derani (2006, p. 135) parte do contexto que uma ação estatal reconhece relações sociais que se movem em torno de valores os quais serão publicizados, generalizados e universalizados, impulsionando a construção de uma ética social no contexto normativo do Estado Social, a qual se verifica como vetor de condutas públicas:

[...] política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

Outrossim, corrobora Fábio Konder Comparato (1997, p. 341-359) ao apontar que a política pública designa uma espécie de padrão de conduta “[...] que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade”.

Diante do desenvolvimento da sociedade, Cristiane Derani (2006, p. 131-133) aponta ser a política pública um fenômeno oriundo desse desenvolvimento e fruto de um Estado complexo que passa a exercer interferência na orientação dos comportamentos sociais direcionado à obtenção de fins sociais:

O Estado se racionaliza porque passa a orientar suas ações para obtenção de finalidades sociais de reequilíbrio. Deixa de refletir para ser aquele que compensará e fornecerá meios para a obtenção de reequilíbrio social. Ação estatal direcionada à obtenção de fins sociais é ação racional voltada à melhoria do bem-estar.

Face o processo de desenvolvimento, Danièle Bourcier (1993, p. 271) aponta que as políticas públicas são uma evolução em relação a ideia de lei em sentido formal, em que a visão liberal do direito como um conjunto de normas dá lugar a compreensões baseadas na ideia de comunicação do direito com expressões não-jurídicas da vida, onde implica que as decisões acabam por criar regras, e as regras criam por sua vez as decisões, e assumidamente faz referência a representação de outras noções, como o senso comum, o problema, a finalidade e as prioridades, logo, representados num esquema “fim-meio”.

Considerando as políticas públicas concebidas como forma de implantação do Estado do bem-estar, centrada na concepção tradicional de serem apenas promessas de um

desenvolvimento futuro, o que corresponde a uma aplicação silogística da lei, pautada no esquema ‘se-então’, logo, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 262) aponta que o modelo das políticas públicas não tem sido completamente integrado ao plano do ordenamento jurídico.

Ademais, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 260) aponta ainda problemas de ordem legal decorrentes da adoção de planos que vão desde a natureza jurídica dos órgãos de planejamento, a posição dos atos no quadro hierárquico do sistema jurídico até o orçamento vinculante para certo tipo de recurso e sua concordância com os princípios básicos do direito financeiro.

O que se pode deduzir em relação as políticas públicas, conforme Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 263) é que apenas o esquema ‘fim-meio’ aponta para uma aplicação projetada para o futuro, em que efetivamente depende de uma decisão de planificação da qual exige tempo, execução, realização continuada e se perfaz em dados, valorações e estimativas altamente complexas.

Este contexto de planificação remete ao entendimento de Eros Roberto Grau (1977, p. 12) pela importância do planejamento como o “pressuposto indispensável de todo o programa de ação política, econômica ou social”, considerando que todos os países capitalistas do globo passam a adotar os métodos de planejamento.

Partindo-se da premissa de ser o planejamento pressuposto indispensável para compreensão das políticas públicas, José Reinaldo de Lima Lopes (1994, p. 132-133) afirma que: “O Estado não só deve planejar seu orçamento anual, mas também suas despesas de capital e programas de duração continuada”.

Corroborando, outrossim, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 249-259) ao apontar que a estrutura financeira das políticas públicas, quais sejam: plano, planejamento e orçamento - estão inseridas no direito de o Estado planejar o desenvolvimento nacional, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida.

Nesta senda de efetivação das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 249) aponta que a sua realização deve-se pautar pelos parâmetros da legalidade e constitucionalidade, para então ser reconhecida pelo direito e gerar os devidos efeitos jurídicos, e sintetiza que a eficácia da política pública depende de quanto mais se conhece o seu objeto e do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos, e por fim ilustra a afirmação:

Isto é verdadeiro especialmente no campo dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência, em que as prestações do Estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida.

No plano da exteriorizar as políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 259) aponta que frequentemente se exteriorizam através de planos, embora as políticas transcendem os instrumentos normativos do plano, isto é, são mais amplas e com o plano não se confundem - este pode ter caráter geral, como por exemplo, o Plano Nacional de Saúde, Plano de Educação, entre outros.

Estabelecida a premissa da política pública para o direito, em seguida anotar-se-á acerca de qual a forma exterior que assume uma política pública, quando reconhecida pelo sistema jurídico brasileiro.

Quando reconhecidas pelo sistema jurídico, as políticas públicas se exteriorizam assumindo distintos suportes legais, podendo ser manifestadas em disposições constitucionais, ou em leis, ou em normas infralegais como decretos, portarias e instrumentos normativos e até em outros instrumentos jurídicos como por exemplo, em contratos de concessão de serviço público.

Pela análise do direito positivo brasileiro, verifica-se a edição de grande número de normas gerais que tem por objeto a instituição de políticas setoriais, as quais analisadas individualmente estatuem os objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, sistemas e ainda há referências a planos, programas e projetos, como formas de realização da política.

Como suporte legal de exteriorização de políticas identifica-se a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981 que prevê expressamente em seu artigo 1° “estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental”. A seguir, o artigo 2° estatui os objetivos da PNMA, demonstrados no artigo 4°, e os incisos do art. 2° explicitando os princípios da PNMA. Acerca das diretrizes disciplina o art. 5° “serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2° desta Lei” e de acordo com o parágrafo único deste mesmo artigo “As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da PNMA”. Já o art. 6° trata em elencar os órgãos e entidades do Poder Público nos níveis

federativos constituídos na forma de um sistema, e por fim o art. 9º que estabelece os instrumentos da política.

Ademais, interessante cotejar essa estrutura com o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui em seu artigo 1º, “a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT”. O artigo 1º do Anexo institui os princípios da PNPCT voltados para o alcance dos objetivos, tratados nos artigos 2º e 3º do Anexo. O Decreto dispõe ainda, em seu artigo 4º do Anexo, acerca dos instrumentos de implantação da PNPCT, entre esses, arrolam-se os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, os fóruns regionais e locais e o Plano Plurianual. O artigo 5º do Anexo refere-se aos planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais “elaborados com a participação equitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos”, segundo o inciso I. Regulamentando essa figura, finalmente o artigo 5º *caput* trata do seu conteúdo, estabelecendo a seguinte referência temporal: “Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais consistem no conjunto das ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política”.

Outro exemplo de exteriorização de política pública como suporte legal pode ser observado por sua vez, em matéria da Biodiversidade, regulamentado pelo Decreto nº 4.339 de 22 de agosto de 2002, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, reconhecendo que o desenvolvimento de estratégias, políticas, planos e programas nacionais de biodiversidade são um dos principais compromissos assumidos pelos países membros da Convenção sobre Diversidade Biológica; observa-se que no artigo 1º ficam instituídos princípios e diretrizes para a implantação da Política Nacional da Biodiversidade derivados “basicamente, daqueles estabelecidos na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Declaração do Rio, ambas de 1992, na Constituição e na legislação nacional vigente sobre a matéria”, também elencados no artigo 2º do Decreto. O artigo 4º refere-se às diretrizes da Política Nacional da Diversidade, enquanto o artigo 5º estatui os objetivos desta Política, ambos tratados no subtítulo “Dos Componentes da Política Nacional da Biodiversidade”, que dentre outros prevê “apoiar políticas, programas e projetos de avaliação, prevenção e mitigação de impactos sobre a biodiversidade, inclusive aqueles relacionados com programas e planos de desenvolvimento nacional, regional e local”. Também se fala em Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA (Do Componente 7 da Política Nacional da Biodiversidade).

Além do suporte legal retromencionado em políticas públicas, há ainda a situação de políticas que têm por suporte normas constitucionais, como é o caso do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 que disciplinando a política urbana fixou: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento (...)”. A seguir, esta norma é regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e disciplinando seus instrumentos.

Ademais, há ainda outros suportes jurídicos que exteriorizam as políticas públicas, como é o caso do Plano Diretor previsto no §1º do artigo 182<sup>36</sup> da Constituição Federal, ou ainda o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, instituído pelo Decreto nº 82.597/78, caracterizado por indução à ação padronizada em relação a assunto determinado.

A exteriorização da política pública também está consubstanciada em programas instituídos por ato administrativo ou ainda por programas que resultam de uma combinação de atos administrativos ou não, como demonstra Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 21), com o exemplo do sistema de transporte municipal em grandes cidades que atendem o interesse da companhia de ônibus ou dos usuários, resultando deste objetivo socialmente relevante a exteriorização da política pública de transporte municipal.

Verifica-se que a exteriorização de uma política pública faz surgir interessados, titulares de direitos específicos a medidas oferecidas no programa de ação governamental, que por alguma razão não foi estendida a parte considerável dos interessados, é nesse sentido, que buscar-se-á nos próximos tópicos, diante da complexidade das políticas se compreender o funcionamento do programa para os atores envolvidos, em especial as populações que tradicionalmente ocupam territórios, e por tratar-se de tema tão interessante e extenso, convém antes de adentrar-se, expor de maneira não exauriente, breve síntese do processo histórico de ocupação do Estado brasileiro.

---

<sup>36</sup> Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

### 3.1 Breves Considerações sobre o Processo Histórico de Ocupação no Estado Brasileiro

Antes da implantação de políticas públicas às populações tradicionais cujo objetivo neste trabalho, se limitará em garantir a ocupação e gestão de seus territórios, convém realizar um breve prelúdio com exame da abordagem histórica dos territórios ocupados tradicionalmente.

As transformações territoriais na área em que hoje o Brasil ocupa sofreram incessantes processos de expansão de fronteiras derivada de uma história territorial, e que ainda permanecem, particularmente na região amazônica, o que implicou em novas frentes de expansão de fronteiras, conforme aponta Paul E. Little (2002, p. 12) através de reivindicações de povos indígenas, quilombolas e diversas populações extrativistas.

Partindo do processo histórico de ocupação do Estado brasileiro, Paul. E. Little (2002, p. 12-13) destaca que a partir de 1930 movimentos migratórios se espalharam por todo o território nacional atingindo diversos povos tradicionais. Distintos povos tradicionais, acoplados de novas tecnologias para aperfeiçoarem suas invasões, agravaram ainda mais as pressões sobre os diversos territórios dos povos tradicionais, estes por sua vez, sentiram-se obrigados a elaborar novas estratégias territoriais para lutarem e defenderem suas áreas.

É neste contexto de luta por novas categorias territoriais, que o Estado brasileiro, a fim de atender as necessidades desses grupos sociais, passa a admitir a existência de diversas formas de expressão territorial, ajustando as categorias às realidades empíricas e históricas do campo, ao invés de enquadrá-las nas normas da lei brasileira.

A longa ocupação dos territórios por populações tradicionais fornece um peso histórico às suas reivindicações territoriais, estas consubstanciadas no apoio de organizações não-governamentais - ONGs, instauração de governos civis que abriram espaços de atuação política para os povos tradicionais, mobilizações, debates, movimentos sociais para a incorporação de novos direitos e de questões sociais e ambientais, que implicaram na consolidação de novas categorias territoriais, conforme trechos da obra de Paul E. Little (2002, p.5):

Os constantes processos de miscigenação biológica e sincretismo cultural criaram novas categorias étnicas e raciais, que formaram parte importante de novos movimentos tais como a Cabanagem (Di Paolo 1990) e os movimentos milenaristas (Wright 1992). Ao mesmo tempo, os processos de etnocídio sofridos pelas distintas sociedades indígenas muitas vezes deram lugar a novos processos de etnogênese, como atesta tanto o caso abortado dos tapuios (Moreira Neto 1988), quanto os casos do surgimento dos caboclos (Parker 1985) e da fusão de grupos indígenas no alto rio Negro (Hill 1996).

Por derradeiro, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, distintas modalidades territoriais foram formalizadas, como é o caso das terras indígenas e dos remanescentes das comunidades de quilombos, quando comparado a outras populações tradicionais. Estima-se pela garantia dos direitos sociais a populações tradicionais, em caráter geral, mediante ações governamentais, correspondentes a cada grupo tradicional, as quais serão analisadas nos próximos tópicos.

### 3.1.1 Políticas públicas voltadas a territórios ocupados por populações indígenas

Inicialmente, vale salientar que os territórios indígenas não foram incluídos pela Lei do SNUC entre os espaços territoriais que também se destinam à conservação da natureza.

Os territórios indígenas se distinguem das demais unidades de conservação criadas pelo Poder Público de natureza constitutiva, logo, Juliana Santilli (2005, p. 113) aponta que os procedimentos administrativos que visam a demarcação e o reconhecimento oficial dos territórios indígenas se destinam a assegurar àquelas populações os seus direitos originários, portanto, tais atos administrativos têm natureza declaratória, haja vista que limitam-se a reconhecer direitos preexistentes.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os povos indígenas ganharam um reconhecimento de seus “direitos originários sobre as terras que originalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”, conforme previsto no artigo 231<sup>37</sup> da Carta Magna, que ainda dispõe o inciso XI do artigo 20 estabelecendo que “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” são bens da União.

<sup>37</sup> Art. 231 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

Não se pode olvidar a contribuição de Paul E. Little (2002, p. 14) ao apontar que a partir da Constituição Federal de 1988, o processo administrativo - identificar, delimitar, demarcar, homologar e registrar territórios - recebeu um impulso conforme registrado no ano de 2000, onde 317 terras indígenas do país tiveram o seu processo de demarcação concluído, de um total de 563 terras indígenas.

No plano da demarcação de territórios indígenas, não se pode olvidar a contribuição da Fundação Nacional do Índio - FUNAI<sup>38</sup>:

[...] compete à União demarcar as terras indígenas, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens, conforme determinação constitucional. Cabe à Funai, órgão federal coordenador e executor da política indigenista brasileira, garantir aos povos indígenas a posse plena e a gestão de suas terras, por meio de ações de regularização, monitoramento e fiscalização das terras indígenas, bem como proteger os povos indígenas isolados e de recente contato. Para tanto, a instituição conduz os estudos necessários à identificação e delimitação de terras indígenas, com base no artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei 6.001/73, Decreto 1.775/96, Portaria MJ 14/96 e Portaria MJ 2498/2011, além de articular junto aos órgãos ambientais e de segurança pública a proteção das terras indígenas.

De acordo com o Decreto nº 1.775/96, é responsabilidade da Funai realizar os estudos multidisciplinares – de natureza etno-histórica, ambiental, cartográfica e fundiária – necessários à identificação dos limites das terras indígenas, assegurando a participação do poder público e o direito ao contraditório dos interessados, nos termos das normativas vigentes; demarcar fisicamente as terras indígenas, por meio da materialização dos limites declarados pelo Ministro da Justiça, com a abertura de picadas e colocação de marcos e placas indicativas; pagar as indenizações consignadas no §6º do Art. 231 aos ocupantes considerados de boa-fé das terras indígenas; providenciar o registro da terra indígena na Secretaria de Patrimônio da União e no Cartório de Registro de Imóveis da comarca onde ela se localiza, após expedição de Decreto da Presidência da República.

Nesse sentido, extrai-se a noção de que compete a União demarcar os territórios tradicionalmente ocupados pelos indígenas, compromisso este assumido através de determinação constitucional (artigo 231), e à FUNAI, órgão federal que representa o Estado intermediando, a responsabilidade pelo procedimento administrativo de demarcação de terras – identificação, delimitação, aprovação e publicação, impugnação, decisão e demarcação propriamente dita, homologação e registro - previsto pelo Decreto nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996.

---

§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no Art. 174, §§ 3º e 4º.

<sup>38</sup> FUNAI. **Bases legais**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-26-43>>. Acesso em: 08/04/2014.

Em razão da grande relevância de caso concreto pertinente ao processo de demarcação de territórios indígenas, entende-se imprescindível realizar um prelúdio sobre o caso de Demarcação de Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

O conflito na Região de Raposa da Serra do Sol se iniciou no século XX, na área correspondente ao norte do estado de Roraima, junto à fronteira do Brasil com a Venezuela e Guiana, onde a organização social dos grupos indígenas originários foi sobreposta às fronteiras étnicas, em razão das disputas pelas fronteiras nacionais.

Paulo Santilli (1994, p.9) aponta que dada a separação das populações componentes das mesmas etnias, o território de Roraima passou a sofrer interferência de ocupações não-indígenas. Deste cenário, iniciou-se um longo processo para o reconhecimento da posse originária, demarcação e usufruto pelas populações indígenas daquele território.

Foi quando em 15 de abril de 2005, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva instituiu o Decreto que homologa a Portaria nº 534, de 13 de abril de 2005, do Ministério da Justiça, homologando a demarcação administrativa, promovida pela FUNAI, da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, destinada à posse permanente dos Grupos Indígenas Ingarikó, Makuxi, Patamona, Taurepang e Wapixana.

Desgostosos com o ocorrido, o Estado de Roraima e interessados propõem Ação Popular nº 2009-3/RR em face da FUNAI e outras comunidades indígenas, estes na posição de assistentes da União, ajuizada em 20 de maio de 2005, perante o STF, em que se discute a demarcação de terras situadas na região de Raposa da Serra do Sol, também ocupada por não-índios há muitos anos, que tornou a área produtiva no curso de muitas gerações.

Em 25 de setembro de 2009 foi publicado o r. acórdão, referente a Petição 3338/RR – Roraima (STF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Ayres Britto), na qual, o Tribunal julgou pela parcial procedência da ação popular mencionada, declarando constitucional a demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e determinando que fossem observadas condições que dentre elas se destacam nos trechos da decisão (Plenário, 19/03/2009):

[...]

(i) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art.231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar; [...] (viii) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; (ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os

usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI; (x) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; (xi) devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI; (xii) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; [...] (xiv) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, caput, Lei nº 6.001/1973); (xv) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973); [...] (xvii) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; (xviii) os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CR/88); e (xix) é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

Dentre as condições destacadas na decisão retromencionada, sublinha-se a última parte do trecho do item (ix) da r.decisão, “com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI” - logo, o Tribunal Pleno revela quão importante é a participação das comunidades indígenas para a condução de políticas públicas.

Segundo registros da FUNAI<sup>39</sup> ao longo do tempo foi desenvolvido uma série de políticas e ações com uma perspectiva de articulação e transversalidade das políticas públicas, regulamentada pela Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012<sup>40</sup>, que instituiu o Plano Plurianual da União – PPA para o período de 2012 a 2015, sob a responsabilidade do órgão federal – que instituiu o “Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas<sup>41</sup>”.

Nesse contexto, o PPA para o período de 2012 a 2015 prevê dentre os seus objetivos garantir aos povos indígenas a ocupação e gestão de seus territórios (objetivo 0943) e ainda

<sup>39</sup> FUNAI. **Política Indigenista**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoess/politica-indigenista?start=3>>. Acesso em: 02/07/2014.

<sup>40</sup> PLANO PLURIANUAL 2012-2015. **Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas**. Disponível em: <<http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/orcamento-tematico/documentos-de-interesse/programa-de-protecao-e-promocao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-ppa-2012-2015>>. Acesso em: 20/04/2014.

<sup>41</sup> PLANO PLURIANUAL 2012-2015. **Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas**. Disponível em: <<http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/orcamento-tematico/documentos-de-interesse/programa-de-protecao-e-promocao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-ppa-2012-2015>>. Acesso em: 20/04/2014.

implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas (objetivo 0945):

Objetivo: 0943 - Garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos e para ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente em áreas vulneráveis.

Objetivo: 0945 - Implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, por meio de estratégias integradas e participativas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas.

O “Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”<sup>42</sup> estabelece metas para o objetivo 0943, todavia, dentre as relevantes para esta pesquisa, vale destacar: **(i)** Desenvolvimento, implantação e disponibilização de Sistema de informação geográfica das terras indígenas, **(ii)** emissão de portarias declaratórias de posse indígenas de terras tradicionalmente ocupadas, **(iii)** homologação da demarcação de 40 terras indígenas, **(iv)** implementação do Programa de Capacitação em Proteção às Terras Indígenas, **(v)** implementação do Programa de Monitoramento Espacial das Terras Indígenas, **(vi)** indenizar os desapropriados de terras indígenas por benfeitorias de boa-fé, **(vii)** inserção do componente indígena na Política Nacional de Fronteira, **(viii)** redução de ilícitos socioambientais nas terras indígenas, por meio de ações articuladas de fiscalização e de etnodesenvolvimento; e **(ix)** Regulamentação do Poder de Polícia da Funai.

Dentre as metas para o objetivo 0943 previstas pelo “Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” destaca-se a Capacitação em Proteção Territorial articulada pelo “Programa de Capacitação em Proteção Territorial” desenvolvida pela Coordenação Geral de Monitoramento Territorial, sobre áreas com incidência de conflitos fundiários, pesca predatória, incêndios, garimpos, ação de grupos madeireiros, e situações relacionadas a segurança pública, mediante atividades de prevenção e monitoramento em terras indígenas, vigilância e proteção, serviços ambientais e uso preventivo e manutenção de equipamentos e veículos.

Verifica-se que após a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista instituída pelo Decreto de 22 de março de 2006, e com a promulgação da Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012, programas governamentais foram criados como é o caso do Programa

<sup>42</sup> PLANO PLURIANUAL 2012-2015. **Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas**. Disponível em: < <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/orcamento-tematico/documentos-de-interesse/programa-de-protecao-e-promocao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-ppa-2012-2015>>. Acesso em: 20/04/2014.

Guarani (projeto “Suporte à consolidação das aldeias Guarani nas regiões Sul e Sudeste do Brasil no processo de reconhecimento de direitos territoriais” – Vigência: 2011-2013<sup>43</sup>) e o Programa Javari (projetos “Gestão Participativa para a Conservação Socioambiental do Vale do Javari” e o “Articulação Transfronteiriça – Gestão territorial das terras indígenas e defesa dos direitos dos povos indígenas isolados na fronteira Brasil-Peru” – Vigência 2011-2015<sup>44</sup>).

No plano do objetivo 0945 do PPA 2012-2015 identifica-se a necessidade de implementação de uma Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das terras indígenas, a fim de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural dos povos indígenas.

Neste efeito, o Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012 instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, com o objetivo, de assegurar “a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas” (artigo 1º) mediante “programas e ações previstos no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais e por meio de outras iniciativas e parcerias” (artigo 12).

---

<sup>43</sup> CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA. Projeto do Programa Guarani. Projeto: “Suporte à consolidação das aldeias Guarani nas regiões Sul e Sudeste do Brasil no processo de reconhecimento de direitos territoriais”. Vigência: 2011-2013 (Trienal). Parceiro Financiador: Embaixada da Noruega. Descrição: O projeto pretende: 1) contribuir, a partir da experiência de atuação direta do CTI nas Tis guarani do sul e sudeste, com subsídios técnicos aos órgãos competentes para os processos de regularização fundiária de terras Guarani; 2) dar condições para efetivar a permanência das comunidades guarani nas Tis em processo de regularização a partir do suporte à realização de atividades tradicionais de agricultura e manejo e apoio a realização de rituais e 3) subsidiar e assessorar as lideranças guarani na luta pelos seus direitos, visando fortalecer seus pleitos junto aos órgãos governamentais e sobretudo dando apoio à autonomia e ao fortalecimento institucional de suas organizações, especialmente à Comissão Guarani Yvyrupa (CGY). Uma primeira fase desse projeto já foi realizada entre 2008-2010, tendo trazido grandes resultados para as comunidades guarani. Disponível em: <<http://www.trabalhoindigenista.org.br/programa-guarani-projetos>>. Acesso em: 20/04/2014.

<sup>44</sup> CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA. Projeto do Programa Javari. Projeto: “Articulação Transfronteiriça - Gestão territorial de terras indígenas e defesa dos direitos dos povos indígenas isolados na fronteira Brasil-Peru”. Vigência: 2011-2015. Parceiro financiador: Rainforest Foundation Noruega. Descrição: Fortalecer ações de organizações indígenas do Vale do Javari e organizações indígenas e indigenistas da fronteira Brasil-Peru que possibilitem a consolidação de redes de ação locais e regionais propositivas em questões socioambientais transfronteiriças, considerando a existência de corredores etno-históricos e culturais que perpassam o mosaico de áreas protegidas desta região. Disponível em: <<http://www.trabalhoindigenista.org.br/programa-javari-projetos>>. Acesso em: 20/04/2014.

Neste efeito, a fim de contribuir com o fortalecimento da PNGATI, o Instituto de Educação do Brasil (IEB)<sup>45</sup> realizou de 5 a 9 de maio do corrente ano, o IV Módulo do Curso Básico do Projeto Formar PNGATI, com apoio da FUNAI, do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cujo projeto tem por finalidade qualificar gestores públicos e lideranças indígenas para atuarem diretamente com os processos de execução da política indigenista.

Portanto, estabelecida a premissa de reconhecimento constitucional aos direitos originários sobre os territórios tradicionalmente ocupados pela população indígena, no século XXI a abordagem da temática indígena se vê vinculada ao processo de desenvolvimento do Estado promovido pela ação de programas governamentais para a efetivação dos direitos sociais às populações indígenas, demonstrados pelo Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas e pela Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI e pelo projeto Formar PNGATI. Analogamente, no tópico a seguir abordar-se-á temática dos remanescentes das comunidades dos quilombos, desde o reconhecimento dos direitos territoriais até a promoção de ações governamentais que visem a concretização dos direitos sociais.

### 3.1.2 Políticas públicas voltadas a territórios ocupados por remanescentes de comunidades de quilombos

Tal qual como os territórios indígenas, as unidades de conservação ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos também guardam características jurídicas bastante distintas das estabelecidas pela lei do SNUC. Como os povos indígenas, a categoria “remanescentes das comunidades dos quilombos” ganhou reconhecimento de seus direitos territoriais especiais, por parte do Estado brasileiro, na Constituição Federal de 1988.

O primeiro remanescente de quilombo reconhecido pela Constituição Federal de 1988, como modalidade territorial, foi a Comunidade Boa vista, em Oriximiná, no Vale das Trombetas, Estado do Pará, conforme apontado Paul E. Little (2002, p. 14), com disposição legal prevista no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

---

<sup>45</sup> G1 RIO DE JANEIRO SUL E COSTA VERDE. Consulta Pública em Paraty, RJ discute situação de áreas protegidas. Formação para PNGATI. Disponível em: <<http://www.iieb.org.br/index.php/noticias/formacao-para-pngati/>>. Acesso em: 26/06/2014.

Embora considerado o reconhecimento constitucional aos remanescentes das comunidades dos quilombos, Juliana Santilli (2005, p. 118) aponta que atualmente, ainda se estrutura no ordenamento jurídico nacional um arcabouço legal capaz de efetivar e concretizar a proteção dos direitos dos quilombolas.

Procurando resolver algumas ambiguidades conceituais e atribuições institucionais o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, editou o Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, como forma de efetivar e concretizar a proteção aos direitos dos quilombos, regulamentando o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT.

O Decreto nº 4.887/2003 ainda revogou expressamente o Decreto nº 3.912 de 10 de setembro de 2001 que atribuía a competência para a Fundação Cultural dos Palmares para regulamentar o procedimento de demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, contanto que a propriedade fosse reconhecida em 1988 e ainda estivesse ocupada pelos quilombolas em 05/10/1988, data da promulgação da Constituição Federal.

O artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003 estabeleceu a seguinte definição para “remanescentes das comunidades de quilombos”:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Sob a expressão empregada no ordenamento constitucional “remanescentes das comunidades dos quilombos”, Alfredo Wagner Berno de Almeida (1999, p. 13) propõe uma redefinição do conceito de quilombo, de forma que seja considerado o que ele é no presente e não a sobra do que ele efetivamente foi vivido no passado.

Outrossim, corrobora Juliana Santilli (2005, p. 120) ao afirmar que o conceito de quilombo deve ser definido e compreendido a partir de conhecimentos antropológicos, não se prendendo a uma limitada visão positivista, o que contrariaria a essência de uma das regras fundamentais da interpretação do texto constitucional: a efetividade máxima em matéria de direitos.

O §2º do artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003, define as territórios ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos como aquelas “utilizadas para a garantia de sua

reprodução física, social, econômica e cultural”, logo, a redação deste parágrafo está inspirado na definição constitucional de terras indígenas.

No plano do reconhecimento de territórios aos quilombolas, o artigo 13 do referido Decreto estabelece os atos necessários a desapropriação nos casos de título de domínio particular incidentes sobre os limites dos territórios dos quilombos, mediante a “obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade” (§2º do artigo 13).

Neste efeito de desapropriação de imóvel incidente sobre os limites de territórios ocupados por quilombos, o Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma, REsp 1046178/GO, Recurso Especial 2008/0075182-1, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJ: 16/10/2010) declarou a desapropriação de imóveis rurais que encontravam-se dentro de área tituladas de domínio dos remanescentes de comunidades de quilombos - Kalungas, que não tiveram os títulos invalidados por nulidade, haja vista o imóvel servir ao interesse da coletividade, logo, a desapropriação se caracteriza como sendo de interesse social.

Logo, aponta Juliana Santilli (2005, p. 121-122) que o procedimento administrativo de desapropriação regulado pelo Decreto nº 4.887/2003 põe fim a uma polêmica no Assunto Jurídico da Casa Civil, que em setembro de 2001, inviabilizava o efetivo exercício dos direitos territoriais dos quilombos sobre as áreas com títulos particulares incidentes, que propugnou pela inconstitucionalidade da desapropriação de imóveis particulares para o reconhecimento de terras aos quilombolas, bem como pela incompetência do INCRA nos procedimentos de desapropriação. Ato contínuo, a Fundação Cultural dos Palmares passou a atribuir títulos a quilombolas que incidissem sobre terras devolutas e não tivessem ocupantes particulares, haja vista o ordenamento jurídico não deter de instrumentos que promovessem a desintrusão das áreas com títulos particulares incidentes.

Neste contexto, o Partido dos Democratas, sob o argumento de dispositivos inconstitucionais estabelecidos pelo Decreto nº 4.887/2003 tais como a autodefinição e os critérios para a delimitação de áreas e a consequente desapropriação, propôs a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3239 contra o Decreto nº 4.887/2003, que desde 03/06/2013 encontra-se no gabinete da Ministra Rosa Weber, conforme andamento de processo verificado junto ao STF<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3239. Requerente: Partido dos Democratas. Intimado: Presidente da República. Relatora: Ministra Rosa Weber. Em andamento. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 20/04/2014.

Nesse sentido, Alexandre Reis, Subsecretário de Políticas para Comunidades Tradicionais da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2007, p.7)<sup>47</sup>, sustenta que a tentativa de declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, somente se justifica pela compreensão do instrumento jurídico, de modo a oferecer obstáculos as dificuldades enfrentadas pelas comunidades dos quilombos, cabendo às ações empreendidas pelo governo federal maior objetividade na superação dos entraves jurídicos para a plena realização dos objetivos das comunidades dos quilombos.

Edson Santos, Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2007, p.5)<sup>48</sup>, aponta que o desde 2003, o governo federal tem buscado pela maior objetividade de superação dos entraves jurídicos, orçamentários e operacionais para promover a melhoria da qualidade de vida das comunidades.

Neste efeito, o Decreto federal nº 4.886 de 20 de novembro de 2003 instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, contendo as propostas de ações governamentais (artigo 1º), sendo a coordenação, articulação institucional e execução dessas ações instituídas à responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR (artigo 3º e 6º).

Conforme aponta SEPPIR (2012, p.14)<sup>49</sup>, o Programa Brasil Quilombola – PBQ, sob coordenação da SEPPIR, foi incorporado em 12 de março de 2004 ao PPA 2004-2007, com priorização de ações, destinação de recursos e definição de metas da administração pública federal destinados as comunidades quilombolas. No atual PPA 2012-2015, O Programa Temático 2034 – “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, prevê ações governamentais voltadas para comunidades quilombolas, além de metas e iniciativas que visam assegurar a regularização fundiária, e o acesso a bens e serviços. O conjunto de ações do PBQ são compatíveis com os respectivos recursos constantes na Lei Orçamentária do Plano Plurianual.

---

<sup>47</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em:<<http://www.seppir.gov.br/arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em 04/07/2014.

<sup>48</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em:<<http://www.seppir.gov.br/arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em 04/07/2014.

<sup>49</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Disponível em:<<http://www.seppir.gov.br/relatorios-de-gestao/2011/relatorio-de-gestao-2011-ainda-sem-apreciacao-do-tcu>>. Acesso em: 08/07/2014.

Ainda, conforme apontado pela SEPPIR (2007, p.25)<sup>50</sup>, considerados o reconhecimento identitário das comunidades de quilombos, a territorialidade, os planos públicos de ordenação e fomento do desenvolvimento regional, implicou-se no PBQ em balizar quatro eixos para o delineamento de ações para as comunidades de remanescentes de quilombos, quais sejam: 1) Regularização fundiária: base para a implantação de alternativas de desenvolvimento; 2) Infraestrutura e serviços: refere-se ao processo de efetivar mecanismos para a destinação de equipamentos sociais destinados a atender as demandas; 3) Desenvolvimento Econômico e Social: visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política; 4) Controle e Participação Social: a fim de estimular a participação ativa dos representantes dos quilombolas nos fóruns locais e nacionais de políticas públicas, promovendo o seu acesso e envolvimento nas ações definidas pelo governo que serão implementadas.

A SEPPIR (2007, p.26)<sup>51</sup> ainda define as principais ações do PBQ, e dentre estas se destaca ao presente trabalho:

- a) Capacitação de agentes representativos das comunidades remanescentes de quilombos; b) Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos; [...]; d) Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário; e) Pagamento das indenizações aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos; f) Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos, ambas a cargo do Incra.

É relevante salientar, que este Programa ainda prevê comitês estaduais, envolvendo governos de estado, prefeituras de municípios onde existem comunidades quilombolas, atribuídas por instituições definidas no Decreto nº 4.887/2003, a fim de agilizar o atendimento às demandas oriundas da comunidade, isso significa, um monitoramento sistemático pela Presidência da República, conforme aponta a SEPPIR (2007, p.22)<sup>52</sup>:

<sup>50</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em 04/07/2014.

<sup>51</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em 04/07/2014.

<sup>52</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em 04/07/2014.

Chama a atenção o fato de o Programa Brasil Quilombola ser prioridade não só para a Seppir, mas para o governo como um todo. Isso significa um monitoramento sistemático dos seus resultados pela Casa Civil da Presidência da República, inserindo o programa em um sistema de planejamento e avaliação, o qual traduzirá para a sociedade ao fim desta gestão, a medida exata das alterações ocorridas nas comunidades a partir de sua implementação.

Verifica-se que as bases legais do PBQ foram estabelecidas pelos princípios norteadores que instituiu a Política Nacional de Proteção da Igualdade Racial (Anexo III – Princípios do Decreto nº 4.886/2003), quais sejam: **i)** Transversalidade que implica em ações governamentais voltadas para o combate a desigualdade social e a preservação da diversidade cultural; **ii)** Gestão Descentralizada com fulcro no artigo 23, inciso X<sup>53</sup> da Constituição Federal de 1988, em que os entes federativos buscam dinamizar os setores marginalizados e conseqüentemente a integração dos desfavorecidos; **iii)** Gestão Democrática que visa a inter-relação com as Associações representativas das comunidades quilombolas e organizações não-governamentais na elaboração e monitoramento de políticas públicas.

Destaca-se a legalidade e constitucionalidade da implementação do Programa Brasil Quilombola pela garantia dos direitos à propriedade de suas terras, previsto no artigo 68 da ADCT, pela contribuição à preservação da cultura prevista nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, bem como, pelo direito à autodefinição prevista pela Convenção 169 da OIT, ainda, o Decreto nº 4.887/2003 que dispõe acerca das instituições responsáveis pela regularização fundiária, e por fim, tem-se ainda a Instrução Normativa nº 49 do INCRA, a Portaria 127 do Ministério da Fazenda de 2008.

De acordo com a Lei Orçamentária de 2008-2011 referente ao Programa Brasil Quilombola, registrou-se um alto crescimento orçamentário derivado de ações, sendo que em 2008 os recursos disponíveis somaram R\$ 53.403.042,00 (2007, p.27)<sup>54</sup> a fim de atender as demandas e necessidades das comunidades.

Por fim, vale ressaltar conforme apontado pela SEPPIR (2007, p.28)<sup>55</sup>, a Agência Social Quilombola, por meio do Programa Brasil Quilombola articula ações governamentais

<sup>53</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

<sup>54</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em 04/07/2014.

<sup>55</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras:**

com o objetivo em atuar preferencialmente no: a) acesso ao território com ações voltadas à regularização fundiária; b) infraestrutura e qualidade de vida; c) inclusão produtiva e desenvolvimento local e d) direitos de cidadania.

Da Agência Social Quilombola tem-se o Programa de Territórios de Cidadania que, por meio de ações governamentais, insere comunidades de quilombos em regiões com os mais baixos índices de desenvolvimento humano, constituindo-se como uma medida articulada focada na melhoria de vida dos povos que se encontravam à margem do acesso à terra, educação, saúde, emprego e cultura.

Portanto, no que concerne à regularização fundiária dos povos quilombolas, o Programa Brasil Quilombola trouxe um avanço significativo, pautado em critérios de legalidade e constitucionalidade, articulando ações dentre vários órgãos de governo para a promoção da igualdade racial com ênfase na melhoria das condições de vida das comunidades quilombolas do país.

Por outro lado, o PBQ necessita ainda ampliar seu modelo de gestão, a fim de possibilitar o maior envolvimento dos entes federados na pactuação de ações para as comunidades, bem como uma dotação orçamentária que contemple as necessidades e demandas desse seguimento.

Após esta breve incursão acerca dos territórios ocupados por remanescentes de comunidades de quilombos, desde o reconhecimento constitucional por direitos sociais, em especial o direito ao território incorporado nas ações governamentais, buscará, no próximo tópico, estabelecer de forma análoga, a implantação de políticas públicas que visem a manutenção das populações ribeirinhas nos territórios em que ocupam.

### 3.1.3 Políticas públicas voltadas a territórios ocupados por populações ribeirinhas

Em uma relação próxima a populações indígenas e remanescentes das comunidades dos quilombos, as populações ribeirinhas revelam uma ocupação bastante antiga em determinadas proximidades dos rios, e tem a pesca artesanal como principal atividade de sobrevivência.

Considerando que os ribeirinhos residem na beira de terras aquáticas, torna-se bastante evidente que, ao longo do tempo, desenvolveram a experimentação de um extenso e minucioso conhecimento de processos naturais, logo, corporificando um modo de vida

tradicionalmente harmonioso com o meio ambiente, sendo a pequena agricultura e a pesca, atividades para sua subsistência, e havendo excedentes serão comercializados.

Diante dos excedentes comercializados em territórios ribeirinhos toma-se rumo o desenvolvimento do comércio pesqueiro, onde aponta Roberto Araújo (1994, p. 302) que se instauraram organismos encarregados pelo manejo e fiscalização dos recursos naturais, proibindo a atividade de pesca em certas áreas setentrionais daqueles territórios, pelo objetivo de cessar a pesca predatória, logo, como forma de preservação ambiental.

Neste efeito, vale não olvidar a contribuição de Paul E. Little (2002, p. 19) que destaca que varzeiros do Baixo Amazonas mantêm um sistema de controle comunitário de certas áreas pesqueiras, integrado ao ciclo de atividades produtivas do varzeiro, as quais os ribeirinhos mostram interesse em explorar de maneira não-predatória os recursos naturais.

O considerável interesse dos ribeirinhos em explorar os recursos naturais pressupõe uma maneira eficaz na fiscalização das áreas pelo Poder Público, haja vista que os recursos pesqueiros são bens de domínio público, uso comum e livre acesso conforme os incisos III, IV e V do artigo 20 e artigo 26 da Constituição Federal cumulado com artigos 98, artigo 99 (inciso I) e artigo 103 do Código Civil<sup>56</sup>, sendo inviável pensar em formas de privatização de recursos, ou ainda, em formas de apropriação.

Remanescendo nesta senda, as áreas ocupadas pelos ribeirinhos, estabelecida pelo inciso III do artigo 20 da Constituição Federal, indica que são bens da União, desta feita, os ribeirinhos não detêm registro legal sobre a determinada propriedade, mas conforme aponta Rinaldo Arruda (1999, p. 80), definem apenas o seu local de moradia.

Corroborando neste sentido, Paul E. Little (2002, p. 18) ao apontar que os ‘territórios’ de ocupação e uso pelos quais se reconhecem nas seções de um rio, de um lago ou do mar, são terras aquáticas ou marinhas, as quais não detêm de legislação que reconheça apropriação.

Antonio Carlos Diegues (1999, p.03) define populações tradicionais por guardarem um isolamento geográfico e um modo de vida particularizado pela dependência aos recursos naturais e exemplifica com populações ribeirinhas e pescadores artesanais. Logo, tem-se estabelecido a garantia pela manutenção das populações ribeirinhas no território em que residem, conforme estabelecido pelo inciso I do artigo 3º do Decreto nº 6.040/2007 que instituiu a PNPCT, mediante ações e atividades voltadas a importância dos direitos humanos

<sup>56</sup> Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

(inc. XII, art. 1º) para o reconhecimento, fortalecimento dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais (art. 2º) destes grupos.

Mais do que isso, Patrícia Fernandes de Oliveira Santos (2013, p. 548-549) aponta que os direitos conquistados pelas populações tradicionais, consagrados constitucionalmente, particularmente no que diz respeito ao direito de permanência no território, se baseiam especialmente no princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o território é elemento primordial para a existência digna dessas populações.

A fim de se buscar a concretização dos direitos humanos, em especial o reconhecimento dos direitos territoriais e sociais, Roberto Araújo (1994, p. 303-305) aponta que representantes de povoados, quais sejam, pesquisadores, funcionários do IBAMA, de Prefeituras Municipais e membros de ONGs - formulam reivindicações<sup>57</sup> para demarcar oficialmente determinadas zonas de atividades pesqueiras controladas por ribeirinhos.

Com o apoio de representantes de povoados, populações ribeirinhas vêm propondo a criação de unidades de conservação, como exemplo, a Reserva de Lagos de Várzea, indicado por Paul. E. Little (2002, p.19), sendo composta por extensas florestas de terra firme, com enclaves de outras formações vegetacionais drenadas por lagos, os quais são o marco relevante da paisagem.

A criação da categoria Reserva de Lagos de Várzea enseja a classificação pelo grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a qual denota o compromisso do Poder Público com a proteção da pesca sustentável, permitindo a permanência de populações que tradicionalmente ocupam aqueles espaços territoriais e/ou águas jurisdicionais, e inclusive permite a participação destes grupos nos processos de tomada de decisões.

Logo, remete-se ao artigo 20 da Lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que dispõe que a categoria de Reserva Sustentável é “uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais”, cujo objetivo se constitui em “assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais” (§1º do artigo).

Diante do exposto, considerando a proteção constitucional e infraconstitucional que detêm as populações tradicionais, em especial as populações ribeirinhas residentes em

---

<sup>57</sup> A reivindicação formulada por representantes povoados a fim de demarcar oficialmente determinadas zonas piscosas pelo “direito adquirido” de populações ribeirinhas, está disponível na Carta de Óbidos: Documento Final do I Encontro de Pescadores Artesanais do Médio-Amazonas, XI-198. ARAÚJO, Roberto. Manejo Ecológico, Manejos Políticos: Observações preliminares sobre Conflitos sociais numa área do baixo Amazonas. In: D’ Incao; SILVEIRA, Isolda Maciel da. **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994, p. 303.

territórios de conservação, o Poder Público ao criar uma unidade de conservação sobre a área ocupada por estes povos, deve se pautar pelo grupo de UC's de Uso Sustentável, a fim de atender as disposições legais pela permanência das populações em territórios de conservação.

Como ação coordenada voltada ao reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais e culturais das populações ribeirinhas, foi apontado pelo INCRA<sup>58</sup>, o Plano dos Povos e Comunidades Tradicionais, como instrumento da PNPCT previsto pelo inciso I, artigo 4º do Decreto nº 6.040/2007, pela necessidade de representantes do rural brasileiro tornarem-se protagonistas da construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRSS, a fim de ser discutido o desenvolvimento da agricultura familiar, o acesso à terra, a reforma agrária, a gestão social e participação, dentre outros.

Com o fim de implementar os princípios e objetivos da PNPCT, o Ministério Público Agrário identificou, conforme notícia publicada em 31/10/2013<sup>59</sup>, que o INCRA reconheceu os direitos ao território ocupados por famílias ribeirinhas, no Alto do Tapajós, na região oeste do Pará, ocupado há mais de 140 anos, por meio da criação de um Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE.

Embora tais territórios de reconhecimento estejam situados em regiões de influência direta de barragens planejadas para integrar o Complexo Hidrelétrico de Tapajós, a portaria de criação do PAE foi assinada em 3 de setembro de 2013 e a homologação do reconhecimento territorial às famílias ribeirinhas foi concluída no mês seguinte.

Em razão da grande relevância de caso concreto no que diz respeito a manutenção de populações que tradicionalmente ocupam e manejam territórios de conservação, faz-se imperioso relatar o caso da Comunidade de Porto Esperança, no Estado do Mato Grosso do Sul, na qual após diligências, a Justiça Federal Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso declarou a posse das áreas aos ribeirinhos em detrimento de empresas agropecuárias.

Trata-se de 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, pelo 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.

---

<sup>58</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Povos e Comunidades Tradicionais abrem debates da 2ª Conferência Nacional**. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/povos-e-comunidades-tradicionais-abrem-debates-da-2-conferencia-nacional>>. Acesso em: 07/07/2014.

<sup>59</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Web Ribeirinhos têm conquista histórica em área de barragens do Tapajós**. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/web-ribeirinhos-tem-conquista-historica-em-area-de-barragens-do-tapajos>>. Acesso: 07/07/2014.

No caso, após diligências, a Justiça Federal Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso declarou, em 24/02/2014 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.

Ou seja, tal julgado considerou possível a manutenção dos ribeirinhos ocuparem as referidas áreas de preservação permanente, de forma a contribuir para a efetivação dos direitos sociais promulgados pela Constituição Federal de 1988, bem como com os princípios e objetivos do Decreto n° 6.040/2007.

Portanto, buscou-se compreender a realidade contextual em que estão inseridas populações que tradicionalmente ocupam territórios em que serão criadas unidades de conservação, elencadas na Lei n° 9.985/2000 que estabelece no artigo 42 acerca da desapropriação quando não permitida a presença humana, em razão da preservação do meio ambiente. Mediante políticas públicas diversas da perspectiva de cunho preservacionista, buscou-se enfatizar os princípios constitucionais e as leis infraconstitucionais para a efetivação dos direitos sociais, garantindo, em especial, a manutenção de populações tradicionais em territórios de conservação da natureza.

## CONCLUSÃO

Com o processo de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar em 1984 e consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema jurídico brasileiro reconheceu o conceito do socioambientalismo baseado na ideia de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia se incluíssem as populações tradicionais, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1992, passando então a influenciar a edição de normas legais.

A partir do advento do socioambientalismo, as leis ambientais editadas nos anos de 1990 e a partir de 2000 passaram a instituir mecanismos de gestão dos bens socioambientais evidenciando ações de vinculação de proteção ao meio ambiente e proteção às populações tradicionais.

O Projeto de Lei nº 2.898/92 deu origem à Lei nº 9.985/2000 que instituiu o SNUC, estabelecendo garantias adequadas de proteção às unidades de conservação federais, estaduais e municipais, por se tratarem de espaços territoriais especialmente protegidos com características naturais relevantes, com objetivos de conservação e limites definidos.

A referida Lei ainda identifica a contribuição das populações tradicionais para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica, no entanto, não reconhece expressamente garantias relativas à manutenção destas, tendo em vista que quando o Poder Público criar unidade de conservação sobre o território em que tradicionalmente ocupam (art. 42), está previsto, em caráter transitório, o reassentamento destes povos.

Por outro lado, dentre as várias medidas relativas a proteção de populações tradicionais, está o Decreto nº 6.040/2007 que instituiu a PNPCT que dispõe acerca da garantia de permanência das populações que tradicionalmente ocupam territórios (inc. I, art. 3º), mediante ações e atividades voltadas a importância dos direitos humanos (inc. XII, art. 1º) para o reconhecimento, fortalecimento dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais (art. 2º) destes grupos tradicionais.

Identificou-se uma aparente contrariedade entre a Lei do SNUC que preza pela proteção ao meio ambiente quando criada determinada unidade implicado no reassentamento de populações tradicionais, ao passo que, a PNPCT estabelece garantias de direitos a populações tradicionais, dentre as quais o reconhecimento de direitos territoriais, logo, reconhece a manutenção destas sobre o território em que ocupam e manejam.

Na situação do eventual confronto, incabível entre uma Lei e um Decreto, pois este último seria considerado ilegal, considera-se existirem dois bens tutelados: a proteção do meio

ambiente e a proteção às populações tradicionais. A solução é se pautar pelas previsões constitucionais baseadas em condicionantes socioambientais que pressupõe a interpretação sistêmica dos direitos ambientais, sociais e culturais, e não uma posição preservacionista que privilegia a conservação das espécies e do ecossistema, isoladamente.

Foram expostas pontuais decisões judiciais na presente dissertação, sendo de um lado, as que se cingiram pela desapropriação de populações tradicionais em unidades cuja presença humana não seja permitida, e por outro lado, a decisão judicial que implementou determinada categoria de UC a fim de proteger o meio ambiente e assegurar a manutenção e sobrevivência das populações tradicionais.

Pauta-se neste contexto que, havendo confronto pela manutenção das populações tradicionais nas áreas em que ocupam, a solução se dará por uma ponderação entre a garantia dos direitos fundamentais e a categoria de criação de UC, isto é, uma interpretação sistêmica dos direitos ambientais, sociais e culturais que permitem a efetivação dos direitos sociais, em especial o reconhecimento de direitos territoriais à estes grupos.

Como forma de avigorar a posição acerca da manutenção das populações que tradicionalmente ocupam territórios de conservação da natureza, reconhece-se que os dispositivos do artigo 42, *caput*, §1º, 2º e 3º da Lei nº 9.985/2000, os quais dispõem acerca do reassentamento quando não permitida a permanência de populações, encontram-se topograficamente nas Disposições Gerais e Transitórias da Lei federal, logo, tais dispositivos implicam em regularizar situações discrepantes das normas constitucionais permanentes, o que pressupõe situações específicas, ou excepcionais. Portanto, ratifica-se que a regra se estabelece pela manutenção das populações tradicionais que ocupam territórios nos quais foram e serão criados as unidades de conservação.

Por fim, conclui-se que, seja pela interpretação dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente a grupos tradicionais, seja por leis infraconstitucionais pela garantia à proteção dos direitos das populações tradicionais, e ainda, seja pelo caráter excepcional conferido ao reassentamento de populações previsto no art. 42 da Lei nº 9.985/2000, o reconhecimento desses direitos parece fundamental, especialmente porque a manutenção destes grupos tradicionais no território em que vivem constitui elemento primordial da dignidade.

A regra da permanência dessas populações em territórios que tradicionalmente ocupam e manejam ainda se justifica vez que sua presença não causa grande impacto de degradação ao meio ambiente, pelo contrário, o manejo tradicional dos recursos naturais

contribui para a preservação ambiental, o que se deve atentar é pela não ocorrência de um inchaço populacional nestes territórios de conservação.

Em face da estabelecida regra de permanência das populações tradicionais nos territórios que ocupam, o ente federativo competente, ao criar unidade de conservação, deverá estar baseado em condicionantes socioambientais, logo, escolhendo a categoria de unidade de conservação compatível com a proteção do meio ambiente e com a manutenção de populações, sendo o reassentamento somente utilizado em caráter de exceção e devidamente justificado.

## REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martinez. **O Ecologismo dos Pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Tradução Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2011.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica. In: LEITÃO, Sérgio (Org.). **Direitos territoriais das comunidades negras rurais**. Documentos do ISA n. 5. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999.

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

ARAÚJO, Ana Valéria, “Terras indígenas no Brasil: retrospectiva, avanços e desafios do processo de reconhecimento”. In Ricardo, F. (org.), **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**, ISA, 2004.

ARAÚJO, Roberto. Manejo Ecológico, Manejos Políticos: Observações preliminares sobre Conflitos sociais numa área do baixo amazonas. In: D’ Incao; SILVEIRA, Isolda Maciel da. **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

ARRUDA, Rinaldo. **Populações tradicionais e a proteção de recursos naturais**. Ambiente & Sociedade, ano II, n°5, 1999.

ARRUTI, José Maurício Andion. 1998. Mocambo/Sergipe: negros e índios no artesanato da memória. **Tempo e Presença** 298: 26-28, suplemento março/abril.

BANDEIRA, Maria de Lourdes. 1991. **Terras negras: Invisibilidade expropriadora**. **Textos e debates** 1(2): 7-24. Florianópolis: Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas.

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.

BASTOS, Adriano Lucchesi Pires. **Exploração Turística e Sustentabilidade: As Reservas de Safári na África do Sul**. 2005. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: < [http://www.africadosul.net/site/upload/editor/Trabalho%20final\\_FINAL.pdf](http://www.africadosul.net/site/upload/editor/Trabalho%20final_FINAL.pdf)>. Acesso em: 03/07/2014.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BECKER, Berta. (Coord.). **Logística e ordenamento do território**: subsídio a elaboração da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

BOURCIER, Danièle. Modéliser la décision administrative. Réflexions sur quelques paradigmes. In: **Le droit administratif en mutation** (org. Jacques Chevalier). Paris: PUF, 1993.

BRASIL. Justiça Federal Seção Judiciária do Mato Grosso do Sul. Ação Cautelar Inominada nº 0001233-86.2013.4.03.6004. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: ABBS Agropecuária Brahman Beef Show Ltda. Sentença 1ª Vara/MS Corumbá, 24/03/2014. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em 20/05/2014.

BRASIL. Justiça Federal Seção Judiciária do Rio De Janeiro (1ª Vara Federal). Ação Civil Pública nº 0007478-70.2012.4.02.5101. Requerente: Ministério Público Federal. Requeridos: Leonor Dias Gomes, União Federal, Município do Rio de Janeiro e ICMBio. Juiz Federal: Mauro Souza Marques da Costa Braga, 30/10/2013. Disponível em: <<http://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 29/07/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Povos e Comunidades Tradicionais abrem debates da 2ª Conferência Nacional**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/povos-e-comunidades-tradicionais-abrem-debates-da-2-conferencia-nacional>>. Acesso em: 07/07/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Web Ribeirinhos têm conquista histórica em área de barragens do Tapajós**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/web-ribeirinhos-tem-conquista-historica-em-area-de-barragens-do-tapajos>>. Acesso: 07/07/2014

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

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. 2012. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/relatorios-de-gestao/2011/relatorio-de-gestao-2011-ainda-sem-apreciacao-do-tcu>>. Acesso em: 08/07/2014.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. 2007. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasilquilombola\\_2004.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf)>. Acesso em: 12/04/2014.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: Regularização Fundiária e Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/.arquivos/pbq.pdf>>. Acesso em: 04/07/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 808707 RJ 2006/0006072-8. Recorrente: Dagmar Gonçalves da Fonseca. Recorrido: União. Relator: Ministro Herman Benjamim, 18/09/2009. Disponível

em:<<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19107718/recurso-especial-resp-808708-rj-2006-0006072-8/inteiro-teor-19107719>>. Acesso em 23/01/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n° 1046178/GO. Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Recorrido: Grennia Cristiny Barcellos de Paiva e outros. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 16/10/2010. Disponível

em:<<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=resp+1046178%2F&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso em: 20/04/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 847. Requerente: Associação Nacional de Defesa Vegetal - ANDEF. Intimados: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Néri da Silveira, 08/04/1994. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28CONTROLE+DE+AGROT%D3XICOS+E+RS%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/pgwwh4c>>. Acesso em: 23/06/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança com pedido de medida liminar – MS 31707 MC/DF. Impetrantes: Associação de Moradores e Amigos do Horto Amador. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 20/11/2011. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em 29/07/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Popular n° 2009-3/RR. Petição 3338/RR. Requerentes: Estado de Roraima e interessados. Requeridos: FUNAI e comunidades indígenas. Relator: Ministro Ayres Britto, 25/09/2009. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2288693>>. Acesso em: 20/04/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n° 3239. Requerente: Partido dos Democratas. Intimado: Presidente da República. Relatora: Ministra Rosa Weber. Em andamento. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 20/04/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n° 3.378-6 de 2008. Requerente: Confederação Nacional da Indústria - CNI. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Britto, 20/06/2008. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3378&processo=3378>>. Acesso em: 30/03/2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Ação Civil Pública n° 2007.39.03.000042-0. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Estado do Pará; União Federal; IBAMA; INCRA. Juiz Federal: Cláudio Henrique Fonseca de Pina. Altamira, 29/05/2009. Disponível em:

<[https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200739030000420&secao=ATM&pg=1&trf1\\_captcha\\_id=756f0253877375008108ec997a807378&trf1\\_captcha=q632&enviar=Pesquisar](https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200739030000420&secao=ATM&pg=1&trf1_captcha_id=756f0253877375008108ec997a807378&trf1_captcha=q632&enviar=Pesquisar)>. Acesso em: 15/04/2014.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação** – intenções e resultados. 2ª ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPILONGO, Celso. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA. **Projeto do Programa Guarani**. Projeto: “Suporte à consolidação das aldeias Guarani nas regiões Sul e Sudeste do Brasil no processo de reconhecimento de direitos territoriais”. Disponível em: <<http://www.trabalhoindigenista.org.br/programa-guarani-projetos>>. Acesso em: 20/04/2014.

CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA. **Projeto do Programa Javari**. **Projeto:** “Articulação Transfronteiriça - Gestão territorial de terras indígenas e defesa dos direitos dos povos indígenas isolados na fronteira Brasil-Peru”. Disponível em: <<http://www.trabalhoindigenista.org.br/programa-javari-projetos>>. Acesso em: 20/04/2014.

COLÔMBIA. Corte Constitucional Da Colômbia. Sentencia T-955/03. Partes litigantes (Autor: Consejo Comunitario Mayor Cuenca Río Cacarica. Acusado: Ministério del Medio Ambiente, de la corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó CODECHOCO y de Maderas del Darién S.A). Magistrados: Álvaro Tafur Galvis; Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional, 14/04/2001. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta\\_previa/files/senten%C3%A7a\\_t-955\\_2003\\_corte%20constitucional.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/senten%C3%A7a_t-955_2003_corte%20constitucional.pdf)>. Acesso em 19/06/2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba** (org. Celso Antônio Bandeira de Mello). São Paulo: Malheiros Ed., 1997, v.2.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Del Pueblo Saramaka Vs. Suriname**. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)>. Acesso em 18/06/2014.

COSTA NETO, Nicolao Dino. **Conflito de Interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências**. São Paulo: Revista de Direito Ambiental, 2013.

COSTA NETO, Nicolao Dino. 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.

COSTA, Rogério Haesbaert. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2004.

CUCO, Salomão Esmeraldina. **Conflito Homem Fauna Bravia: Caso do Parque Nacional do Limpopo**. 2011. 90f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural e Gestão de

Desenvolvimento) Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique, 2011. Disponível em: <[http://www.saber.ac.mz/bitstream/10857/3897/1/TMestrado\\_Esmeraldina\\_Salomao\\_Cuc\\_o.pdf](http://www.saber.ac.mz/bitstream/10857/3897/1/TMestrado_Esmeraldina_Salomao_Cuc_o.pdf)>. Acesso: 23/06/2014.

CUNHA, Manuela Carneiro da e ALMEIDA, Mauro. **Enciclopédia da Floresta**. Companhia das Letras, São Paulo, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que são direitos das pessoas**. Ed. Brasiliense. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DALLARI, Maria Paula Bucci. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALLARI, Maria Paula Bucci. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DERANI, Cristiane. Política Pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. Editora Hucitec: São Paulo, 1998.

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.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Cambridge: Harvard University Press. 1997.

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

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

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2003.

FUNAI. **Bases Legais**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-26-43>>. Acesso em: 08/04/2014.

FUNAI. **Política Indigenista**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/politica-indigenista?start=3>>. Acesso em: 02/07/2014.

G1 RIO DE JANEIRO SUL E COSTA VERDE. Consulta Pública em Paraty, RJ discute situação de áreas protegidas. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2013/10/consulta-publica-em-paraty-rj-discute-situacao-de-areas-protegidas.html>>. Acesso em: 29/07/2014

GIANNINI, Massino Severo. **O Poder Público: Estados e Administrações públicas**. Madrid: Ed. Civitas, 1991.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Ed. Do Autor, 1977.

GUIMARÃES, Roberto. 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.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: **Encontro de Geógrafos da América Latina 10, 2005, São Paulo**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo: 2005.

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

IEB 15 ANOS. **Formação para PNGATI**. Disponível em: <<http://www.iieb.org.br/index.php/notcias/formacao-para-pngati/>>. Acesso em: 26/06/2014.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **A Convenção 169 da OIT no Brasil**. Consulta livre, prévia e informada na Convenção 160 da OIT. Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil)>. Acesso em 20/01/2014.

KASSMAYER, Karin; BARRETO, Nathália Lima. A dimensão territorial dos direitos socioambientais : um olhar jusgeográfico para a crise socioambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 3, n. 1, p. 107-149, jan/jun. 2012.

KNOEPFEL, Peter. "A política pública como um objeto de avaliação", In : **Políticas Públicas : Avaliação**, Paris: Economica, 1998, p. 67.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEITÃO, Sérgio. Presença humana em unidades de conservação: é possível? In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil socioambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: Direito ao Meio Ambiente Equilibrado e Direitos Culturais diante da Criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral e Domínio Público Habitadas por Populações Tradicionais**. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

- LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Natureza e Cultura: Unidades de Conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei & IBAP, 2009.
- 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: LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito: In: **Direitos humanos, direitos sociais e justiça** (org. José Eduardo Faria). São Paulo: Malheiros Ed., 1994.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 3).
- MEDAUAR, Odete. **Relatório de Impacto Ambiental**. In: O Estado de São Paulo. 24.06.1988.
- MERCADANTE, Maurício. Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. In: **Revista de Direitos Difusos**. Ano I, Vol.5: florestas e unidades de conservação. São Paulo: Esplanada, 2001.
- MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: **Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação**. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Annablume, 2005.
- MORAND, Charles-Albert. **Le droit néo-moderne des politiques publiques**. Paris: LGDJ, 1999.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais**. Revista de Informação Legislativa. Ano 25, n. 100, Brasília: subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1988.
- MULLER, Pierre & SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien, 1998.

O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Brasília, 1991.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Terras indígenas no Brasil: Uma tentativa de abordagem sociológica. **Boletim do Museu Nacional** 44: 1-28, Rio de Janeiro, 1983.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. BUCCI, Maria Paula Dallari. São Paulo: Saraiva, 2006.

PLANO PLURIANUAL 2012-2015. **Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas**. Disponível em: < <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/orcamento-tematico/documentos-de-interesse/programa-de-protecao-e-promocao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-ppa-2012-2015>>. Acesso em: 20/04/2014.

QUIÑONES, Eliane Marta; SANTOS, Carlos Lopes dos; SOUZA, Catharina Apolinário de. Os caminhos dos caiçaras frente ao cenário socioambiental atual. In: **Revista de Direito Ambiental**. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eladio. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SÁ JÚNIOR, Adalberto Fernandes. Da tradição à invenção: Estado brasileiro e movimentos indígenas. In: **Amazônia em Foco**. Ed. Especial: Terras Contemporâneas de Direitos Humanos, n.2, 2013.

SANTILLI, Juliana. Direito ao Ambiente Sadio: Jurisprudência Nacional e Internacional. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 4, p. 135-149, junho/2009.

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.

SANTILLI, Márcio. As terras indígenas e as unidades de conservação. A RIRN é direito e vantagem para os índios. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.). **Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (Snuc)**. Resultado do seminário interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. Instituto Socioambiental: São Paulo, 1996.

SANTILLI, Paulo. **As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no Vale do Rio Branco**. FAPESP / NHII / USP, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. “Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. HELLER, Agnes et all. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. Buenos Aires: Clacso, 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. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, RTr., 6a. ed.,1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

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

SILVA, José de Ribamar Sá Silva. BARROS, Valdira. Avaliação de políticas públicas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **In: Revista de Políticas Públicas: Universidade Federal do Maranhão**, Maranhão: 2004.

SOLANEY, Expedito. **Os povos originários e a aplicação da Convenção 169 no Brasil**. Central Única dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.cut-se.org.br/ponto-de-vista/artigos/196/os-povos-originarios-e-a-aplicacao-da-convencao-169-no-brasil>>. Acesso em: 23/01/2014.

STRAPAZZON, Carlos Luiz Strapazzon; COSTA, Fernanda Dalla. **Razões da Justiça Brasileira Leading Cases do STJ sobre Benefícios Previdenciários**. In: Anais do II Simpósio Internacional de Direito: dimensões materiais e eficácias dos direitos fundamentais. UNOESC. Cidades do oeste de Santa Catarina. 2012. Disponível em:< file:///C:/Users/RENATA/Downloads/1576-6811-1-PB.pdf>. Acesso em: 11/07/2014.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Comunidades quilombolas: Direito à terra**. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura/Editorial Abaré, 2002.

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

UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. **Unidades de Conservação**. Disponível em: <<http://www.iucn.org/>>. Acesso em 08/04/2014.

VILELA, Sergio. **Globalização e emergência de múltiplas ruralidades: Reprodução social de agricultores via produtos para nichos de mercado**. 1999. 216 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999.