

A RELEVÂNCIA DA RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E ESPAÇOS NATURAIS PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Eveline de Magalhães Werner¹

Patryck de Araújo Ayala²

James Moraes de Moura³

RESUMO: O presente artigo⁴ busca expor a relação que se estabelece entre as populações tradicionais e os espaços naturais que manejam, e verificar se essa relação é assegurada quando se instituem Unidades de Conservação. Para esse propósito, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Áreas protegidas, saberes tradicionais, conservação.

ABSTRACT: This present article has the objective to explain the relationship between traditional people and the natural areas that they traditionally manage, and check if this relationship is assured when are established protected areas. For that purpose, the methodology used was the literature.

KEYWORDS: Protected areas, traditional knowledge, right to cultural identity.

-
- 1 Pós-graduada no MBA em Gestão e Perícia Ambiental, pela Universidade de Cuiabá (UNIC). Tecnóloga em Gestão Ambiental, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) - Campus Bela Vista; graduanda em Direito, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: evelinewerner@gmail.com.
 - 2 Mestre e Doutor em Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); procurador do Estado de Mato Grosso e professor adjunto na graduação e no mestrado em Direito, da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: pkayala@terra.com.br.
 - 3 Mestre em Agricultura Tropical, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) - Campus Bela Vista. E-mail: james.moura@blv.ifmt.edu.br.
 - 4 Este artigo foi escrito com base no Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Ambiental, do IFMT, intitulado 'As Unidades de Conservação e a relação entre populações tradicionais e bens ambientais'.

INTRODUÇÃO

As Unidades de Conservação (UC) são um importante instrumento proposto pela legislação nacional a fim de garantir a proteção ambiental. Há inúmeros benefícios advindos da adoção desse instrumento. Cita-se aqui, de modo exemplificativo, a sua função com relação à conservação da biodiversidade local, o equilíbrio térmico e hídrico, o sequestro de carbono, dentre diversas outras funções, todas visando atingir, em última análise, a fruição e transmissão, para as futuras gerações, de padrões de qualidade de vida e bem-estar, através da preservação das bases naturais da vida.

Observa-se, porém, que, especialmente nos países em desenvolvimento, as regiões escolhidas para que se institua uma unidade de conservação são, em sua maioria, habitadas há várias gerações por populações culturalmente diferenciadas, que adotam práticas de manejo tradicionais, através das quais garantem que esse ambiente se mantenha conservado.

Nesse sentido, os saberes tradicionais desempenham um papel fundamental na sustentabilidade ambiental em áreas protegidas, uma vez que, no caso das populações tradicionais⁵ – incluídos aqui os povos indígenas, quilombolas, caiçaras, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, dentre outras comunidades –, a diversidade ambiental está intrinsecamente associada à diversidade cultural.

Através de pesquisa bibliográfica, buscou-se demonstrar a relação entre as populações tradicionais e os espaços naturais, e verificar, a partir da legislação federal, se essa relação é garantida quando se institui uma unidade de conservação.

O desafio é perceber de que forma é possível solucionar o conflito que aparentemente se apresenta, compatibilizando a proteção dos recur-

5 As populações tradicionais serão objeto de análise em momento posterior neste trabalho. Por ora, entendam-se como tradicionais aquelas populações culturalmente diferenciadas, residentes há várias gerações em espaços naturais e que, através de seus usos e práticas, auxiliam na conservação desses espaços.

so ambientais com o respeito à diversidade e à identidade cultural das populações tradicionais que ocupam e manejam suas terras há diversas gerações, o que é indispensável como fator de proteção dos espaços naturais.

ASPECTOS GERAIS QUANTO À NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

O CENÁRIO ATUAL DA CRISE AMBIENTAL: CONTEXTO CONTEMPORÂNEO DE RISCOS

A temática ambiental veio adquirindo maior relevância no decorrer do século XX, sendo que, no início do século XXI, tem-se verificado uma verdadeira crise ambiental, que compromete a qualidade de vida e o bem-estar tanto individual quanto social. Exemplo disso é o cenário que se apresenta atualmente, no qual figuram mudanças climáticas globais, declínio da qualidade do ar, escassez de água potável em várias regiões do mundo, alterações no ciclo de chuvas e, em decorrência, extremos de seca e enchentes, além de outros acontecimentos que estão inegavelmente vinculados à ação humana, em sua busca desenfreada do chamado progresso.

Nesse sentido, destacam Leite e Ayala (2004, p. 100) que a emergência e repetição de eventos naturais imprevisíveis e incontroláveis, bem como a proliferação dos efeitos desfavoráveis do desenvolvimento tecnológico, fazem da proteção da qualidade do meio ambiente e da diversidade ecológica um problema de grande atualidade.

É importante notar que “as sociedades contemporâneas, industriais, baseadas em um modelo de exploração econômica dos recursos ambientais, acabam por produzir e difundir comportamentos criadores de situações de risco” (ibid., p. 102). A degradação ambiental gera insegurança, pois acarreta a falta de recursos naturais necessários para manter

o padrão de vida global e, em maior escala, a própria sobrevivência humana, especialmente considerando o quadro de mudanças climáticas que já apresenta efeitos perceptíveis.

Partindo dessas considerações, vislumbra-se a necessidade de proteção dos recursos e espaços naturais, com fins de equilíbrio térmico, reserva de carbono, proteção da biodiversidade e, especialmente, garantia da qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Acompanhando a tendência mundial a partir do final do século XIX, um dos instrumentos propostos em diversas normas jurídicas brasileiras, a contar da própria Constituição Federal, para alcançar essa finalidade são os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (Etep). Com a promulgação da Lei nº 9.985/2000, houve certa confusão na nomenclatura desses espaços, que acabaram sendo denominados Unidades de Conservação (UC)⁶.

HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A concepção de que a sociedade humana e a natureza são antagônicas e incompatíveis esteve durante muitos séculos enraizada na cultura ocidental, e parece ainda permanecer. É possível perceber, ao longo da história, a concepção de que a chamada sociedade civilizada é algo à parte do espaço natural que a circunda, e que a natureza deve ser dominada pelo ser humano.

As áreas protegidas, na forma como conhecemos hoje, tiveram início nos Estados Unidos (EUA), ainda que estabelecendo o que Diegues (1998, p. 62) chama de “mito da natureza intocada e intocável”. Com o conceito de parques nacionais, expandiu-se a ideia de que era necessário haver

6 Considerando essa confusão, a doutrina brasileira considera UC como sinônimos de áreas protegidas, admitindo a existência de UC intrassistema (aquelas descritas no Snuc) e fora do sistema, definidas em outras leis (por exemplo, Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, definidas no Código Florestal). Milaré (2009, p. 696) denomina as UC, descritas no Snuc, “espaços territoriais especialmente protegidos em sentido estrito”, e as demais áreas protegidas “espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo” (ibid., p. 740).

refúgios de contemplação, grandes áreas não habitadas que guardassem as características de mundo selvagem, em que a natureza fosse mantida em seu estado primitivo, disponível apenas para visitação.

O primeiro parque nacional oficialmente instituído foi o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em uma área de 800 mil hectares, no ano de 1872 (LEUZINGER, 2009, p. 67), porém ele não foi criado em uma região vazia e, sim, em território dos índios Crow, Blackfeet e Shoshone-Bannock (KEMF, 1993, apud DIEGUES, 1998, p. 27).

Foi se difundindo nos EUA e em outros países a criação de parques nacionais que excluíam qualquer utilização direta dos elementos naturais, formando a corrente denominada preservacionista. Ao mesmo tempo, começou também a ser disseminada a utilização adequada e racional de recursos naturais, formando a corrente conservacionista (LEUZINGER, op. cit., p. 68-69).

Esta autora afirma que passou a haver, aos poucos, uma mudança nos critérios para a preservação de áreas virgens, de modo a não somente observar locais de rara beleza cênica, mas também tendentes à conservação da biodiversidade. No entanto, persistia ainda a ideia de incompatibilidade entre parques nacionais e populações tradicionais residentes (ibid.p. 71-72).

De modo geral, os espaços protegidos sempre mereceram a atenção dos tratados internacionais. Contudo, essa relação homem/natureza ainda era vista sob o enfoque do homem como problema a ser removido, como condição para que se tivesse proteção ambiental. A conciliação dos elementos só veio com ênfase através da Declaração do Rio⁷ (1992), na qual a mensagem de desenvolvimento sustentável adquiriu um sentido forte, em detrimento de um sentido fraco expresso pelo relatório Brundtland.

7 O princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento versa que: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. E, ainda, o princípio 22: “As populações indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente devido aos seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deverão reconhecer e apoiar devidamente a sua identidade, cultura e interesses e tornar possível a sua participação efetiva na concretização de um desenvolvimento sustentável”.

Merece também destaque a Convenção da Diversidade Biológica (1992), que, em seu art. 8º, alíneas a, b, e, j, apresenta como estratégias para a conservação da biodiversidade *in situ* a criação de áreas protegidas, e o respeito, preservação e manutenção das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

É importante ressaltar os avanços na política ambiental brasileira, no contexto da instituição de áreas protegidas. O atual Código Florestal, editado em 1965, previu a criação de UC de uso indireto (parques nacionais e reservas biológicas), e de uso direto (florestas nacionais, reservas florestais e parques de caça florestais), surgindo assim a divisão conceitual⁸ entre UC de proteção integral, que não permitem a utilização direta dos recursos naturais, e as de uso indireto, que são hoje denominadas de uso sustentável (LEUZINGER, op. cit., p. 95).

A Lei nº 6.938, em 1981, instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, prevendo instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais a criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (Etep)⁹.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, dedicou-se um capítulo exclusivo ao meio ambiente, através do artigo 225. De maneira mais específica, o inciso III do § 1º desse artigo versa sobre a definição de “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei”.

Em 2000, foi editada a Lei nº 9.985, regulamentando os incisos I, II, III e VII do § 1º do artigo 225 da Constituição. Através dessa lei, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), tendo estabelecido critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UC. Leuzinger (op. cit., p. 111) destaca que a Lei do Snuc

8 Cabe ressaltar que essa é uma distinção feita pela autora, uma vez que o Código Florestal não faz uso da expressão “Unidade de Conservação”, que só surgiu com a Lei nº 9.985/2000.

9 O inciso VI, que prevê a criação de Etep, foi inserido no art. 9º da Lei nº 6.938/81, no ano de 1989, com a edição da Lei nº 7.804.

foi um grande avanço na gestão pública dos espaços ambientais, pois, apesar de ainda não ter abarcado todos os espaços territoriais especialmente protegidos, determinou um regime jurídico definido.

De maneira geral, é perceptível no Brasil a modificação na concepção de espaços protegidos. De áreas de rara beleza cênica, disponíveis apenas para a recreação e inspiradas no modelo dos parques nacionais norte-americanos, passou-se, aos poucos, a instituir critérios para possibilitar a real proteção dessas áreas, de modo que as UC passam a ser, cada vez mais, efetivos instrumentos de proteção dos recursos e espaços naturais. Daí a importância de se instituir categorias de manejo distintas, baseadas na existência de diferentes espécies de espaços protegidos para se atingir finalidades de conservação diversas.

PROTEÇÃO DA NATUREZA E DA CULTURA NA ORDEM CONSTITUCIONAL E EM DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

Antes de analisar como se dá o regime de proteção das UC sob a ótica do Snuc, cabe expor brevemente o aparente conflito que pode ser percebido quanto à proteção dos direitos das populações tradicionais e a proteção ao meio ambiente, tendo em vista que ambos encontram respaldo na Constituição Federal. Somente a partir da percepção e reconhecimento desses direitos fundamentais será possível discutir se o modelo vigente de proteção da natureza é adequado, ou quais seriam as formas de conciliar a conservação dos recursos e espaços naturais com os direitos das populações tradicionais.

Os direitos fundamentais, formalmente, “são aqueles que, reconhecidos na Constituição ou em tratados internacionais, atribuem ao indivíduo ou a grupos de indivíduos uma garantia subjetiva ou pessoal” (BENJAMIN, 2008, p. 96). Porém, de modo geral, a expressão é mais utilizada, em seu sentido formal, para indicar aqueles direitos positivados na Constituição.

No aspecto material, os direitos fundamentais são apontados por Silva (2008, p. 178) como “situações jurídicas sem as quais a pessoa humana

não se realiza, não convive, e, às vezes, nem mesmo sobrevive”. No mesmo sentido, Medeiros (2004, p. 79) fundamenta que, “para além de positivados na Constituição formal, os direitos fundamentais integram o núcleo material da ordem constitucional, em virtude da importância de seu conteúdo, apresentando uma fundamentalidade material”.

A doutrina majoritária entende que os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento na dignidade da pessoa humana, que é tida como o núcleo essencial do ordenamento jurídico¹⁰, e é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme o disposto no art. 1º, III, da nossa Constituição.

O Título II da Constituição Federal trata dos direitos e garantias fundamentais em seu artigo 5º, que traz os direitos e deveres individuais e coletivos. Porém, o rol ali inserido não é taxativo, posto que o § 2º desse mesmo artigo dispõe que os direitos e garantias ali expressos não excluem outros, decorrentes do regime e dos princípios pela Constituição adotados, ou dos tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte.

Assim, o direito à vida permeia toda a nossa Carta Política, sendo que, para Fensterseifer (2008, p. 62), “o conceito de vida hoje se desenvolve para além de uma concepção estritamente biológica”. Relacionando esse princípio com o texto constitucional em análise, especialmente o art. 225, tem-se o zelo pela “sadia qualidade de vida”. Não basta que haja apenas a vida, mas a garantia da vida com qualidade e dignidade. Assim, seguindo o marco da Declaração de Estocolmo de 1972, na Suécia, surgem, no texto constitucional brasileiro de 1988, valores ambientais, com o próprio meio ambiente sendo elevado à categoria de direito fundamental, com todas as implicações que isso representa.

A partir da análise do artigo 225, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, há a garantia de uma tutela efetiva do am-

10 Nesse sentido, “*dignidade da pessoa humana* é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida” (SILVA, 2008, p. 105) [grifo nosso].

biente, uma vez que, conforme aponta Fensterseifer (op. cit., p. 161), a Constituição lançou mão de dois instrumentos distintos para garantir essa tutela plena e integral: a atuação do Estado e a mobilização da sociedade na defesa do meio ambiente.

No que tange à proteção do Estado, o § 1º desse mesmo artigo elenca prestações positivas por parte do poder público, de modo a garantir a efetividade desse direito, sendo que, no inciso III, consta o dever de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos. Percebe-se, aqui, a importância das Unidades de Conservação como um dos instrumentos destinados à garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sendo o princípio da dignidade da pessoa humana o irradiador de todos os outros direitos fundamentais em nosso ordenamento jurídico, percebe-se sua abrangência para o direito ao meio ambiente equilibrado, como extensão do direito à vida, que deve ser garantida com qualidade e dignidade. Contudo, cabe notar que as populações tradicionais residentes em uma UC, quando da sua criação, também possuem direitos amparados constitucionalmente e que encontram respaldo inclusive na proteção de sua dignidade¹¹ enquanto pessoas humanas e grupo, quais sejam, os direitos culturais, incluído aí o direito à identidade cultural.

Como bem analisa Leuzinger (op. cit., p. 46), os direitos culturais também são classificados como direitos fundamentais, e incluem o direito de participar da vida cultural, o respeito à cultura de cada povo ou região; o direito das minorias étnicas, religiosas ou linguísticas de ter sua própria vida cultural, professar e praticar sua própria religião; e usar sua própria língua, conforme enunciado nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, de 1966¹².

11 O Preâmbulo da Constituição da Unesco afirma que a ampla difusão da cultura e da educação da humanidade para a justiça, liberdade e paz são indispensáveis à dignidade do homem, constituindo um dever sagrado que todas as nações devem cumprir com um espírito de responsabilidade e de ajuda mútua.

12 Os Pactos Internacionais aos quais a autora se refere são o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A autora (op. cit., p. 48) ressalta que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não encontra previsão expressa no art. 5º da Constituição, porém encontra-se enunciado em seu artigo 225, sendo classificado como direito fundamental. Da mesma maneira, os direitos culturais, embora não integrem o rol do art. 6º, encontram previsão nos artigos 215 e 216 da Carta e, “uma vez garantidos a todos e relacionados à construção da liberdade e da dignidade do ser humano, são igualmente classificados como direitos fundamentais” (ibid., p. 48).

Assim, não basta que o indivíduo seja livre para manifestar sua cultura (língua, religião...); é necessário que a identidade do grupo seja preservada, pois esses indivíduos estão associados a culturas específicas, compartilhando valores comuns dos quais só poderão ser portadores quando associados a outros membros de seu próprio grupo. Daí decorre a importância de se proporcionar condições para a manutenção da coesão do grupo, garantindo-se sua identidade, a partir da preservação de sua memória (ibid., p. 56-57).

Leuzinger (op. cit., p. 57) ainda considera a identidade como “vinculação do indivíduo ou do grupo às suas raízes, aos seus antepassados”, e a memória como “o que foi vivido e guardado, como garantia de existência”. Assim, identidade e memória são protegidas juridicamente “por estarem diretamente relacionadas à dignidade das presentes e futuras gerações”.

É importante destacar que, de acordo com os artigos 215 e 216 de nossa Constituição, cabe ao Estado a garantia do pleno exercício dos direitos culturais e a proteção do patrimônio cultural brasileiro, sendo a ele imposto o dever de praticar ações e prestar serviços tendentes ao cumprimento desse dever constitucionalmente imposto.

A respeito da diversidade cultural, a Declaração Universal da Unesco sobre a Diversidade Cultural afirma, em seu artigo 4º, que:

A defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana. Ela implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones [...] (UNESCO, 2001).

Da mesma Declaração, em seu artigo 1º, podemos extrair um ponto de grande relevância, ao estabelecer uma correlação entre a proteção da diversidade cultural e biológica:

[...] a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras (ibid.).

É pertinente ainda destacar, no art. 5º da Declaração em comento, que “os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, que são universais, indissociáveis e interdependentes” (ibid.).

Essas considerações são de grande relevância para a temática desenvolvida neste trabalho, porque as populações tradicionais possuem, reconhecidamente, uma identidade social e cultural distinta da sociedade dominante. Assegurar os direitos dessas populações às terras que tradicionalmente ocupam é preservar a própria identidade e memória do grupo.

Portanto, instituir UC restritivas, sem que haja justificativa plausível, fundamentada em parâmetros científicos, de que aquele ambiente realmente não comporta o impacto causado pela presença humana, ainda que utilizando práticas tradicionais de manejo, é uma clara afronta ao direito à identidade cultural dessas populações tradicionais, que encontra respaldo constitucional. Mas, para além disso, promover a retirada dessas populações do local que habitam traria uma perda para a própria conservação desses espaços, porque os saberes tradicionais que mantiveram ou mesmo estimularam a diversidade biológica local são um requisito essencial para que haja a permanência dessa biodiversidade.

Arruda (2000, p. 275) considera que esse aparente conflito entre populações tradicionais e necessidade de conservação traduz, na realidade, uma crítica às características do modelo de conservação vigente.

A partir de uma interpretação sistemática da nossa Constituição, depreende-se que a proteção ambiental afasta a compreensão desses

espaços naturais como elementos incompatíveis com a presença humana, sendo antes indispensável sua presença como fator de proteção.

De outra forma, a proteção dos espaços é uma condição para o acesso à qualidade de vida, compreendida esta como o efeito de um conjunto de medidas, que incluem a qualidade dos recursos e o acesso à cultura – tudo isso define a noção de um mínimo existencial.

Partindo desse conceito, ou seja, de que a dignidade humana e as condições materiais de existência não podem retroceder aquém de um mínimo (TORRES, 2008, p. 36), tem-se que dignidade de vida supõe um mínimo de existência, e este supõe, por sua vez, a proteção de um conjunto de realidades, que incluem o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a proteção à identidade cultural. Esses direitos não são, portanto, inconciliáveis.

Afastando-se a ideia de um conflito entre esses dois valores (cultura e meio ambiente) a partir da noção de um mínimo existencial que deve ser garantido, há a seguinte situação: o meio ambiente, para as populações tradicionais, é parte integrante da cultura, que, por sua vez, é indissociável do elemento humano. Há, assim, uma relação de interdependência.

É possível afirmar então que o bem a ser protegido não é exclusivamente o bem ambiental, tampouco os direitos culturais isoladamente, mas sim a relação culturalmente diferenciada das populações tradicionais com os espaços naturais.

ANÁLISE DO TRATAMENTO DESTINADO ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS RESIDENTES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, SOB A ÓTICA DA LEI Nº 9.985/2000

O SNUC E O REGIME DE PROTEÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Conforme já apontado anteriormente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) foi instituído com a edição da

Lei nº 9.985, de 18.07.2000, visando regulamentar o disposto no § 1º, incisos I, II, III e VII, do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Essa lei regula, portanto, as UC, denominadas na Constituição como Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (Etep).

Para Silva (2009, p. 236), o objetivo das UC, pelo próprio nome e definição, consiste na “conservação dos atributos ecológicos do espaço territorial devidamente delimitado e seus recursos ambientais”.

O conceito apresentado na Lei nº 9.985/2000 (Lei do Snuc) para UC encontra-se em seu artigo 2º, inciso I, que versa:

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.

Anteriormente à Lei do Snuc, as UC estavam previstas de forma desordenada, em diferentes leis e atos normativos. Essa lei teve o mérito de sistematizar o seu tratamento normativo, estabelecendo doze categorias, divididas em dois grandes grupos, quais sejam, unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, tendo determinado as características de cada categoria de manejo e o seu regime dominial, conforme destacado por Leuzinger (op. cit, p. 120, 123).

As UC de proteção integral são aquelas onde somente é permitido o uso indireto, o que significa, nos termos da própria Lei do Snuc (artigo 2º, inciso IX), que “não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”. Esse grupo abrange, conforme disposto no artigo 8º, as seguintes categorias de manejo: Parques Nacionais; Estações Ecológicas; Reservas Biológicas; Monumentos Naturais; Refúgios da Vida Silvestre. A análise das especificidades de cada categoria não constitui objeto deste trabalho. Interessa notar que este grupo de UC é de uso restritivo e, portanto, não admite a presença humana nesses locais com finalidade de

residência; admite-se apenas visitação para fins educativos, de pesquisa, ou mesmo para passeio, conforme a categoria instituída.

Nas UC de uso sustentável, permite-se o uso direto de parcela dos recursos naturais, ou seja, “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais” (artigo 2º, inciso X, da Lei nº 9.985/2000). Essas unidades têm como objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”, conforme se verifica no § 1º do artigo 7º da referida lei. As categorias de manejo inseridas nesse grupo, conforme dispõe o artigo 14, são: Áreas de Proteção Ambiental (Apa); Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Arie); Florestas Nacionais (Flona); Reservas de Fauna; Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN); Reservas Extrativistas (Resex); Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

Devem ser destacados, para os fins propostos por este artigo, alguns pontos referentes a cada uma dessas categorias de uso sustentável. As Apa admitem um certo grau de ocupação humana (art. 15, Lei nº 9.985/2000), e podem ser instituídas em áreas públicas ou privadas, desde que, neste último caso, haja compatibilidade com a finalidade de sustentabilidade do uso dos recursos naturais. As Arie diferem das Apa, por sua menor extensão e opção por uma área “com pouca ou nenhuma ocupação humana” (art. 16).

As Flona são florestas públicas e podem ser exploradas diretamente pelo poder público ou por meio de concessão. É admitida a permanência de populações tradicionais que já habitavam esses espaços antes da instituição da UC (art. 17, § 2º). A crítica de Leuzinger (op. cit., p. 147) é que essas unidades vêm sendo instituídas com uma finalidade meramente utilitarista, tornando-se, na maior parte das vezes, florestas de produção, visando à concessão de sua exploração comercial a particulares, para a extração de recursos madeireiros e não madeireiros, sem que haja a preocupação com o desenvolvimento tecnológico a ser repassado às populações tradicionais.

As Reservas de Fauna são de posse e domínio público, destinadas à proteção das populações animais de espécies nativas (art. 19). Quanto

à possibilidade de permanência de populações tradicionais residentes nessas unidades, Leuzinger (op. cit., p. 157) afirma que, embora a lei silencie a esse respeito, deve ser feita uma interpretação sistemática do texto, por se tratar de uma unidade de uso sustentável, muito semelhante às florestas nacionais, podendo lhe ser conferido o mesmo regime, admitindo-se sua presença desde que já presente no local antes da instituição da UC.

As RPPN são áreas de particulares, disciplinadas pelo art. 21 da Lei do Snuc. Assim, por serem privadas, fogem da abrangência deste trabalho. É importante apenas lembrar que são gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

As categorias mais interessantes, no que diz respeito à admissibilidade da permanência de populações tradicionais, são as Resex e as RDS.

As Resex são de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, de acordo com o § 1º do artigo 18, exigindo desapropriação de áreas particulares incluídas em seus limites.

As RDS são disciplinadas pelo art. 20 da mesma lei. O § 1º desse artigo estabelece que o objetivo dessas UC é “preservar a natureza e, ao mesmo tempo, 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”, além de “valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações”.

Leuzinger (op. cit., p. 152) ainda destaca o relevante papel das Resex e das RDS, por conferirem efetividade, simultaneamente, a duas categorias de direitos fundamentais, quais sejam, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais. A principal diferença entre as duas categorias é que, enquanto as reservas extrativistas abrigam apenas grupos que vivem da atividade extrativista, a reserva de desenvolvimento sustentável alberga populações tradicionais de um modo geral, que também dependem da utilização dos recursos ambientais para sua subsistência e manutenção de sua cultura (ibid., p. 155).

A autora explicita a importância da previsão legal de diferentes categorias de manejo, que consiste na existência de finalidades de conservação diversas. Assim, “cada categoria de manejo, ao conjugar critérios de conservação com objetivos de desenvolvimento social e econômico, produzirá diferentes resultados, devendo, por isso, ser cuidadosa a sua escolha” (ibid., p. 104), que deve ser feita com base em estudos técnico-científicos e consulta pública, conforme determina a Lei nº 9.985/2000, em seu artigo 22, § 2º.

É possível afirmar, tendo por base os objetivos de cada grupo de UC exposto na Lei do Snuc, que a proteção conferida pelas unidades de proteção integral abarca exclusivamente os bens ambientais, daí não se admitir nessas unidades nenhuma atividade ou ocupação que possa acarretar danos ao equilíbrio ecológico do local, incluindo a presença de populações tradicionais. De maneira distinta, o que se busca proteger nas unidades de uso sustentável – especialmente em certas categorias, como as Resex e as RDS – não é o espaço natural propriamente dito, nem somente garantir os direitos das populações tradicionais, mas, sobretudo, proteger a relação dessas populações com o ambiente que ocupam e que, através de suas práticas de manejo tradicionais, ajudam a conservar.

CARACTERIZAÇÃO DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E ANÁLISE DO SEU PAPEL NA PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS NATURAIS

A proposta neste tópico é distinguir quem são as populações tradicionais, identificando suas características comuns, e apontar, sob o ponto de vista normativo, quais as definições que nos vêm sendo apresentadas. Como decorrência dessas características, será possível perceber a relevância da garantia dos direitos dessas populações para a proteção dos espaços naturais.

Nosso país conta com uma grande quantidade de espaços naturais ainda preservados, seja em virtude da extensão territorial, seja pela política de desenvolvimento adotada desde a colonização, iniciada na região

litorânea. Porém, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, por exemplo, nos países em desenvolvimento, esses espaços naturais são, em sua maioria, habitados (ARRUDA, 2000, p. 280). É possível perceber várias comunidades tradicionais, tais como caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros, pescadores artesanais e babaqueiros residindo nesses espaços há diversas gerações (ibid., p. 274). Todas essas populações tradicionais apresentam características comuns, que devem ser reconhecidas especialmente para que se possa constatar sua presença em uma determinada área, quando da criação de uma UC.

Diegues (1998, p. 87-88) elenca algumas dessas características que aproximam esses diversos grupos, tais como o conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, o que refletiria na elaboração de estratégias de uso e manejo dos recursos naturais; a noção de território ou espaço, onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; moradia e ocupação desse território há várias gerações, com o conhecimento sendo geralmente transmitido por via oral; importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas; o uso de tecnologias relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente; a autoidentificação ou identificação pelos outros de pertencer a uma cultura distinta. Os critérios apontados por Leuzinger (op. cit., p. 223) coincidem, em sua maioria, com aqueles apresentados por Diegues.

Dentre todas essas características expostas, Diegues (op. cit., p. 88) considera como um dos critérios mais importantes para se definir populações tradicionais, além do modo de vida, o “reconhecer-se como pertencente àquele grupo social particular”, o que remete à questão da identidade.

E, quanto ao modo de vida, é inegável que as práticas adotadas por essas comunidades têm características sustentáveis. Afinal, é imprescindível que se adotem práticas de manejo de baixo impacto para que os recursos naturais sejam conservados para o futuro, transmitindo esses conhecimentos e valores de geração em geração, como garantia de subsistência e coesão do próprio grupo.

No campo das referências normativas, a Lei nº 9.985/2000 apresenta um conceito para populações tradicionais em seu artigo 20, ao disciplinar as RDS:

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 [grifo nosso].

É interessante ainda verificar as características dessas populações, ressaltadas pelo artigo 8º, alínea j, da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), ratificada pelo Brasil e em vigor no âmbito interno desde 28.05.1994. Esse dispositivo trata de estilos de vida tradicionais “relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”.

O Decreto Federal nº 6.040 foi publicado em 07.02.2007, instituindo a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Em seu artigo 3º, inciso I, há a definição de povos e comunidades tradicionais como sendo:

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.

Como bem observa Leuzinger (op. cit., p. 212), não consta nessa definição a relevância das atividades por eles praticadas para a conservação da biodiversidade, embora tal característica esteja expressa na Exposição de Motivos. Essa definição ampla gera alguns problemas, pois pode conduzir a sérios desvios na Política de Meio Ambiente, uma vez que “grupos que

praticam atividades degradadoras, como, por exemplo, os de garimpeiros podem vir a ser considerados tradicionais, face às limitadas exigências contidas no instrumento normativo” (ibid., p. 212).

Contudo, pelo fato de este Decreto constituir um ato administrativo, sujeito, portanto, ao princípio da legalidade, deve ser interpretado em harmonia com as leis que versam sobre a matéria (ibid., p. 212). Dessa forma, a relevância das atividades dessas populações para a conservação da biodiversidade e a prática de atividades de baixo impacto continuam a ser requisitos essenciais para que uma determinada população seja considerada tradicional.

Pelas características comuns aqui expostas, está claro o relevante papel dessas populações na proteção dos espaços que tradicionalmente ocupam. Afinal, em regra, essas comunidades já se encontram em determinado local há diversas gerações, adotando práticas de manejo sustentáveis. O efeito pode ser facilmente notado, ao observar que as regiões circunvizinhas já sofreram modificações ou degradação na paisagem natural, tendo se tornado espaços urbanos, ou mesmo locais explorados agroeconomicamente. De que modo, então, esse espaço, objeto de especial proteção, teria se mantido conservado, a não ser em virtude dos usos tradicionais das populações locais?

Preservar a memória do grupo e, conseqüentemente, a reprodução de seus modos de vida, baseados na cooperação social e nas relações próprias com a natureza é essencial para a conservação dos bens ambientais. Isto porque, conforme reforçado por Diegues (op. cit., p. 85), os sistemas tradicionais de manejo não são simplesmente formas de exploração econômica dos recursos naturais, mas refletem um complexo de conhecimentos adquiridos pela tradição, por mitos e símbolos que conduzem à manutenção e ao uso sustentado desses espaços naturais.

Cabe ainda ressaltar que há um impasse quanto aos povos indígenas, no sentido de determinar se eles pertencem ou não ao grupo denominado “populações tradicionais”. Optamos por considerar, sim, os povos indígenas como pertencentes a este gênero.

É certo que a Constituição Federal lhes imprimiu disciplina jurídica distinta, reconhecendo, em seu artigo 231, os direitos originários¹³ desses povos sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las. No entanto, não se pode excluir esses povos dessa classificação, pelos próprios hábitos decorrentes da cultura indígena, pela sua íntima relação com o meio natural e, conseqüentemente, pelas práticas de manejo sustentáveis adotadas. Os povos indígenas se enquadram em todos os requisitos apontados, tanto na legislação quanto na doutrina, para que uma população seja reconhecida como tradicional. O próprio Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelece que:

Art. 3º. Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: [...]
II. Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

É pertinente destacar que os povos indígenas estão em uma situação um tanto quanto distinta com relação às demais populações tradicionais (extrativistas, por exemplo), no tocante à intensidade de sua relação com o meio natural.

13 A respeito dos direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, destaca-se: “O título que garante o exercício de todos os atributos desse direito originário às terras não é a propriedade, ou o domínio, nem mesmo a posse sob a ótica privatística, mas a *posse indígena*, que compreende, simplesmente, a ocupação da terra de modo permanente e tradicional, refletindo a *identidade étnica específica, independentemente de demarcação*, uma vez que os direitos incidentes sobre esses espaços são originários, e *não exercem função patrimonial*” (AYALA, 2008, p. 288-289) [grifo nosso]. E ainda: “Na relação jurídica que identifica o regime constitucional das terras indígenas, os povos são apenas depositários dos bens que se transferem entre as gerações, em cadeia imemorial e ininterrupta, sendo a *posse indígena*, portanto, uma *relação intertemporal*” (ibid., p. 289) [grifo nosso].

Isto porque os povos indígenas externalizam uma relação fortemente espiritual com as terras, sendo estas o fundamento de sua própria existência, que não se limita à referência física, o que, segundo Ayala (2008, p. 290), justifica as razões constitucionais da proteção de sua inamovibilidade.

Conforme a ideia trazida pelo autor, existir, para os povos indígenas, supõe uma relação indissociável entre a sobrevivência material e espiritual. Esta, por sua vez, justifica como os povos indígenas compreendem o que seja existir e sobreviver. Existir e sobreviver remetem a uma noção de projeção no tempo: *existir para o futuro*.

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO MODELO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E O EQUILÍBRIO ENTRE A PROTEÇÃO DE ESPAÇOS NATURAIS E OS DIREITOS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

De modo diverso do que ocorre nos Estados Unidos, de onde se importou o modelo de UC através dos parques nacionais, nos países em desenvolvimento, os espaços naturais são, em sua maioria, habitados. Não há como persistir na concepção de que é preciso manter espaços em que a natureza esteja intocada e permaneça intocável pelo ser humano, mesmo porque é muito raro, senão impossível, que haja esses espaços atualmente. Ademais, não há como ignorar a presença das populações tradicionais, que até então contribuíram de forma imprescindível para a conservação desses espaços naturais.

Conforme já se discutiu, apesar de as UC de uso sustentável terem como objetivo conciliar a proteção natural com o uso dos recursos ambientais de forma sustentável, nota-se que poucas são as categorias existentes que visam proteger a relação das populações tradicionais com o meio natural. No Brasil, as mais expressivas são as Resex e as RDS, que buscam reconhecer a importância do conhecimento e das práticas tradicionais para a conservação ambiental, representando, conforme o Termo de Referência nº 026/09, do ICMBio, “a busca por um modelo

diferenciado de desenvolvimento, de economia, de inclusão social e melhoria de qualidade de vida das populações locais, além da valorização do patrimônio cultural desses grupos”.

De acordo com dados disponíveis no mesmo documento, atualmente, as Resex e as RDS federais oficialmente criadas totalizam 57 unidades, sendo 56 Resex e uma RDS, distribuídas em 17 estados brasileiros e somando cerca de 11 milhões de hectares.

Faz-se notar que, apesar da extrema importância da RDS enquanto categoria de unidade de uso sustentável, o número de unidades instituídas nessa modalidade, a nosso ver, é insuficiente¹⁴, visto que as Resex, por si só, não contemplam todas as populações tradicionais, restringindo-se às extrativistas. As que não se enquadram nesse rol encontram sérias dificuldades, uma vez que as demais modalidades de uso sustentável não parecem oferecer uma real proteção aos direitos dessas populações.

A impressão que se tem é de que não há ainda uma consciência formada de que a presença de populações humanas não é sempre incompatível com a proteção do meio ambiente. Como já se discutiu no início deste trabalho, permanece forte a concepção, há muito enraizada na cultura ocidental, de que a sociedade humana e a natureza são antagônicas e incompatíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta exposição buscou demonstrar a importância do respeito e da valorização da cultura e dos saberes tradicionais no momento da tomada de decisão pelo poder público a respeito da categoria de Unidade de Conservação a ser instituída.

Nota-se que ainda precisa ser superada a ideia de que a presença humana é sempre incompatível com a proteção ambiental, e de que

¹⁴ No Brasil, só há uma RDS instituída sob jurisdição federal, e três sob jurisdição estadual (BENATTI, 2007, p. 34).

a conservação da natureza só pode se dar isolando espaços naturais intocados e que devam permanecer intocáveis pelo ser humano.

É necessário que haja uma mudança de enfoque, tanto na atividade legislativa quanto nas escolhas que devem ser efetuadas pela administração pública, no sentido de planejar as ações para a conservação ambiental sem excluir desse processo o ser humano, pois ele é parte integrante do meio natural.

Nesse sentido, reconhecer a contribuição das populações tradicionais para a conservação da biodiversidade será um grande avanço para a política ambiental brasileira, e desenvolver certas categorias de UC de uso sustentável, tais como a Resex e a RDS, poderá ampliar os espaços em que essa proteção cooperativa é garantida e incentivada.

A proteção da cultura dessas populações é, então, o reconhecimento da importância de práticas sustentáveis, capazes de assegurar a manutenção dos processos biológicos e, como consequência, assegurar a durabilidade da vida.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Rinaldo S. V. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em Unidades de Conservação. In: DIEGUES, Antônio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

AYALA, Patryck de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BENATTI, José Heder. Internacionalização da Amazônia e a questão ambiental: o direito das populações tradicionais e indígenas à terra. *Revista Amazônia Legal: de estudos sócio-jurídico-ambientais*, Cuiabá-MT: EdUFMT, a. 1, n. 1, jan./jun. 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Lex: Coletânea de legislação e jurisprudência*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 7 jan. 2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Termo de referência para levantamento e caracterização da situação fundiária da Reserva Extrativista Acau-Goiana. DIUSP/ICMBio, 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/recrutamento/arquivos/1238190739.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente – a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedades de risco: Direito, ciência e participação. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Orgs.) *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

UNESCO. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Londres, 16 de novembro de 1945. Disponível em: <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em: 22 nov. 2010.

_____. *Declaração universal sobre a diversidade cultural*. Paris, 2 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul_doc.php?idd=15>. Acesso em: 30 jun. 2010.