



Núcleo de Meio Ambiente  
Universidade Federal do Pará  
Rua Augusto Corrêa, 01, Guamá  
Belém, Pará, Brasil

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas>

**Rozani Uchoa Silva**

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará  
rozanisilva@unifesspa.edu.br

**Andréa Hentz de Mello**

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará  
andreahentz@unifesspa.edu.br

## CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS VERSUS MEIO AMBIENTE

**RESUMO:** A partir da segunda metade do século XX vem sendo assegurada a proteção constitucional às populações tradicionais brasileiras, notadamente aos indígenas e quilombolas. No intuito de cumprir o dever de preservação ao meio ambiente, imposto ao Poder Público pela constituição brasileira, tem sido instituídos espaços territoriais especialmente protegidos, Unidades de Conservação (UC), nos quais, em alguns casos, não se tem permitido a permanência humana, havendo, portanto, “colisão” entre os direitos assegurados a esses povos e ao meio ambiente, já que o próprio Estado os reconhece como fatores imprescindíveis a esse equilíbrio. Diante deste cenário, o presente artigo vem propor reflexão ao aparente conflito, que por pender de solução vem tomando forma de ações judiciais. A metodologia adotada apresenta abordagem qualitativa fragmentada em duas partes: pesquisa bibliográfica e pesquisa jurisprudencial. A primeira trata da análise das principais correntes sobre o tema e das leis que asseguram os direitos colidentes; e a segunda examina, junto às bases de dados jurisprudenciais digitais, a atuação do poder judiciário nessa aparente colisão. A pesquisa permitiu verificar que o problema pende de solução prática, todavia constatou possíveis propostas em andamento – trazem-se dados referentes à proteção dos direitos das populações tradicionais e do meio ambiente, numa perspectiva de sustentabilidade socioambiental; e, quando judicializado o conflito, sugestão de solução por meio da ponderação (harmonização) dos direitos dessas populações aos objetivos das UC.

**PALAVRAS-CHAVE:** Colisão de Direitos, Populações Tradicionais, Unidades de Conservação Ambiental.

Recebido em: 2019-12-10

Avaliado em: 2021-09-13

Aceito em: 2021-11-22

## SOCIAL AND ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN CONSERVATION UNITS: FUNDAMENTAL RIGHTS OF TRADITIONAL POPULATIONS VERSUS THE ENVIRONMENT

**ABSTRACT:** From the second half of the 20th century onwards, constitutional protection has been ensured to traditional Brazilian populations, especially indigenous peoples and quilombolas. To fulfill the duty to preserve the environment, imposed on the Public Power by the Brazilian constitution, specially protected territorial spaces, Conservation Units (CU) have been created, in which, in some cases, human permanence has not been allowed, there being, therefore, a “collision” between the rights guaranteed to these peoples and to the environment, since the State itself recognizes them as essential factors for this balance. In view of this scenario, this article proposes a reflection on the apparent conflict, which, due to its pending resolution, has been taking the form of lawsuits. The adopted methodology presents a qualitative approach divided into two parts: bibliographical research and jurisprudential research. The first deals with the analysis of the main currents on the subject and the laws that ensure conflicting rights; and the second examines, together with digital jurisprudential databases, the role of the judiciary in this apparent collision. The research allowed us to verify that the problem depends on a practical solution, however it found possible proposals in progress – data are brought regarding the protection of the rights of traditional populations and the environment, in a perspective of socio-environmental sustainability; and, when the conflict is judicialized, a suggestion for a solution by weighing (harmonizing) the rights of these populations to the objectives of the CU.

**KEYWORDS:** Collision of Rights, Environmental Conservation, Units Traditional Populations.

## CONFLICTOS SOCIALES Y AMBIENTALES EN LAS UNIDADES DE CONSERVACIÓN: DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS POBLACIONES TRADICIONALES VERSUS EL MEDIO AMBIENTE

**RESUMEN:** A partir de la segunda mitad del siglo XX, se aseguró la protección constitucional a las poblaciones tradicionales brasileñas, especialmente a los pueblos indígenas y quilombolas. Para cumplir con el deber de preservación del medio ambiente, impuesto al Poder Público por la constitución brasileña, se han creado espacios territoriales especialmente protegidos, Unidades de Conservación (UC), en las que, en algunos casos, no se ha permitido la permanencia humana, siendo, por tanto, una “colisión” entre los derechos garantizados a estos pueblos y al medio ambiente, ya que el propio Estado los reconoce como factores esenciales para ese equilibrio. En ese contexto, este artículo propone una reflexión sobre el aparente

conflicto, que por su pendiente de resolución se ha ido materializando en juicios. La metodología adoptada presenta un enfoque cualitativo dividido en dos partes: investigación bibliográfica e investigación jurisprudencial. El primero trata del análisis de las principales corrientes sobre el tema y las leyes que aseguran derechos en conflicto; y el segundo examina, junto con bases de datos jurisprudenciales digitales, el papel del poder judicial en esta aparente colisión. La investigación permitió constatar que el problema depende de una solución práctica, sin embargo, encontró posibles propuestas en proceso - se traen datos sobre la protección de los derechos de las poblaciones tradicionales y el medio ambiente, en una perspectiva de sostenibilidad socioambiental; y, cuando se judicialice el conflicto, una sugerencia de solución a través de la consideración (armonización) de los derechos de estas poblaciones a los objetivos de las UC.

**PALABRAS CLAVES:** Colisión de Derechos, Poblaciones Tradicionales, Unidades de Conservación Ambiental.

## INTRODUÇÃO

Os Ordenamentos Jurídicos são constantemente atualizados por meio da retirada de leis antigas que perderam sua eficácia, alterações de dispositivos e criação de novas leis, procurando adequar-se às dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais de cada sociedade. A partir da segunda metade do século XX vem sendo garantida a proteção constitucional às populações tradicionais<sup>1</sup> brasileiras, notadamente aos quilombolas e indígenas.

No Brasil, a Constituição Federal firmou a responsabilidade compartilhada entre o Poder público e a coletividade pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225). No intuito de se cumprir os comandos de tal dispositivo, A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto Lei 99274/1990, se utiliza de diversos dispositivos de comando e controle previstos no artigo 9º da referida Lei e do inciso II do artigo primeiro de seu

---

<sup>1</sup> Trata-se aqui do conceito de “populações tradicionais”, desenvolvido pelas ciências sociais e incorporado pelo ordenamento

jurídico, que só pode ser compreendido a partir da interface entre biodiversidade e socio diversidade (SANTILLE, 2005).

regulamento, dentre os quais a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica, enquanto espécie de Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP).

Os critérios para implantação e gestão dessas Unidades tiveram início em 18 de julho de 2000, com a Lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Seu aporte é de extrema relevância, pois, para além de deliberar diretrizes e objetivos o SNUC, organiza, sistematiza e constitui as bases que conduzem o processo de criação, planejamento e gestão das Unidades de Conservação (UC)<sup>2</sup>.

Conforme o SNUC, as Unidades de Conservação são estabelecidas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral, que não podem ser habitadas por humanos admitindo-se apenas o

uso indireto dos seus recursos naturais como em pesquisas científicas, à exemplo; e Unidades de Uso Sustentável, onde é admitida a presença humana, desde que compatível com a preservação da natureza, permitindo-se o uso sustentável de seus recursos (MAIA, et al., 2016).

Há inúmeras áreas naturais essenciais para a conservação da biodiversidade dos ecossistemas no Brasil, cuja importância econômica e social se evidencia. São áreas de proteção ambiental que englobam as UC. Logo após a sétima Conferência das Partes – COP 7<sup>3</sup>, ocorrida na Malásia, no mês de fevereiro de 2004, o Brasil passou a viabilizar a conservação e manutenção dessas áreas de proteção, instituindo o então

---

<sup>2</sup> Mundialmente, o termo “Unidades de Conservação” utilizado exclusivamente no Brasil significa o mesmo que “Áreas Protegidas”. Pela Convenção de Diversidade Biológica - CDB, o conceito de Áreas Protegidas está assim descrito: Área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação (BRASIL, 2002).

<sup>3</sup> A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo decisório no âmbito da Convenção

sobre Diversidade Biológica - CDB. Trata-se de reunião de grande porte que conta com a participação de delegações oficiais dos 188 membros da Convenção sobre Diversidade Biológica (187 países e um bloco regional), observadores de países não-parte, representantes dos principais organismos internacionais (incluindo os órgãos das Nações Unidas), organizações acadêmicas, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores.

Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Lei 5.758/2006).

Na região amazônica, a instituição de áreas protegidas remonta à década de 1970, tendo como alicerce o Código Florestal de 1965, art. 5º, que dispôs sobre a criação de “Reservas Biológicas e Florestas Nacionais” pelo Poder Público. Contudo a implantação de Unidades de Conservação (UC) ocorreu através da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938 de 1981. E, conforme o Ministério do Meio Ambiente (MMA), no intuito de se expandir e fortalecer o SNUC na região, implantou-se ainda o Programa de áreas Protegidas da Amazônia em 2015 através do Decreto 8.505 (MAIA, et al., 2016).

Nesse contexto de proteção a essas áreas, Figueiredo (2013) afirma que “transformar índios, quilombolas e outras populações tradicionais em ameaças ao meio ambiente, vem a ser uma esquizofrenia do Estado brasileiro, que por outro lado, reconhece esses povos como fatores imprescindíveis à preservação do meio ambiente”. (FIGUEIREDO, 2013, p. 1). Sustenta

ainda o autor que não deveria haver conflito entre proteção cultural e proteção ambiental, já que todos esses bens jurídicos em jogo pertencem ao amplo conceito de meio ambiente.

Contudo, não é o que vem ocorrendo, pois a criação desses espaços territoriais especialmente protegidos em função de sua relevância ambiental, onde não se permita a permanência de comunidades que ali residem, dentre elas as chamadas “populações tradicionais”, que caracterizam-se “por ali estarem situadas há várias gerações e manterem práticas culturais e econômicas diretamente relacionadas com os elementos da natureza” (MEDA (2016, p. 328); geram impactos socioambientais e colocam em “colisão” os direitos garantidos a esses povos e o direito coletivo ao meio ambiente. “A questão exsurge de fenômeno que deveria ser considerado absolutamente natural, qual seja, a sobreposição entre terras indígenas ou quilombolas e Unidades de Conservação, principalmente de proteção integral, ou da presença de

outras comunidades tradicionais no interior dessas áreas protegidas” (FIGUEIREDO, 2013, p. 3).

Tendo essas comunidades assegurada constitucionalmente sua proteção, a implantação de uma Unidade de Conservação que não permita a permanência nos locais tradicionalmente ocupados, representa um conflito de interesses, que por pender de solução, vem tomando forma de ações judiciais, e, portanto, chega ao Poder Judiciário como um grande desafio de interpretação sistemática desses direitos, vez que ambos gozam da proteção constitucional. Diante desse cenário, o presente artigo propõe-se à reflexão quanto ao aparente conflito, objetivando examinar caminhos e propostas que vêm sendo apresentadas por socio ambientalistas e juristas que se debruçam sobre a referida problemática.

## MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo traz uma abordagem qualitativa fragmentada em duas etapas. A primeira foi baseada

em pesquisas bibliográficas, das quais 42% pertencem a base *Scielo*, as demais pesquisas digitais pertencem a acervos governamentais, como o Palácio do Planalto, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio e o Ministério do Meio Ambiente – MMA, além do embasamento na legislação que regulamenta o tema, notadamente a Constituição Federal Brasileira e a Lei Nº 9.985 de 2000. A Segunda trata de pesquisas jurisprudenciais junto ao acervo digital das cortes brasileiras superiores; buscando-se averiguar conflitos que já tomaram forma de ações judiciais cujo objeto da lide a ser dirimida pelo Estado Juiz versa sobre o objeto de estudo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Antes de se falar em proteção constitucional às populações tradicionais brasileiras, de maneira especial aos indígenas e quilombolas, advinda do fortalecimento pela busca por seus direitos a partir da segunda metade do século XX, faz-se necessária

a compreensão quanto ao conceito e identificação desses povos.

Antonio Carlos Diegues e Rinaldo Arruda assim os definem:

Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos (DIEGUES, ARRUDA, 2001, p. 27)

A Lei 11.428 do ano de 2006 que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, em seu inciso II do artigo 3º, define populações tradicionais como “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividade de baixo impacto ambiental”.

Por sua vez, o Decreto federal nº 6.040/2007 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define as populações tradicionais como:

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. (DOU, Seção 1 - 8/2/2007, Página 316).

Leuzinger e Cureau (2008, p. 131) ressaltam as seguintes características, para reconhecer determinada comunidade como tradicional:

- (i) identificação de grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural;
  - (ii) práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais de baixo impacto ambiental;
  - (iii) dependência dos elementos da natureza para sua reprodução física e cultural;
  - (iv) importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação de capital;
  - (v) territorialidade, entendida como noção de determinado espaço, onde se reproduzem crenças, mitos, práticas, ancestrais ou não, que reatualizam e revivificam a memória coletiva;
  - (vi) posse comunal e gestão compartilhada dos recursos naturais;
  - (vii) transmissão do conhecimento por meio da tradição comunitária intergeracional, normalmente tradição oral
- (LEUZINGER, CUREAU, 2008, p. 131)

Segundo Meda (2016), partindo-se do alcance do termo “populações tradicionais”, identificam-se etnias na categoria jurídica, a saber: grupos indígenas, babaçueiros, ribeirinhos, caiçaras, pantaneiros, jangadeiros, pescadores artesanais, praieiros, sertanejos, quilombolas, seringueiros, dentre outros. Ainda segundo a autora, verifica-se que nesta categoria jurídica têm-se indígenas e os não indígenas, no entanto, ambos compartilham características comuns em relação à biodiversidade, embora distingam-se pelo fato de os indígenas terem uma história sociocultural diferenciada da sociedade em geral e línguas próprias (MEDA, 2016).

Observa-se então que o conceito de populações tradicionais enquanto grupos culturalmente diferenciados, especialmente pela sua ligação com a natureza e que historicamente tem tido práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais de baixo impacto ambiental, é que identifica o grupo como tal, entretanto faz-se necessário o reconhecimento jurídico dessa identidade.

Para tanto, assinala Santille (2005) que:

Um dos paradigmas socioambientais fundamentais, que permeia a Lei nº 9.985/2000, é a articulação entre biodiversidade e sociodiversidade. Entre os objetivos e diretrizes do Snuc, estão elencadas não apenas a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos e a proteção às espécies ameaçadas de extinção, as paisagens naturais e recursos hídricos e edáficos (solos) como também a “proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente” (SANTILLE, 2005, pg. 81).

Nesse íterim de reconhecimento de direitos étnicos e culturais, a Constituição Federal reconheceu juridicamente os povos indígenas (art. 231) e a população quilombola (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), assim como o direito aos seus territórios originários, e ainda estabeleceu uma série de direitos civis, sociais e políticos para toda a cidadania (MEDA, 2016).

No entanto, se de um lado a Carta Magna recepcionou normativamente a identidade dos povos indígenas e



quilombolas o que significou um grande avanço no que diz respeito aos direitos dos povos tradicionais à ocupação de seus territórios, por outro lado, outros distintos grupos tradicionais, permaneceram sem acesso legal às suas terras, o que se vem buscando por meio de demandas pelo reconhecimento dessas identidades (HAGINO, 2015).

Importante destacar ainda que, internacionalmente, o reconhecimento das populações tradicionais bem como o reconhecimento do direito ao território tradicionalmente ocupado se deu pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>4</sup>, que reconheceu, além dos povos indígenas, outros grupos que se assemelham pelas condições sociais, econômicas e culturais e que diferem da coletividade nacional.

Outro aspecto que não se pode deixar de ressaltar é a importância do território para as populações tradicionais como elemento caracterizador desses grupos, que

Leuzinger e Cureau (2008) descreve como sendo “um espaço essencial para a sua reprodução física e cultural, considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação deste espaço” (LEUZINGER; CUREAU, 2008, p. 131).

Assim sendo, e em consonância a Meda (2016), verifica-se que o território para as populações tradicionais representa o elemento fundamental dos direitos e prerrogativas constitucionais previstos, e que sem o acesso as suas terras, esses povos tornam-se vulneráveis ao grave risco de desintegração cultural, à perda de identidade étnica e a dissolução dos vínculos históricos e antropológicos.

Um exemplo dessa interação entre tais populações e a natureza, segundo Marinho (2007), pode ser obtido das pesquisas mais recentes realizadas na Amazônia:

Nos últimos anos a mudança mais relevante na área da ecologia diz respeito à ênfase crescente na correlação entre a diversidade ambiental na Amazônia e a atividade humana. Estudos têm comprovado que várias zonas de floresta foram objeto de ocupação pré-histórica, como atestam os sítios

<sup>4</sup> A Convenção sobre povos indígenas e tribais foi aprovada na cidade de Genebra em 27 de

Junho de 1989, sendo ratificada pelo Congresso Nacional brasileiro em 2002.

encontrados, e que representam, na Amazônia brasileira, no mínimo 12% de toda a terra firme. Esses solos são favorecidos pelas populações atuais, caracterizam-se por alta fertilidade e são de extrema importância para a economia indígena. Desta forma, as pesquisas levaram à conclusão de que boa porção da cobertura vegetal da Amazônia é o resultado de milênios de manipulação humana (MARINHO, 2007, p. 5)

Alguns dispositivos constitucionais, no advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, vieram a assegurar essa interação e, portanto, aos direitos ao patrimônio cultural das populações tradicionais, não podendo o seu ambiente natural (território), bem como sua preservação ser dissociada desse patrimônio.

Trata-se dos artigos 215 e 216 da CF/1988, que impõe ao Estado o dever de garantir a todos o pleno exercício de seus direitos culturais, com a valorização e a difusão das manifestações populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, em prol da diversidade étnica e regional (CF, art. 215).

O patrimônio cultural brasileiro é definido como conjunto dos 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. Dentre esses bens estão as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, ficando tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (CF, art. 216).

#### DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

No Brasil, diante da importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto na Constituição Federal, sendo fruto da Declaração de Estocolmo de 1972, segundo Alves Junior (2012), há o entendimento pelos juristas nacionais, de que tal prerrogativa é um verdadeiro direito fundamental,

mesmo que não esteja inserido no Capítulo dos Direitos Individuais (artigo 5º), nem dos Direitos Sociais (artigo 6º), sendo que tal pensamento se faz, diante do fato de que com o meio ambiente saudável, conseqüentemente, se terá uma melhor qualidade de vida, requisito básico e indispensável para a existência digna do ser humano, direito esse, garantido pelo já mencionado artigo 5º, caput, da Magna Carta de 1988.

Portanto, ao se assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está sendo protegido, também, o direito individual à vida e à dignidade humana (NUNES, 2018). Concordando com o autor, ainda pode-se concluir deste entendimento, que ao se garantir tal direito, logo se assegurará também a promoção dos demais direitos civis e econômico-sociais.

Por sua vez, Antunes (2005) defende que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, também, considerado direito humano fundamental: "Assim é porque o meio

ambiente é considerado um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Isto faz com que o meio ambiente e os bens ambientais integrem-se à categoria jurídica da *res commune omnium*<sup>5</sup>" (ANTUNES, 2005. p. 53).

O art. 225 da Constituição Federal dispõe que:

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

Pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, foi regulamentado o dispositivo constitucional acima e criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, constituído por

---

<sup>5</sup> Coisa comum a todos

duas espécies de unidades de conservação: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. A primeira não permite o uso direto dos recursos naturais, ou seja, não se admite a coleta e o uso, seja comercial ou não, dos recursos naturais (art. 7º § 1º). Já a segunda, visa compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. (art. 7º § 2º).

O conflito entre os direitos fundamentais das populações tradicionais e o meio ambiente, objeto deste estudo, vem a ocorrer justamente quando unidades de conservação sobrepõem-se aos territórios desses povos e são classificadas como Unidades de Proteção Integral, não admitindo, portanto a presença deles, bem como a utilização dos seus recursos naturais, pois como dito anteriormente, o acesso à terra (a territorialidade) é elemento identificador desses povos, e, que sem ele perderá sua identidade cultural; lembrando ainda que constitucionalmente já foi reconhecido

o direito ao território originário aos povos indígenas e quilombolas.

#### DA COLISÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O MEIO AMBIENTE

Como dito anteriormente, o território é elemento fundamental para a garantia de sobrevivência de populações tradicionais que dependem de preservar os recursos da natureza como meios para subsistência digna, com base em sua identidade cultural.

Em atendimento aos direitos humanos, um Estado para cumprir com suas obrigações faz-se necessário atender às minimamente as necessidades básicas, neste sentido dispõe o artigo 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o artigo 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, ambos internalizados pelo Brasil: “em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência”.

Vale ressaltar aqui, que os direitos culturais (direito social, dito de 2ª

geração) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito transgeracional, dito de 3ª geração) foram positivados no processo de ampliação e extensão dos direitos inicialmente postulados como individuais, no que esses novos direitos foram reconhecidos e posteriormente agregados ao rol dos direitos fundamentais, ampliando assim substancialmente o conteúdo jurídico da dignidade humana (MEDA, 2016).

Ademais, embora o acesso à terra não tenha status de direito humano autônomo, a questão do território está intrinsecamente atrelada à dependência da sua relação com a natureza para a sobrevivência das populações, representando um dos aspectos primordiais à garantia de dignidade humana, já que tal necessidade está associada diretamente à capacidade destes povos reproduzirem-se física e culturalmente.

Figueiredo (2013) ressalta que a visão compartimentada de órgãos e entidades públicas ambientais enxerga a incompatibilidade entre meio

ambiente e populações tradicionais, numa esquizofrenia patente já que o Estado reconhece que esses brasileiros originários cumprem um papel vital para a conservação da biodiversidade e das florestas no país e vêm participando ativamente, e com apoio da Funai, das discussões relativas à gestão ambiental e territorial de suas terras. Elencando alguns princípios e dispositivos nesse sentido, a saber:

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, estabelece que:

Princípio 22. Os povos indígenas e suas comunidades, assim como outras comunidades locais, desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento devido a seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável (RIO 92).

A Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto 2.519/1998, prevê a preservação do conhecimento tradicional das comunidades indígenas e locais como

relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica (art. 8, alínea “j”).

A própria Lei 9.985/00 – Lei do SNUC trata das comunidades tradicionais como sendo fatores de preservação do meio ambiente:

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. (BRASIL, Lei, 9985/00).

O Decreto 4.339/2002, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, prevê que “a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira” (artigo 2º, inciso XII).

O Decreto 5.758/2006, instituidor do Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, estabelece em seu anexo, no subitem 1.2., inc. IX, a diretriz de “assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas como instrumento para conservação de biodiversidade” (HENRIQUE, 2014).

Todavia, o artigo 42 da Lei 9.985/00 (que trata da criação do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC) estabelece que:

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.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Observa-se ainda, que tal regulamentação é completamente desproporcional à medida que contraria os próprios objetivos e diretrizes da Lei do SNUC:

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

(...)

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

(...)

III - assegurem a **participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;**

(...)

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

(...)

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, **considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;**

IX - **considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas**

**de uso sustentável dos recursos naturais;**

X - **garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;**

(...)

(BRASIL, Lei, 9985/00). (*destaques nossos*)

E, coloca em “colisão” dois direitos fundamentais: o território das populações tradicionais *versus* meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da criação de unidade de conservação de proteção integral.

Ademais, a solução encontrada pelo dispositivo em seu art. 42, o reassentamento dessas comunidades contraria o princípio da harmonização a ser aplicado pelo interprete da norma, quando se tem um conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais que segundo Alexandre de Moraes (2006), consiste em coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios),

sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.

Por sua vez, Figueiredo (2013), considera que se a sobreposição de terras indígenas ou quilombolas sobre áreas de preservação ambiental for encarada como uma colisão outra solução não haverá senão a ponderação:

Se eventual sobreposição de terras indígenas ou quilombolas sobre áreas de preservação permanente ou unidades de conservação for encarada como um choque, é preciso ter bem claro que tal choque representa uma colisão entre direitos constitucionais fundamentais; e, que nessas hipóteses, não haverá outra solução que não a chamada ponderação de interesses. A ponderação (*balancing*) consiste em balancear e sopesar os elementos em conflito, sendo, em um caso concreto, mitigada ou preterida a proteção jurídica de um interesse em favor de outro, acabando por confundir-se com a atividade de interpretação jurídica (FIGUEIREDO, 2013, p. 22).

Defende ainda o autor que a colisão entre comunidades tradicionais não ocorre no seu aspecto material, pois tais povos, quando presentes em determinado ecossistema, funcionam

como fator de preservação, em razão de sua relação com o meio ambiente totalmente distinta da do modelo econômico da sociedade envolvente, sendo esse, sim, verdadeiro agente nocivo. Admitindo a hipótese de atividades danosas ao meio ambiente por parte das comunidades tradicionais, invariavelmente, quando tal comunidade assimilou prática da sociedade envolvente (colonizador), sendo que tal prática, certamente não encontra aparo na proteção constitucional.

De onde depreende-se que o melhor caminho a ser percorrido, nesses casos, deverá ser o da harmonização dos direitos fundamentais das populações tradicionais aos objetivos das unidades de conservação, vez que a própria Constituição Federal, proíbe a remoção dos povos indígenas de suas terras, ressalvando raras hipóteses:

Art. 231. (...)

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, alvo *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 (CF, art. 231 §5º).

Assim, também já se posicionou o Supremo Tribunal Federal pela vedação constitucional de se retirar a população indígena das terras por ela tradicionalmente ocupada, assim como seu relacionamento do direito à posse permanente o usufruto específico, de acordo com a regra de que essas terras “são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis” (Pet 3388/RR, Min. Carlos Britto, 19/03/2009 – Caso Terra Indígena Raposa Serra do Sol).

E, em recente julgado, considerando que o caso acima deveria ter tomado efeito vinculante, o Ministro Edson Fachin, afirmou em ementa de repercussão geral que: “É dotada de repercussão geral a questão constitucional referente à definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional”, esclarecendo que:

O que a Constituição Federal determinou foi que, num verdadeiro parque indígena, com todas as características culturais primitivas, pudessem permanecer os índios, vivendo naquele território, porque a tanto equivale dizer que continuariam na posse do mesmo. [...]

Assim, questões como o acolhimento pelo texto constitucional da teoria do fato indígena, os elementos necessários à caracterização do esbulho possessório das terras indígenas, a conjugação de interesses sociais, comunitários e ambientais, a configuração dos poderes possessórios aos índios e sua relação com procedimento administrativo de demarcação, apesar do esforço hercúleo da Corte na Pet nº 3.388, não se encontram pacificadas, nem na sociedade, nem mesmo no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse sentido, dado o caráter não vinculante da decisão proferida na Pet nº 3.388, assentado pelo Plenário, bem como da permanência de questões a serem dirimidas por esta Corte, além do evidente acirramento das tensões fundiárias que não foram minimizadas apesar do importantíssimo julgamento da demanda acima referida, entendo ser imperioso que este Tribunal venha a se debruçar sobre a matéria, em processo que contenha carga vinculante suficiente para encontrar caminhos e soluções a tema tão sensível como a questão indígena no Brasil (RE 1017365, Min Edson Fachin, 19/12/2018).

Observa-se, portanto, em análise ao posicionamento do STF acima relatado,

que tanto no caso Terra Indígena Raposa Serra do Sol quanto no caso das terras indígenas de Santa Catarina, já foi adotado o caminho aqui sugerido, qual seja, o da harmonização, tanto no caso de área de conservação (uso sustentável), quanto no de preservação ambiental (proteção integral).

## CONCLUSÃO

O presente estudo leva a concluir que conflitos socioambientais em Unidades de Conservação (UC), decorrentes da sobreposição de territórios anteriormente habitados por populações tradicionais nem deveriam existir vez que os direitos assegurados a esses povos e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tutelados constitucionalmente, complementam-se entre si, na medida em que o próprio Estado reconhece tal população como parte desse equilíbrio.

Entretanto, admitida a hipótese de conflito, trata-se de uma colisão de direitos constitucionais fundamentais de igual aptidão, nessa perspectiva, em

concordância com Meda (2016), sugere-se a interpretação sistemática e harmônica do ordenamento jurídico, com a aplicação da ponderação de direitos às normas de igual envergadura, de forma a possibilitar a convivência harmônica dos direitos fundamentais; logo, mantendo presentes nas unidades de conservação de proteção integral os povos tradicionais que ali residem e utilizam-se dos recursos naturais, ao tempo que asseguram a proteção das características que ensejaram a iniciativa de conservação ambiental nesses territórios, ampliando assim a justiça social.

Não se admitindo, portanto, a hipótese de reassentamento das populações tradicionais dos territórios a elas pertencentes; ressaltando-se ainda que não se pode sacrificar esses povos, retirando-lhes o território de direito para serem instituídas as unidades de conservação na forma de proteção integral, vez que a existência dos recursos nesses locais, se deve, especialmente, às práticas preservacionistas das próprias

populações tradicionais; e, que sem elas talvez nem houvesse o que preservar.

## REFERÊNCIAS

ALVES JUNIOR, Edson Câmara de Drummond. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua devida proteção no ordenamento jurídico brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 08 ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 24 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_ **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 19 de setembro de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm) . Acesso em: 05 de nov. de 2018.

\_\_\_ **Lei nº 8.505, de 20 de agosto de 2015**. Dispõe sobre o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Publicada no Diário Oficial da União em 21 de agosto de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm) Acesso em: 27 nov. 2019.

\_\_\_ **Lei nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de abril de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm) . Acesso em: 27 de nov. 2019.

\_\_\_ Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. **Resolução CONAMA nº 371/06, de 5 de abril de 2006** – In: Resoluções, 2006. Publicada no Diário Oficial da União em 06 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legab.cfm?codlegi=493> Acesso em: 29 de nov. de 2018.

\_\_\_ Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB**. 2002. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL [Estado do Pará]. **Lei Estadual nº 6.462, de 04 de julho de 2002**. Dispõem sobre a política estadual de florestas e demais formas de vegetação e dar outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 04 de julho de 2002. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2002/07/04/9762/> Acesso em: 29 de nov. 2018.

FIGUEIREDO, Leandro Paulo. **Populações Tradicionais e Meio**

**Ambiente** – Espaços Territoriais Especialmente Protegidos com Dupla Afetação. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docsartigos/populacoes-tradicionais-e-meio-ambiente-espacos-territoriais-especialmente-protegidos-com-dupla-afetacao-leandro-mitidieri>. Acesso em: 07 nov. 2018.

HAGINO, Córa; QUINTANS, Mariana Dallalana Trotta. O reconhecimento dos povos tradicionais e os usos contra hegemônicos do direito no Brasil: entre a violência e a emancipação social. *Revista Direito & Praxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, 2015.

HENRIQUE, Anne Cristiny dos Reis. *Território Quilombola x unidade de conservação de proteção integral: solução de conflito* Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: Jul. de 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40221/territorio-quilombola-x-unidade-de-conservacao-de-protecao-integral-solucao-de-conflito>. Acesso em: 05 set. 2021.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Ed, Elsevier, 2008.

MARINHO, Marcos dos Santos. **Direito ambiental e populações tradicionais**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10814/direito-ambiental-e-populacoes-tradicionais> Acesso em 15/04/2018.

MEDA, Renata Vieira. Desafios para a convivência entre direitos fundamentais ambiental com cultural das populações tradicionais em unidades de conservação. *Insurgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/21504>. Acesso em 05 set. 2020.

NUNES, Matheus Simões. **A Proteção Constitucional do Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro: uma análise crítica**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=867d6c2fa26c1218>. Acesso em 01 dez. 2018

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.