



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MEC – SETEC
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO
COORDENAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

EVELINE DE MAGALHÃES WERNER

**AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PROTEÇÃO DA
RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E BENS
AMBIENTAIS**

Cuiabá - MT
Junho 2010

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
MATO GROSSO - IFMT
TECNOLOGIA EM GESTÃO AMBIENTAL**

EVELINE DE MAGALHÃES WERNER

**AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PROTEÇÃO DA
RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E BENS
AMBIENTAIS**

**Cuiabá - MT
Junho 2010**

Ficha Catalográfica

WERNER, Eveline de Magalhães.

As unidades de conservação e a proteção da relação entre populações tradicionais e bens ambientais.

Cuiabá - MT.

69 p.

AYALA, Patryck de Araújo (orientador).

MOURA, James Moraes de (co-orientador).

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.

Trabalho de Conclusão de Curso de Tecnologia em Gestão Ambiental.

EVELINE DE MAGALHÃES WERNER

**AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PROTEÇÃO DA RELAÇÃO
ENTRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E BENS AMBIENTAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação de Pesquisa e Pós-Graduação do curso de Tecnologia em Gestão Ambiental, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, como requisito para a obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Patryck de Araújo Ayala

Co-orientador: Prof. Msc. James Moraes de Moura

Cuiabá - MT

Junho 2010

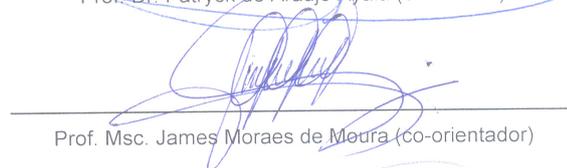
EVELINE DE MAGALHÃES WERNER

AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PROTEÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E BENS AMBIENTAIS

Trabalho de Conclusão de Curso em Tecnologia em Gestão Ambiental, submetido à Banca Examinadora composta por professor (coordenador) do curso de Tecnologia em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), e professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Ambiental.

Aprovado em: 28 de junho de 2010


Prof. Dr. Patryck de Araújo Ayala (orientador)


Prof. Msc. James Moraes de Moura (co-orientador)


Prof. Msc. Antonio Armando Ulian do Lago Albuquerque (membro da banca)

Cuiabá - MT

Junho 2010

DEDICATÓRIA

*À minha família – Nildes, Inácio e Aline –,
e ao Fabrício, por todo o amor dedicado,
sempre.*

*Ao meu avô Emílio (in memoriam), cuja
força e coragem sempre admirei.*

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus pelo dom da vida, e pela graça de poder contar sempre com pessoas maravilhosas, que muito me auxiliaram nesta caminhada.

Agradeço aos meus pais, que me conduziram desde cedo na busca pelo aprendizado constante. Em especial à minha mãe, pelo amor e paciência nos momentos mais difíceis que passei em minha vida. E em especial ao meu pai, por todo o incentivo, colaboração e interesse no meu princípio de carreira acadêmica, muito auxiliando inclusive com conversas para a escolha do tema deste trabalho, e dos contatos para obtenção de dados.

Agradeço ao Fabrício, meu noivo, por todo o amor e companheirismo, por dividir comigo também as angústias, e pelo apoio naqueles momentos mais desgastantes do curso e da construção do trabalho.

Meus agradecimentos ao IFMT, pela acolhida e pela imensa contribuição em minha formação, desde o Ensino Médio até a graduação.

Ao prof. Patryck, por ter aceitado o convite de orientação, mesmo não sendo professor desta instituição. Por toda a atenção e contribuição que prestou a este trabalho, e por tudo o que me ensinou, meu muito obrigada.

Ao prof. James, co-orientador deste trabalho de conclusão, pela contribuição e auxílio, inclusive nas questões metodológicas e burocráticas, meus sinceros agradecimentos.

À Adriana Werneck, agradeço porque, mesmo não me conhecendo pessoalmente, me enviou dados valiosos para complementar a idéia do último capítulo deste trabalho.

Agradeço também às muitas pessoas que contribuíram de modo mais singelo, discutindo idéias, acrescentando dados, indicando referências, o que foi essencial para trazer aqui informações mais completas.

Toda a colaboração recebida foi, sem dúvida, fundamental para que este trabalho se concretizasse, e pudesse estar hoje à disposição da comunidade acadêmica.

“O homem vive da natureza, isto significa que a natureza é o seu corpo com o qual ele deve permanecer em processo constante, para não perecer. O fato de que a vida física e espiritual do homem se relaciona com a natureza não tem outro sentido senão o de que a natureza se relaciona consigo mesma, pois o homem é parte da natureza” (Karl Marx).

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de expor, com base na legislação federal e estadual, se são assegurados os direitos das populações tradicionais quando se instituem unidades de conservação, em que categorias ocorre essa proteção, e o que se busca proteger. Para esse propósito, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. A discussão enfatizou que as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, categorias que asseguram direitos das populações tradicionais, têm por fundamento a proteção da relação entre essas populações e os espaços naturais. A determinação da categoria de unidade de conservação a ser criada deve ser precedida de estudos técnico-científicos que apontem a capacidade de suporte do ecossistema em questão. Sempre que possível, a proposta é que haja um sistema de proteção cooperativa, que garanta a presença de populações tradicionais, que, através de seus usos e práticas, auxiliem na conservação ambiental. Por fim, não basta que a política ambiental brasileira se resuma à criação de espaços especialmente protegidos. É necessário atentar para outros aspectos, essencialmente sociais, de modo a não instituir "ilhas" preservadas, deixando de lado a preocupação com as causas da degradação ambiental.

Palavras-chave: áreas protegidas, proteção ambiental, direito à identidade cultural.

ABSTRACT

This present work has the objective to explain, based on federal and state legislation, if they're assured the rights of traditional people when establishing protected areas, in which categories such protection occurs, and that seeks to protect. For that purpose, the methodology used was the literature. The discussion emphasized that the Extractive Reserves and Sustainable Development Reserves, categories that ensure the rights of traditional populations, are based on protection of the relationship between traditional people and natural spaces. The determination of the category of protected area to be created must be preceded by technical-scientific studies indicating the supportability of the ecosystem in question. Whenever possible, the proposal is to have a cooperative protection system that ensures the presence of traditional people, who, through their customs and practices, assist in environmental conservation. Finally, it isn't enough that the brazilian environmental policy be restricted to the creation of protected areas. It's necessary to consider other aspects, essentially social ones, so as not to introduce preserved "islands", leaving aside the preoccupation with the causes of environmental degradation.

Keywords: protected areas, environmental protection, right to cultural identity.

LISTA DE ABREVIATURAS

MT – Mato Grosso

CF – Constituição Federal

ETEP – Espaço Territorial Especialmente Protegido

UC – Unidade de Conservação

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação

RESEX – Reserva Extrativista

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

APA – Área de Proteção Ambiental

ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico

FLONA – Floresta Nacional

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

FORMAD – Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento

CDB – Convenção sobre a Diversidade Biológica

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

SECOM – Secretaria de Comunicação Social

Art. – Artigo

p. – Página

pp. – Páginas

SUMÁRIO

Introdução.....	14
1. Aspectos gerais quanto à necessidade de proteção do meio ambiente e dos direitos das populações tradicionais.....	16
1.1. O cenário atual da crise ambiental: contexto contemporâneo de riscos.....	16
1.2. Histórico de criação das unidades de conservação.....	17
1.2.1. As unidades de conservação na história legislativa nacional.....	20
1.3. Proteção da natureza e da cultura no regime constitucional dos espaços protegidos.....	24
2. As unidades de conservação na perspectiva do SNUC e suas relações com as populações tradicionais.....	30
2.1. Regime de proteção das unidades de conservação e estrutura do SNUC.....	30
2.1.1. Unidades de proteção integral.....	35
2.1.1.1. Parques nacionais.....	35
2.1.1.2. Estações ecológicas.....	36
2.1.1.3. Reservas biológicas.....	36
2.1.1.4. Monumentos naturais.....	37
2.1.1.5. Refúgios da vida silvestre.....	37
2.1.2. Unidades de uso sustentável.....	37
2.1.2.1. Áreas de proteção ambiental.....	37
2.1.2.2. Áreas de relevante interesse ecológico.....	38
2.1.2.3. Florestas nacionais.....	38
2.1.2.4. Reservas de fauna.....	39
2.1.2.5. Reservas extrativistas.....	40
2.1.2.6. Reservas de desenvolvimento sustentável.....	41
2.1.2.7. Reservas particulares do patrimônio natural.....	43
2.2. Populações tradicionais, suas características e seu papel na proteção dos espaços naturais.....	43

3. Considerações acerca do modelo de unidades de conservação no equilíbrio entre a proteção dos espaços naturais e populações tradicionais.....	51
3.1. O Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Mato Grosso face à Lei n. 9.985/2000.....	51
3.2. Considerações quanto à importância do zoneamento como instrumento de planejamento dos usos dos espaços ambientais.....	53
3.3. Panorama geral das unidades de conservação e populações tradicionais em Mato Grosso.....	54
3.4. Discussões acerca do modelo de unidades de conservação adotado no Brasil e em Mato Grosso.....	56
Considerações finais.....	62
Referências bibliográficas.....	67

INTRODUÇÃO

As unidades de conservação são um importante instrumento proposto pela legislação nacional a fim de garantir a proteção ambiental. Dentre seus principais méritos, estão o de atuar como reserva de carbono, auxiliar no equilíbrio térmico e hídrico e permitir a conservação da biodiversidade presente na região.

Cumprido, porém, observar que, especialmente nos países em desenvolvimento, essas regiões escolhidas para que se institua uma unidade de conservação são, em sua maioria, habitadas há várias gerações por populações que adotam práticas de manejo tradicionais, contribuindo para que esse ambiente se mantenha conservado.

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

O primeiro capítulo deste trabalho apresenta aspectos mais gerais, contextualizando o leitor quanto ao cenário de crise ambiental vivenciado atualmente. Traz ainda um histórico da criação de espaços protegidos no âmbito internacional, bem como das unidades de conservação na ordem jurídica brasileira. O capítulo finda com uma breve análise acerca desses dois valores protegidos constitucionalmente, que são o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito das populações tradicionais à identidade cultural.

O capítulo subsequente analisa o regime de proteção das unidades de conservação sob a ótica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), apresentando a estrutura desse sistema, os grupos e as categorias que o compõem, apontando quais dessas categorias admitem a permanência de populações tradicionais em seus limites e se há efetividade nessa proteção. Faz-se ainda uma apresentação das populações tradicionais, destacando suas principais características, e a relevância de seus usos e práticas para a conservação ambiental.

Em um terceiro momento, optou-se por trabalhar alguns aspectos das unidades de conservação no âmbito estadual, apresentando brevemente o Sistema

Estadual de Unidades de Conservação (SEUC-MT), e o zoneamento, como instrumento de planejamento dos usos dos espaços naturais. Esse capítulo expõe um panorama sobre as unidades de conservação existentes em Mato Grosso, de maneira quantitativa, e se essas unidades, de maneira geral, contemplam os direitos das populações tradicionais.

A proposta foi, a partir desses elementos apresentados, traçar uma discussão no sentido de avaliar se o modelo de unidades de conservação adotado no Brasil, e conseqüentemente em Mato Grosso, é adequado para assegurar um meio ambiente equilibrado, que garanta os direitos das populações tradicionais residentes nesses espaços que são objeto de especial proteção.

O desafio é perceber de que forma é possível solucionar o conflito que aparentemente se apresenta, compatibilizando a proteção dos recursos ambientais com a permanência das populações tradicionais, indispensável como fator de proteção dos espaços naturais.

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

1.1. O cenário atual da crise ambiental: Contexto contemporâneo de riscos

A todo momento, temos acompanhado um cenário 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, causando extremos de seca e enchentes, entre outras catástrofes naturais.

A preocupação com a temática ambiental veio adquirindo maior relevância já 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.

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” (LEITE; AYALA, 2004, p. 102). A degradação ambiental gera uma 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 anunciado e já tendo efeitos perceptíveis. Tais efeitos, utilizando a expressão de Leite e Ayala (2004, p. 100), se expressam na forma de “riscos inseguráveis”.

Para compreender melhor esse conceito de risco ecológico, deve-se compreender que “o dano ambiental tem condições de projetar seus efeitos no tempo sem haver uma certeza e um controle de seu grau de periculosidade” (LEITE; AYALA, 2004, p. 103). E, sabe-se, é de fundamental importância identificar esses novos conflitos, bem como modificar o modo pelo qual são definidas as alternativas

possíveis para a tomada de decisões, a partir de problemas de risco, a fim de garantir a efetiva proteção do ambiente (LEITE, AYALA, 2004, p. 107). Há que se perceber as conseqüências das ações do presente na qualidade de vida futura, eis que aí reside a base para a compreensão do princípio do desenvolvimento sustentável.

Por todas essas 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 (CF), para alcançar essa finalidade são os espaços territoriais especialmente protegidos – ETEPs. Com a promulgação da Lei 9.985/2000, houve certa confusão na nomenclatura desses espaços, que acabaram sendo denominados unidades de conservação (UCs)¹.

1.2. 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 (e parece ainda estar) enraizada na cultura ocidental. É possível perceber, ao longo da história, a concepção de que a chamada sociedade civilizada é algo à parte da natureza caótica que a circunda, e que por isso o ser humano deve dominá-la.

Colchester (2000, p. 225) aponta que, diferentemente das religiões animistas de muitos povos indígenas, na tradição judaico-cristã foi dado ao homem o domínio sobre a natureza. Na Grécia Antiga é perceptível a visão da natureza não domesticada, um mundo selvagem (*wilderness*) habitado por bárbaros, em contraposição à “cultura racional ordenada pelos homens”. É possível ainda notar

¹ Considerando essa confusão, a doutrina brasileira considera UCs como sinônimos de áreas protegidas, admitindo a existência de UCs intra-sistema (aquelas descritas no SNUC) e fora do sistema, definidas em outras leis (por exemplo, a Área de Preservação Permanente e a Reserva Legal, definidas no Código Florestal). Ayala (2008, p. 277) esclarece que as áreas protegidas, ou como preferiu o Constituinte brasileiro, os espaços territoriais especialmente protegidos, foram denominados pelo legislador infraconstitucional de unidades de conservação. Ferreira (2008, p. 244) complementa que “as unidades de conservação encontram-se inseridas no amplo conceito de *espaços territoriais especialmente protegidos*”. Contudo, Leuzinger (2009, p. 120) define unidades de conservação como “espécies de ETEP expressamente arroladas na lei do SNUC, sujeitas, assim, a um regime específico, determinado”.

essa idéia na Europa, na Idade Média, em que o mundo civilizado era rodeado por florestas, que supostamente seriam a morada de feiticeiros e bruxas que retiravam seu poder das forças perigosas da natureza (COLCHESTER, 2000, p. 225).

É importante ressaltar que há exemplos de medidas para conservação da vida silvestre já no século IV a.C., na Índia, onde foram proibidas as atividades extrativistas nas florestas sagradas. Os assírios e persas já instituíam também reservas de caça, entre 700 e 350 a.C., respectivamente. Essa prática também se tornou comum na Idade Média, havendo a proteção da fauna silvestre para o exercício da caça pela nobreza (LEUZINGER, 2009, p. 65). Como bem observa a autora, a criação desses espaços ambientais esteve ligada a atividades religiosas ou à manutenção de estoques para a caça, não havendo a preocupação com a efetiva proteção do meio ambiente de forma integral.

No entanto, conforme aponta Diegues (1998, p. 23), essa desvalorização da natureza (o “mundo selvagem”) começou a mudar no início do século XIX. Mesmo no início da revolução industrial, a vida nas cidades, que antes era sinônimo de civilização, começou a ser criticada por conta da qualidade atmosférica, cujo declínio estava diretamente ligado à atividade fabril, de modo que a vida no campo passou a ser idealizada.

Nesse sentido, houve ainda a influência do romantismo na criação de áreas naturais protegidas, sendo estas consideradas “‘ilhas’ de grande beleza e valor estético”, capazes de conduzir o ser humano “à meditação das maravilhas da natureza intocada”. Seria uma espécie de busca do paraíso perdido, da inocência infantil, da beleza e do sublime (DIEGUES, 1998, p. 24).

No final do século XIX, surgiu na América “um contraponto à visão de selvagem como mal e oposto à sociedade”, uma “nova tradição de vida selvagem como refúgio para os males da civilização, como algo a ser preservado para a recreação do espírito humano” (COLCHESTER, 2000, p. 227).

As áreas protegidas, na forma como conhecemos hoje, tiveram início, de fato, 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 idéia de que deveriam haver refúgios de contemplação, grandes áreas não habitadas que guardassem as características de mundo selvagem (*wilderness*), em que a natureza fosse mantida em seu estado primitivo,

disponível apenas para visitação. O próprio *Wilderness Act*, editado em 1964, nos Estados Unidos, continuou definindo estas áreas selvagens como “as que não sofrem ação humana, onde o homem é visitante e não morador” (DIEGUES, 1998, p. 27).

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). Em 1890, foi criado o Parque Nacional do Yosemite, o terceiro parque nacional norte-americano (LEUZINGER, 2009, p. 66).

Foi se difundindo nos Estados Unidos e em outros países a criação de parques nacionais que excluía qualquer utilização direta dos elementos naturais, conforme estabelecido por John Muir, formando a corrente denominada preservacionista. Ao mesmo tempo, começou também a ser disseminada a idéia de utilização adequada e racional de recursos naturais, formando a corrente conservacionista, cuja principal expressão era Gifford Pinchot (LEUZINGER, 2009, p. 68-69).

Esta referida autora (2009, p. 71) aponta que passou a acontecer, 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 idéia de incompatibilidade entre parques nacionais e populações tradicionais² residentes (LEUZINGER, 2009, p. 72).

Com o conflito gerado entre as áreas de proteção integral e a exclusão das populações locais, a UNESCO lançou, na década de 1970, o Programa o Homem e a Biosfera, que propunha a criação de reservas da biosfera, uma “espécie de espaço ambiental que comporta a presença humana, em que se busca atingir o equilíbrio entre as relações do homem com o entorno natural” (LEUZINGER, 2009, p. 73).

² As populações tradicionais serão objeto de análise em um item do segundo capítulo deste trabalho. Por ora, entenda-se populações tradicionais como aquelas populações residentes há várias gerações em espaços naturais, e que, através de seus usos e práticas, auxiliam na conservação desses espaços.

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 Rio³ (1992), na qual a mensagem de desenvolvimento sustentável adquiriu um sentido forte, em detrimento de um sentido fraco expresso pelo relatório Brundtland.

Merece também destaque a Convenção da Diversidade Biológica (1992), que, em seu art. 8, 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 estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

1.2.1. As unidades de conservação na história legislativa nacional

Desde a vinda dos portugueses para este território, o Brasil representou no imaginário europeu uma espécie de “reencontro com o paraíso perdido” (DIEGUES, 1998, p. 111), conforme se percebe nos escritos dos cronistas, que descreviam excelente clima e paisagens exuberantes.

Ocorre que a destruição da natureza no Brasil esteve ligada ao interesse dos colonizadores em levar tudo para o Reino, não se fixando aqui. Assim, a economia colonial, através dos seus ciclos, primeiramente de extração do pau-brasil, e depois de exportação de produtos agrícolas (como o açúcar, e posteriormente o café), causou grande devastação das florestas, especialmente as costeiras (DIEGUES, 1998, p. 111-112).

Leuzinger (2009, p. 86) destaca que no século XVIII, no auge da mineração e início da produção de café, já era possível notar vários atos tendentes à proteção dos recursos e ecossistemas, como os mangues.

³ 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”.

Com a vinda da família real para o Brasil, houve a criação do Jardim Botânico, no Rio de Janeiro. Pode-se citar, ainda, como exemplo de espaço ambiental protegido, a Ilha do Governador, na mesma cidade, protegida para fins de caça da família real.

Diegues (1998, p. 113) ressalta que a primeira idéia e proposta de criação de parques nacionais partiu de André Rebouças, em 1876, tendo como modelo os parques norte-americanos.

Quanto ao aspecto constitucional, a primeira Constituição republicana, em 1891, fazia referência à questão ambiental apenas no art. 34, inciso XXIX, que dispunha sobre a competência para legislar sobre minas e terras, que pertencia à União. A Constituição de 1934 determina como responsabilidade da União proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico. Já o artigo 134 da Constituição de 1937 afirma que os monumentos históricos, artísticos e naturais gozam de proteção e cuidados especiais da Nação, dos estados e municípios.

Durante o governo de Getúlio Vargas, surge uma geração de ambientalistas que vincula a idéia de proteção da natureza à construção da nacionalidade, “tendo em vista os laços afetivos que eram criados entre os indivíduos e o solo natal”, sendo que o Estado deveria “intervir para garantir a integridade do patrimônio natural, a partir da utilização de instrumentos de comando e controle” (LEUZINGER, 2009, p. 88).

O Código Florestal de 1934 previa a criação de espaços protegidos e produtivos, quais sejam: florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas modelo, e florestas de rendimento, além de parques nacionais (LEUZINGER, 2009, p. 90).

Assim, como bem lembra Diegues (1998, p. 114), o primeiro parque nacional do país foi criado em Itatiaia, no ano de 1937, a fim de incentivar pesquisas científicas e oferecer lazer à população urbana, seguindo, portanto, a linha norte-americana. Em 1939, outros dois parques foram instituídos, sendo eles Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro, e Iguaçu, no Paraná (LEUZINGER, 2009, p. 92).

Cabe ressaltar que, conforme a obra de Leuzinger, (2009, p. 92), as medidas de proteção do meio ambiente na década de 1930, bem como nas que se seguiram, oscilaram entre a criação de parques nacionais e o exercício do controle, por parte do Poder Público, sobre a exploração econômica de certos recursos naturais.

A mesma autora (2009, p. 93-94) salienta que entre 1939 e 1959 poucas áreas protegidas foram criadas. A década de 1960, porém, pautou-se pela edição de importantes diplomas legais protecionistas. Diegues (1998, p. 115) lembra ainda que, antes dessa década de 60, os parques nacionais haviam sido criados principalmente na região sudeste-sul, a mais populosa e urbanizada do país. A partir dessa década, com a expansão da fronteira agrícola e a destruição de florestas, foram criados parques em outras regiões.

Em 1965 foi editado o atual Código Florestal, prevendo a criação de unidades de conservação 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 conceitual⁴ entre unidades de conservação de proteção integral, que não permitem utilização direta dos recursos naturais, e as de uso indireto, que são hoje denominadas de uso sustentável (LEUZINGER, 2009, p. 95).

Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, que ficou responsável pela administração das unidades de conservação. Em 1979, o IBDF elaborou o Plano de Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, objetivando o estudo detalhado das regiões prioritárias para implementar novas unidades (DIEGUES, 1998, p. 115).

Contudo, destaca Leuzinger (2009, p. 96) que a Constituição de 1967, e posteriormente a Emenda Constitucional nº 1/69, “não trouxeram disposições especificamente protetoras do ambiente natural, contando apenas com referências ao meio ambiente diluídas em seu corpo”, fato que a autora atribui ao período de industrialização e desenvolvimento pretendido pelo governo militar.

Além disso, analisando os anos de 1970 a 1986 – ainda no período de regime militar –, quando mais foram criadas unidades de conservação no país, constata-se que esse procedimento era feito “de cima para baixo”, sem consultar as regiões envolvidas, ou as populações afetadas pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais (DIEGUES, 1998, p. 116). Leuzinger (2009, p. 97-98) ressalta que as unidades eram criadas conforme as oportunidades políticas, “sem que fosse utilizado qualquer critério científico para identificação de áreas prioritárias”.

⁴ 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 n. 9.985/2000.

O ano de 1981 representou um grande avanço para a política ambiental do país, uma vez que a Lei n. 6.938 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, prevendo instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais, a criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP)⁵.

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 n. 9.985, regulamentando os incisos I, II, III e VII do § 1º do artigo 225 da CF. 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 unidades de conservação. Leuzinger (2009, p. 111) destaca que a Lei do SNUC 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. A Lei do SNUC será objeto de análise mais detalhada no capítulo seguinte deste trabalho.

É possível notar que a evolução do movimento ambiental no direito internacional e interno não ocorreu de forma linear ou lógica. Há uma clara alternância, no sentido de ora proteger os recursos naturais a partir de uma perspectiva preservacionista, ora de promover a utilização racional dos recursos ambientais, sob uma ótica conservacionista, o que inclui a proteção aos direitos das populações tradicionais (LEUZINGER, 2009, p. 83-84). Esse cenário refletiu também em uma oscilação na lógica de criação dos espaços protegidos, seguindo a mesma tendência.

Contudo, 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, passa-se aos poucos a instituir critérios para que haja a real proteção dessas áreas, de modo que as unidades de conservação sejam efetivos instrumentos de proteção dos recursos e espaços naturais. Daí a

⁵ O inciso VI, que prevê a criação de ETEP, foi inserido no art. 9º da Lei n. 6.938/81 no ano de 1989, com a edição da Lei n. 7.804.

importância de se instituir categorias de manejo distintas, baseadas na existência de diferentes espécies de espaços protegidos para se atingir finalidades de conservação diversas.

1.3. Proteção da natureza e da cultura no regime constitucional dos espaços especialmente protegidos

Antes de analisar como se dá o regime de proteção das unidades de conservação sob a ótica do SNUC, cabe expor brevemente o conflito que surge entre a proteção dos direitos das populações tradicionais e a proteção ao meio ambiente, tendo em vista que ambos encontram respaldo na Constituição Federal. Está claro que este não é o momento oportuno para uma análise profunda sobre esse aspecto constitucional, mas somente a partir da percepção do conflito entre esses direitos fundamentais será possível discutir se o modelo vigente de proteção da natureza é adequado, ou quais seriam as formas de conciliar a proteção 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). Para Mazzuoli (2008, p. 736), porém, “a expressão ‘direitos fundamentais’ é mais afeta à proteção constitucional dos direitos dos cidadãos”.

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 humana⁶, que é tida como o

⁶ “A inteligência, a liberdade e a capacidade de amar é o que coloca a pessoa radicalmente acima do mundo animal e lhe revela a sua dignidade eminente. É isso o que faz com que lhe devamos um respeito absoluto. A experiência do que é o homem nos permite descobrir que a pessoa é irredutível aos condicionamentos psicológicos e sociológicos, isto é, que é livre e autônoma. A dignidade da pessoa humana é a primeira ‘qualidade da pessoa humana’” (MAURER, 2005, p. 86).

núcleo essencial do ordenamento jurídico⁷, e é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme disposto no art. 1º, III, da nossa Constituição.

O Título II da Constituição Federal trata dos direitos e garantias fundamentais, através do 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 5º 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 seja 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 ambiente, uma vez que, conforme aponta Fensterseifer (2008, 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.

⁷ 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).

Sendo o princípio da dignidade da pessoa humana o princípio 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 unidade de conservação, quando da sua criação, também possuem direitos amparados constitucionalmente, e que encontram respaldo inclusive na proteção de sua dignidade⁸ enquanto pessoas humanas e enquanto grupo, quais sejam, os direitos culturais, incluído aí o direito à identidade cultural.

Como bem analisa Leuzinger (2009, 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 lingüísticas de terem sua própria vida cultural e de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua, conforme enunciado nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, de 1966⁹. Sobre os direitos culturais serem classificados como direitos fundamentais, a autora faz a seguinte consideração:

De fato, assim como ocorre com o direito ao meio ambiente equilibrado, que não encontra previsão no art. 5º da Constituição, restando enunciado em seu art. 225, mas nem por isso deixa de ser classificado como direito fundamental, os direitos culturais, embora não integrem o rol de direitos descritos no art. 6º, encontram previsão nos arts 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 (LEUZINGER, 2009, p. 48).

Assim, não basta que o indivíduo seja livre para manifestar sua cultura (língua, religião...); é necessário que o grupo seja preservado, 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

⁸ O Preâmbulo da Constituição da UNESCO afirma "(...) que a ampla difusão da cultura e da educação da humanidade para a justiça, a liberdade e a paz são indispensáveis para a dignidade do homem e constituem um dever sagrado que todas as nações devem cumprir com um espírito de responsabilidade e de ajuda mútua".

⁹ 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.

memória (LEUZINGER, 2009, p. 56-57). Sobre essa significativa relação dos grupos com sua identidade e memória, Leuzinger faz os seguintes apontamentos:

Identidade e memória são objetos de proteção jurídica por estarem diretamente relacionadas à dignidade das presentes e das futuras gerações. Identidade significa a vinculação do indivíduo ou do grupo às suas raízes, aos seus antepassados, constituindo a memória o que foi vivido e guardado, como garantia de existência (LEUZINGER, 2009, p. 57).

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 1º que:

(...) 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. (UNESCO, Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, 2001).

Essa Declaração considera ainda, em seu art. 5º, que “Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, que são universais, indissociáveis e interdependentes”.

Essas considerações são de grande relevância para a temática desenvolvida neste trabalho, haja vista que 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. Nesse sentido está o apontamento de Diegues:

Esses sistemas tradicionais de manejo não são somente formas de exploração econômica dos recursos naturais mas revelam a existência de um complexo de conhecimentos adquiridos pela tradição herdada dos mais velhos, de mitos e símbolos que levam à manutenção e ao uso sustentado dos ecossistemas naturais (DIEGUES, 1998, p. 85).

Portanto, instituir unidades de conservação 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.

O conflito que aparentemente se apresenta entre a proteção do meio ambiente e os direitos das populações tradicionais é abordado por Arruda, que assim expõe sua idéia:

A oposição populações tradicionais x necessidades de conservação dos recursos naturais cada vez mais é traduzida pela crítica às características do modelo de conservação vigente e a procura de uma compreensão mais precisa dessas populações e de seu padrão de ocupação do espaço e utilização dos recursos naturais (ARRUDA, 2000, p. 275).

A partir de uma interpretação sistemática da nossa Lei Maior, depreende-se que a proteção ambiental afasta a compreensão desses espaços naturais como elementos incompatíveis com a presença humana, sendo antes indispensável sua presença, muitas vezes, como fator de proteção (como ocorre com as populações tradicionais, incluindo os povos indígenas).

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, o acesso à cultura. Tudo isto define a noção de um mínimo existencial¹⁰.

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 idéia 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.

¹⁰ “O mínimo existencial, quanto à sua estrutura normativa, é uma regra jurídica, e não um princípio (...). Porém, é uma condição essencial para a concretização destes” (TORRES, 2008, p. 137).

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.

A partir desse cenário que nos é apresentado, poderemos analisar, no próximo capítulo, primeiramente como se dá o regime desses espaços protegidos denominados unidades de conservação, distinguindo as categorias de manejo e, conseqüentemente, a influência de cada uma dessas categorias nas populações tradicionais residentes nesses espaços. Caberá ainda expor, de maneira mais detalhada, quem são essas chamadas populações tradicionais, quais as características comuns entre esses vários grupos e qual a relação que se estabelece entre elas e o ambiente natural, que justifica sua permanência e seu relevante papel na proteção dos espaços que tradicionalmente ocupam.

2. AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA PERSPECTIVA DO SNUC E SUAS RELAÇÕES COM AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

2.1. Regime de proteção das unidades de conservação e estrutura do SNUC

Conforme já apontado no capítulo anterior, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído com a edição da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, visando regulamentar o disposto no § 1º, incisos I, II, III e VII, do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Tem-se então que as unidades de conservação (UCs), denominadas na Constituição como espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs), conforme já esclarecido no capítulo anterior, são reguladas pela Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC). Para Silva (2009, p. 236), o objetivo das UCs, 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 n. 9.985/2000 para unidades de conservação 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 UCs estavam previstas de forma desordenada, em diferentes leis e atos normativos. Essa lei teve o mérito de sistematizar o tratamento normativo das UCs, estabelecendo doze categorias, divididas em dois grandes grupos, quais sejam, unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável¹¹, tendo determinado as características de cada categoria de manejo e o seu regime dominial, conforme destacado por Leuzinger (2009, p. 120, 123).

¹¹ A Lei do SNUC reflete a composição de conflitos entre preservacionistas e socioambientalistas, como se nota pela própria distribuição das categorias de manejo em grupos distintos (LEUZINGER, 2009, p. 121).

As unidades de conservação 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:

- a) Parques Nacionais;
- b) Estações Ecológicas;
- c) Reservas Biológicas;
- d) Monumentos Naturais;
- e) Refúgios da Vida Silvestre.

Nas unidades de conservação 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 n. 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:

- a) Áreas de Proteção Ambiental;
- b) Áreas de Relevante Interesse Ecológico;
- c) Florestas Nacionais;
- d) Reservas de Fauna;
- e) Reservas Extrativistas;
- f) Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- g) Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

A importância de se instituir diferentes categorias de manejo, pautadas em critérios científicos, é apontada por Leuzinger da seguinte maneira:

A importância da previsão legal de distintas categorias de manejo reside na necessidade de existência de diferentes espécies de espaços protegidos para se atingir finalidades de conservação diversas. 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 (LEUZINGER, 2009, p. 104).

A respeito das finalidades de conservação diversas a que se refere Leuzinger no excerto acima transcrito, é possível afirmar, tendo por base os objetivos de cada grupo de unidade de conservação 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 Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (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.

No subtópico seguinte, serão caracterizadas as diferentes categorias de manejo dos dois grupos de unidades de conservação. Cabe agora expor alguns aspectos relevantes no que concerne às UCs de um modo geral, como os requisitos de instituição das unidades, a alteração das categorias de manejo, e especialmente o tratamento das populações tradicionais que já residiam naquele determinado local, antes da instituição da UC.

No que concerne à criação das unidades de conservação, o artigo 22 da Lei n. 9.985/2000 determina que são criadas por ato do Poder Público, o que significa que não é necessária a edição de lei formal, sendo também admitidos atos administrativos provenientes do Poder Executivo.

O § 2º do artigo supracitado dispõe que a criação dessas UCs “deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade”, sendo que, nos termos do § 4º, a consulta não será obrigatória quando se tratar de Estações Ecológicas ou Reservas Biológicas. A razão apontada por Silva (2009, p. 255) para essa faculdade seria que “a obrigatoriedade da consulta pública poderia esbarrar com dificuldades insuperáveis”, por não haver, nessas categorias, “público diretamente interessado”.

Leuzinger (2009, p. 158) aponta que, quanto aos estudos técnicos, “a Lei do SNUC limitou-se a exigí-los para a criação de UCs sem, contudo, definir quais seriam esses estudos nem delimitar os critérios científicos a serem utilizados para a escolha da categoria de manejo”. A autora lembra que nem mesmo o Decreto n. 4.340/2002, que regulamentou alguns artigos da Lei n. 9.985/2000, trouxe critérios a

serem necessariamente observados para instituir as unidades, o que, na visão da autora, “permitiu que continuassem a ser criadas por conveniência política ou razões outras quaisquer que não necessariamente correspondem, ao menos em relação à categoria de manejo a ser adotada, à real necessidade de proteção” (LEUZINGER, 2009, p. 158).

Quanto à alteração de UCs quanto ao grupo, o § 5º do artigo 22 da lei em comento determina que “as unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral”, desde que seja feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, e obedecidos os procedimentos de consulta já mencionados. Não se faz necessária, portanto, a edição de lei formal nesses casos. Quando se tratar de ampliação dos limites da unidade, sem modificação dos limites originais, também poderá ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico que criou a instituição, obedecidos os procedimentos de consulta pública.

Por outro lado, nos termos do § 7º do mesmo artigo, a supressão ou redução de limites de uma UC somente poderá ser feita mediante a edição de lei específica, respeitando a limitação constitucional (art. 225, § 1º, III). Isto significa que é vedada qualquer alteração que comprometa os atributos do espaço criado, ainda que essa alteração decorra de lei.

Cabe ainda ressaltar que as UCs, por força de lei, devem dispor de um plano de manejo, que deve ser elaborado em no máximo cinco anos após a sua criação (SILVA, 2009, p. 258). Esse plano consiste em um documento técnico, que é condição necessária para que seja exercida qualquer atividade nas unidades de conservação. São proibidas quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com seus objetivos, conforme dispõe o artigo 28 da Lei n. 9.985/2000.

Para Leuzinger (2009, p. 172), uma das questões mais controvertidas da Lei do SNUC diz respeito ao tratamento da presença humana em unidades de conservação, uma vez que cerca de 80% das unidades existentes são habitadas, sendo 36% unidades de uso indireto, segundo dados apresentados pela autora.

A questão é bastante complexa. Por um lado, deve-se considerar a situação das populações tradicionais residentes, especialmente em unidades de uso indireto,

tendo em vista o direito fundamental a uma vida digna e à identidade cultural; assim, é necessário proporcionar a essas populações “os meios para a manutenção de seu modo de vida e produção, repassados de geração em geração, e intimamente ligados à manutenção do grupo e a sua relação com a natureza” (LEUZINGER, 2009, p. 174).

Por outro lado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também caracteriza-se como direito fundamental. Já foi visto que uma das medidas adotadas para se efetivar esse direito é a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, e, dentre esses espaços, as unidades de conservação de proteção integral, necessárias para “garantir a integridade ou a recuperação de determinado ecossistema representativo ameaçado, um baixo grau ou a ausência de interferência antrópica” (LEUZINGER, 2009, p. 173).

Leuzinger (2009, p. 174) faz considerações importantes na tentativa de conciliar esses dois direitos, vez que, apesar de haver previsão legal de categorias de manejo que objetivam essa conciliação, diversas UCs de uso indireto vêm sendo instituídas onde há populações tradicionais residentes, que necessitam explorar os recursos florestais para sua sobrevivência. Vejamos:

Em face da existência de população tradicional nos limites da unidade a ser criada, deverá, sempre que possível, ou seja, sempre que o grau de proteção necessário à manutenção do ecossistema ou dos elementos naturais que exigiram sua criação permitirem, instituir o Poder Público unidade compatível com a sua presença (LEUZINGER, 2009, p. 175).

Caso seja realmente inviável a permanência dessas populações nas UCs, por conta da baixa capacidade de suporte do ecossistema, a solução indicada pela autora é o reassentamento desses grupos em locais que apresentem condições semelhantes, que lhes possibilite a sobrevivência física e cultural. A indenização só deve ocorrer se for uma opção do grupo, uma vez que pode levar à dispersão daquelas pessoas, e a conseqüente descaracterização de seu reconhecimento enquanto grupo, ocasionando a perda de sua cultura e práticas tradicionais.

Esse risco de perda dos saberes desses grupos tradicionais, quando compulsoriamente transferidos do local onde viviam, decorre também da falta de atualização dos saberes pelas novas gerações, além da introdução de formas distintas de produção (LEUZINGER, 2009, p. 222).

Além do mais, Leuzinger (2009, p. 177) observa que a mera retirada das populações tradicionais do local que habitam, mesmo que haja indenização, não

constitui ganho ambiental significativo para a defesa do meio ambiente. Isto porque essas pessoas “acabarão, possivelmente, por integrar a grande massa de miseráveis que habitam os centros urbanos e que é responsável por inúmeros problemas ambientais” (LEUZINGER, 2009, p. 177).

Mesmo porque, no que tange às indenizações, outro ponto conflituoso é que, na maioria das vezes, essas populações tradicionais não detêm o título de propriedade das terras que ocupam, mas apenas sua posse. De qualquer forma, Leuzinger (2009, p. 176) destaca que essa indenização não se dá nos moldes da desapropriação. A indenização, aqui, recairia sobre os recursos naturais que não mais poderão ser utilizados pelas comunidades para sua sobrevivência física e cultural, o que seria de difícil (se não impossível) valoração, daí a obrigatoriedade de reassentamento.

Visto esse panorama geral que a Lei 9.985/2000 apresenta, passemos a analisar, uma a uma, as diferentes categorias de manejo dos dois grupos de unidades de conservação, apontando apenas suas principais características, especialmente no que concerne à admissibilidade ou não da presença humana nos limites de cada UC.

2.1.1. Unidades de Proteção Integral

2.1.1.1. Parques Nacionais

Os Parques Nacionais¹² foram a primeira categoria de unidades de conservação instituída no Brasil. O artigo 11 da Lei n. 9.985/2000, apresenta o objetivo básico dessa categoria de UC:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica¹³, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

¹² Silva (2009, p. 239) denomina essa categoria de UC de Parques Públicos, uma vez que, quando criados pela União, são Parques Nacionais; quando criados pelos Estados são Parques Estaduais; e por Municípios, são Parques Naturais Municipais, de acordo com o § 4º do referido art. 11.

¹³ Interessante notar aqui a mesma concepção de parques nacionais adotada nos Estados Unidos: locais de “beleza cênica”, ou seja, com características naturais espetaculares ou únicas. Pela interpretação do artigo, conforme destaca Leuzinger (2009, p. 131), se depreende que, não sendo o local dotado de beleza cênica, não será ali instituído um Parque Nacional.

Como esses parques prevêm a visitação pública, bem como a proteção integral, é necessário que haja prévia desapropriação quando essas áreas são de domínio privado. De igual maneira, não é permitida a presença de populações humanas residentes, ainda que tradicionais (LEUZINGER, 2009, p. 129).

2.1.1.2. Estações Ecológicas

As Estações Ecológicas encontram-se disciplinadas no artigo 9º da Lei do SNUC, tendo como objetivo básico “a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas”. De acordo com os parágrafos desse mesmo artigo, a visitação pública é proibida, a não ser que haja objetivo educacional. Até mesmo a pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão ambiental. Se o impacto causado por essas pesquisas for maior que aquele causado pela simples observação ou coleta controlada de componentes do ecossistema, a área correspondente não pode ser superior a 3% da extensão total da unidade, ou ao limite de 1.500 hectares. Assim, sua criação é incompatível com o regime privado de propriedade, sendo necessária prévia desapropriação.

Como destaca Leuzinger (2009, p. 134), “constituindo categoria absolutamente restritiva, não há, obviamente, possibilidade de permanência de população tradicional residente quando de sua instituição”.

2.1.1.3. Reservas Biológicas

O objetivo das Reservas Biológicas encontra-se no artigo 10 da Lei n. 9.985/2000, e consiste na “preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais”. São, portanto, mais restritivas que as Estações Ecológicas, uma vez que nem mesmo a pesquisa científica que causa alterações ecossistêmicas poderá ser realizada. De acordo com o mesmo artigo, são permitidas apenas “as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais”.

Por ser a Reserva Biológica de posse e domínio públicos, exige desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, bem como a conseqüente indenização. E, em virtude dos próprios objetivos dessa categoria de

manejo, também não é admitida a presença de populações tradicionais que residam na área.

2.1.1.4. Monumentos Naturais

Os Monumentos Naturais consistem em uma categoria de UC diferenciada, uma vez que o objeto de proteção não é uma área, mas um sítio geológico específico, que, por sua singularidade, raridade, beleza cênica ou vulnerabilidade, exige proteção (SILVA, 2009, p. 242), como ocorre, por exemplo, com uma montanha ou uma cachoeira. Assim, o artigo 12 da Lei n. 9.985/2000 estabelece como objetivo dessa categoria “preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica”.

Os monumentos, em geral, incidem sobre pequena parcela da propriedade, não inviabilizando a exploração econômica do restante da propriedade. Não é necessário, portanto, que haja desapropriação, desde que o objetivo de preservação do monumento natural¹⁴ seja cumprido.

2.1.1.5. Refúgios da Vida Silvestre

Essa categoria de UC objetiva “proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória”, nos termos do art. 13 da Lei do SNUC.

Conforme dispõe o §1º desse artigo, “o Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários”. Do contrário, a área deverá ser desapropriada, conforme determina o §2º do referido artigo.

2.1.2. Unidades de Uso Sustentável

2.1.2.1. Áreas de Proteção Ambiental

¹⁴ Como exemplo de monumento natural, temos, em Mato Grosso, o Morro de Santo Antônio, sob jurisdição estadual.

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) estão disciplinadas no artigo 15 da Lei do SNUC. Vejamos:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Essas áreas podem ser públicas ou privadas. Leuzinger (2009, p. 142) destaca que a APA é o “mais típico exemplo de espaço ambiental criado com a finalidade de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade”. A autora aponta que essas áreas vêm sofrendo inúmeras críticas, por se entender que elas não cumprem a finalidade básica de proteção de parcelas dos ecossistemas.

Porém, a autora argumenta que, se fossem elaborados planos de manejo adequados, e se essas áreas sofressem efetiva fiscalização, seriam espaços úteis à proteção do meio ambiente, com baixíssimo custo para o Estado (LEUZINGER, 2009, p. 143).

2.1.2.2. Áreas de Relevante Interesse Ecológico

As Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) diferem das APAs principalmente por sua extensão, e por optar por uma área pouco ocupada (mas admitindo utilização direta dos recursos naturais). O artigo 16 da Lei do SNUC assim expõe os objetivos dessa categoria:

Art. 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

Essas áreas podem ser instituídas em terras públicas ou privadas, sendo também uma opção “mais barata”, para o Poder Público, de instituição de UC, procurando conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do ambiente natural (LEUZINGER, 2009, p. 144).

2.1.2.3. Florestas Nacionais

Diferentemente das categorias de manejo de uso direto tratadas anteriormente neste trabalho, as Florestas Nacionais (FLONAs) somente podem ser

criadas em áreas públicas. É uma floresta pública, a ser explorada pelo Poder Público, diretamente ou por meio de concessão (LEUZINGER, 2009, p. 147), exigindo, para sua criação, a desapropriação de áreas particulares.

O art. 17 da Lei n. 9.985/2000 define a FLONA como sendo uma “área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas”, apontando como objetivo básico “o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”.

A pesquisa nessas áreas é incentivada, estando sujeita à prévia autorização do órgão responsável, e devendo obedecer às condições e restrições estabelecidas. A visitação pública também é admitida.

No que tange à presença de populações tradicionais, o §2º desse mesmo artigo admite a permanência daquelas que já habitavam as Florestas Nacionais antes da sua criação. Porém, na visão de Leuzinger, essas florestas, enquanto categoria de UC, deveriam ser criadas

como grandes laboratórios geridos pelo Poder Público para o desenvolvimento de métodos que permitam aos povos da floresta o uso sustentável dos recursos naturais, em que haja o menor impacto possível, com um grau de aproveitamento econômico que lhes garanta uma boa qualidade de vida (LEUZINGER, 2009, p. 147).

A crítica feita por Leuzinger é no sentido de que as florestas nacionais vêm sendo instituídas com uma finalidade utilitarista¹⁵. No dizer da autora,

Apesar do comando legal, as florestas nacionais vêm sendo instituídas como florestas de produção, com o objetivo de concessão a particulares de sua exploração comercial para extração de recursos madeireiros e não-madeireiros, sem a preocupação com o desenvolvimento tecnológico a ser repassado às populações tradicionais (LEUZINGER, 2009, p. 147).

Nesse sentido, a própria finalidade dessa categoria como unidade de conservação é, por vezes, questionada, tendo em vista que, conforme apontado na obra da autora supracitada, algumas possuem tamanho muito reduzido, enquanto outras estão plantadas com pinus e eucalipto, não possuindo plano de manejo ou qualquer outra forma legalizada de exploração florestal (LEUZINGER, 2009, p. 148).

2.1.2.4. Reservas de Fauna

¹⁵ A concepção utilitarista de natureza seria “a idéia de que tudo que existe na Natureza tem uma finalidade, uma utilidade e que esta é, em última instância, servir ao homem” (CAVALARI, s/d, p.12).

As Reservas de Fauna estão concebidas no artigo 19 da Lei 9.985/2000, como sendo “uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos”.

Essa unidade é de posse e domínio públicos, de modo que as propriedades privadas que estiverem em seus limites deverão ser desapropriadas. A visitação pública é permitida, desde que compatível com o manejo da unidade. Também é admitida a pesquisa, mas a comercialização dos produtos dela advindos obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

Silva (2009, p. 250) nota, porém, que apesar de o § 3º do artigo 19 proibir qualquer tipo de caça, não há proibição expressa da pesca. Apesar disso, a Reserva de Fauna pode ser também da fauna aquática; aplica-se, nesse caso, a disciplina jurídica da pesca.

Quanto à possibilidade de permanência de populações tradicionais residentes nessas unidades, Leuzinger (2009, 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.

2.1.2.5. Reservas Extrativistas

As Reservas Extrativistas (RESEX) foram previstas inicialmente na Lei n. 6.938/81, em seu artigo 9º, inciso VI, com redação determinada pela Lei n. 7.804/89. Atualmente, são reguladas pelo artigo 18 da Lei n. 9.985/2000, que assim disciplina:

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

A RESEX é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, de acordo com o § 1º do artigo acima citado, exigindo desapropriação de áreas particulares incluídas em seus limites.

Conforme estabelece o § 2º do art. 18, a Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e

constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área (§ 3º). A pesquisa científica também é permitida e incentivada, devendo se sujeitar à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento (§ 4º). O § 6º estabelece que são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

A concepção de reservas extrativistas surgiu em função das mobilizações sociais e políticas iniciadas no Acre, sob a liderança de Chico Mendes. O processo foi deflagrado por seringueiros da região do Vale do Acre, por conta das injustiças geradas pelo sistema de aviamento e das mudanças ocorridas na Amazônia, a partir dos anos 70. Em função da crise da borracha, os seringais passaram a ser vendidos a empresários sulistas, ocorrendo a transformação desses locais em áreas de pastagem (LEUZINGER, 2009, p. 150).

A proposta de criação de reservas extrativistas ocorreu em 1985, em um encontro do Conselho Nacional de Seringueiros, inspirada no modelo de exploração de terras indígenas. As primeiras reservas extrativistas foram instituídas em 1990 (LEUZINGER, 2009, p. 150-151).

A autora (2009, p. 152) destaca a importância das RESEX que, ao lado das RDS, conferem efetividade, simultaneamente, a duas categorias de direitos fundamentais, quais sejam, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais, como foi visto no capítulo anterior.

Assim, como bem apontado por Leuzinger (2009, p. 153), as RESEX, assim como as RDS, que serão objeto do tópico seguinte, constituem importantes categorias de manejo, e, se bem administradas, poderão contribuir para a construção de um desenvolvimento realmente sustentável.

2.1.2.6. Reservas de Desenvolvimento Sustentável

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), disciplinada pelo artigo 20 da Lei do SNUC, é, ao lado da RESEX, uma das categorias de manejo que mais

efetivamente protege as populações tradicionais, em sua relação com os espaços naturais que ocupam, pois esse objetivo consta expressamente no texto legal.

Disciplina o artigo 20 que:

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.

Assim, conforme estabelecido no § 1º do art. 20, o objetivo dessas UCs 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”.

O domínio dessas unidades é público, sendo que a posse e o uso da área serão conferidos às populações tradicionais por contrato de concessão de direito real de uso.

Em uma comparação dessa categoria de manejo com a RESEX, Leuzinger faz apontamentos interessantes, no seguinte sentido:

Na verdade, a RDS poderia englobar a RESEX, uma vez que, dentro do conceito de população tradicional, que é mais amplo, está inserido o de população extrativista tradicional, uma espécie daquela. Bastaria ter o legislador ordinário ampliado o conceito de reserva extrativista para chegar ao mesmo resultado prático. Entretanto, não há qualquer consequência danosa às populações tradicionais a previsão de uma nova modalidade de unidade de conservação que tenha por escopo a preservação do ambiente necessário à sua manutenção, a partir da aplicação de seus conhecimentos e modos de produção, transmitidos de geração a geração. Dessa forma, enquanto as reservas extrativistas, teoricamente, 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 (LEUZINGER, 2009, p. 155).

No tocante às manifestações para a criação dessa categoria de manejo, a mesma autora (2009, p. 156) ressalta que, diferentemente da RESEX, alicerçada em reivindicações sociais, a RDS teve iniciativa dos biólogos, que, com a finalidade de conservar espécies faunísticas ameaçadas de extinção, propuseram às populações locais, na Amazônia, parcerias que permitissem conciliar conservação ambiental e desenvolvimento social.

2.1.2.7. Reservas Particulares do Patrimônio Natural

Pelo disposto no artigo 21 da Lei do SNUC, a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) é “uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”. Esse gravame constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, devendo ocorrer a inscrição no Registro Público de Imóveis (§ 1º).

Como essa categoria de UC constitui área privada de proteção, sendo criada a partir de pedido do proprietário, não há qualquer tipo de indenização por parte do Poder Público. Por isso, essas UCs são muito vantajosas para o Estado, pois permitem um alto grau de proteção, sem que se efetue gastos públicos (LEUZINGER, 2009, p. 144).

Há também diversas vantagens para o proprietário da RPPN, além da proteção ambiental propriamente dita. Leuzinger (2009, p. 144-145) aponta as seguintes: a isenção no pagamento do imposto territorial rural (ITR); a possibilidade de solicitar recursos para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, proteção, educação ambiental e ecoturismo; a faculdade de comercializar cotas de reserva florestal (CRF) para fins de compensação de reserva legal; além de o Fundo Nacional de Meio Ambiente ter uma linha de apoio específica para RPPNs, financiando projetos a serem desenvolvidos nessas áreas.

A partir do momento em que a RPPN é criada, não poderá mais ser extinta ou alterada por vontade do particular ou de seus sucessores, somente sendo admitida por meio de lei, conforme estabelece o art. 22, § 7º, da Lei n. 9.985/2000.

2.2. Populações tradicionais, suas características e seu papel na proteção dos espaços naturais

Já se introduziu neste trabalho a discussão quanto à conservação do meio ambiente, que é direito fundamental, sendo que a instituição de unidades de conservação é um instrumento que visa efetivar a proteção desse direito. Apontou-se ainda a questão das populações tradicionais que já residiam nesses locais onde se institui uma UC, e como essas populações são tratadas de acordo com a Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000), de acordo com a categoria de manejo instituída,

lembrando que aí existe o direito à identidade cultural, igualmente positivado na Constituição Federal.

Cabe agora distinguir quem são essas populações tradicionais, identificando suas características comuns, e apontar, sob o ponto de vista normativo, quais as definições que vêm nos sendo apresentadas. Como decorrência dessas características, será possível perceber a relevância da permanência 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 (ARRUDA, 2000, p. 280), por exemplo, nos países em desenvolvimento esses espaços naturais são, em sua maioria, habitados. É possível perceber várias comunidades tradicionais, tais como caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros, pescadores artesanais, babaçueiros, residindo nesses espaços há diversas gerações (ARRUDA, 2000, p. 274). Todas essas populações tradicionais apresentam características comuns, que devem ser reconhecidas especialmente para que se possa constatar a presença de uma população tradicional em uma determinada área, quando da criação de uma unidade de conservação.

Diegues elenca algumas dessas características que aproximam esses diversos grupos. São elas:

- a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um *modo de vida*;
- b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que reflete na elaboração de estratégias de uso e manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transmitido de geração em geração por via oral;
- c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
- d) moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados;
- e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado;
- f) reduzida acumulação de capital;
- g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
- h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas;
- i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social do trabalho,

- sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final;
- j) fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos;
 - l) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras (DIEGUES, 1998, p. 87-88).

Dentre todas essas características expostas, Diegues (1998, 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 adote práticas de manejo de baixo impacto para que se conserve os recursos naturais para o futuro, transmitindo esses conhecimentos e valores de geração em geração, como garantia de sobrevivência e coesão do próprio grupo.

Admite-se que as culturas tradicionais não são estáticas. Diegues (1998, p. 93) reconhece que essas culturas “estão em constante mudança seja por fatores endógenos ou exógenos”, mas nem por isso deixam de estar inseridas no que se denomina “pequena produção mercantil”. Aliás, como bem afirma o autor,

A assimilação de determinados padrões de consumo da sociedade capitalista nos países capitalistas periféricos não significa necessariamente mudança radical de padrões culturais básicos, uma vez que toda cultura tem capacidade de assimilar elementos culturais externos (DIEGUES, 1998, p. 93).

Leuzinger (2009, p. 219) aponta que essas mudanças são inerentes a qualquer sociedade, “mas não as descaracterizará enquanto forem mantidos rituais, modos de fazer, criar e viver, formas de pensar e agir, que estabelecem essa relação com o passado e determinam limites às alterações”. Afinal, Stavenhagen (*apud* LEUZINGER, 2009, p. 219) afirma que as mudanças culturais atingem todas as culturas, sendo que “uma cultura demonstra sua vitalidade quando é capaz de preservar sua identidade, integrando-se às mudanças”. Chiriboga (2006, pág. 48) aponta que o direito à identidade cultural “consistente em conservar, adaptar e mudar voluntariamente a própria cultura”.

Está claro que, diante dessa liberdade cultural, se as mudanças forem tais que descaracterizem os grupos a ponto de não mais apresentarem as

características exigidas pela legislação vigente para que sejam considerados tradicionais, perderão a proteção legal (LEUZINGER, 2009, p. 220).

A autora aponta ainda as principais características que identificam uma população tradicional, retomando alguns pontos trazidos por Diegues, e elencando outros. Vejamos:

- 1- auto-identificação e identificação pela sociedade envolvente como pertencentes a um grupo distinto;
- 2- práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, que produzam baixo impacto e contribuam para a proteção da diversidade biológica;
- 3- dependência, para sua sobrevivência física e cultural, da natureza, seus ciclos e seus elementos;
- 4- importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação de capital;
- 5- territorialidade, entendida como noção de pertencimento a determinado território, em cujos limites se reproduzem crenças, mitos e práticas, ancestrais ou não, que reatualizam e reivificam a memória coletiva;
- 6- posse comunal e gestão compartilhada dos recursos naturais;
- 7- transmissão do conhecimento por meio da tradição comunitária intergeracional, normalmente tradição oral (LEUZINGER, 2009, p. 223).

No campo das referências normativas, o inciso XV do artigo 2º da Lei n. 9.985/2000 trouxe a seguinte definição de população tradicional:

Grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações¹⁶ em determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.

Porém, esse dispositivo foi vetado, sob a justificativa de que o conceito seria demasiado abrangente, podendo ser aplicado a praticamente toda a população brasileira (LEUZINGER, 2009, p. 208).

A Lei 9.985/2000 apresenta um conceito em outro momento, no artigo 20, ao disciplinar as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, conforme visto anteriormente.

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).

¹⁶ O substitutivo ao Projeto de Lei do SNUC, apresentado em 1995, estabelecia como tempo de permanência mínimo duas gerações. O texto final, aprovado na Câmara, aumentou o tempo de permanência para três gerações.

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 n. 6.040 foi publicado em 7 de fevereiro de 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 (2009, 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. Vejamos uma importante consideração da autora nesse sentido:

Definições amplas de população tradicional, como esta, posta no Decreto, podem conduzir a sérios desvios na Política de Meio Ambiente, na medida em que grupos que praticam atividades degradadoras, como, por exemplo, o de garimpeiros, podem vir a ser considerados tradicionais, face às limitadas exigências contidas no instrumento normativo (LEUZINGER, 2009, p. 212).

Contudo, por constituir esse decreto apenas um ato administrativo, sujeito, portanto, ao princípio da legalidade, deve ser interpretado em harmonia com as leis que versam sobre a matéria (LEUZINGER, 2009, 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 populações já ocupam 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?

Deve-se lembrar que o objetivo das unidades de conservação de uso sustentável, especialmente nas modalidades RESEX e RDS¹⁷, não é apenas o de garantir os direitos das populações tradicionais, assegurando sua permanência no local que ocupam, a fim de proteger sua identidade cultural. O que se protege nestas unidades não é necessariamente a cultura como elemento autônomo, mas a cultura como a manifestação dessa relação entre homem e natureza. Em outras palavras, as unidades de uso sustentável, nas modalidades ora mencionadas, se destinam à proteção da relação cultural que as populações tradicionais mantêm com os espaços naturais por elas ocupados e manejados.

A proteção da cultura dessas populações é, então, o reconhecimento da importância de práticas capazes de assegurar a manutenção dos processos biológicos. Toda esta discussão remete à idéia de sustentabilidade: proteger a permanência dessas populações significa assegurar os meios para que possam continuar reproduzindo seus usos tradicionais, e, como conseqüência, assegurar a durabilidade da vida.

Portanto, o fundamento das unidades de uso sustentável que admitem a ocupação tradicional é afirmar o reconhecimento de que a presença dessas populações é indispensável para assegurar a existência dos processos biológicos naquele espaço, uma vez que a remoção das comunidades tradicionais pode representar perdas ambientais para o local. A proposta é que haja um sistema de proteção cooperativa, em que se assegure a presença de populações tradicionais, que, através de seus usos e práticas, auxiliem na conservação ambiental.

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”. Para os efeitos deste trabalho, considera-se os povos indígenas como pertencentes ao gênero populações tradicionais.

¹⁷ É necessário fazer essa ressalva, uma vez que outras categorias desse grupo, como as RPPNs, são áreas particulares, e, portanto, tem outros objetivos. Porém, apesar de as RESEX e RDS serem as categorias mais expressivas para atender a essa finalidade, podem haver outras, como as próprias Florestas Nacionais, atendendo a esse objetivo.

É certo que a Constituição Federal lhes imprimiu disciplina jurídica distinta, reconhecendo, em seu artigo 231, os direitos originários¹⁸ desses povos sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las. Porém, 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 n. 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 que diz respeito à intensidade de sua relação com o meio natural.

Povos indígenas externam uma relação fortemente espiritual com as terras, sendo estas o fundamento de sua própria existência, que não se limita à referência física. Ayala faz notar que:

o regime jurídico proposto pelo texto constitucional para a definição de terras indígenas reconhece outra qualidade da relação, também particular e especial, que é estabelecida entre os povos indígenas, os recursos ambientais e as terras que tradicionalmente ocupam, relação que, além de cultural, é *espiritual*, justificando, inclusive, as razões constitucionais da garantia da *proteção de sua inamovibilidade* (AYALA, 2008, p. 290).

¹⁸ Sobre os 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). 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*” (AYALA, 2008, p. 289).

Conforme a idéia 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*¹⁹.

¹⁹ Palavras de Ayala, no momento da correção deste trabalho.

3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO MODELO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO EQUILÍBRIO ENTRE A PROTEÇÃO DE ESPAÇOS NATURAIS E POPULAÇÕES TRADICIONAIS

3.1. O Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Mato Grosso face à Lei n. 9.985/2000

No capítulo anterior foi apresentado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Verificou-se o regime de proteção das unidades de conservação, enfatizando as unidades que asseguram a permanência das populações tradicionais residentes nesses locais.

Cabe agora fazer uma análise similar no que tange ao estado de Mato Grosso, através do estudo do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, instituído pelo Decreto n. 1.795, que data de 4 de novembro de 1997. Apesar de anterior à Lei do SNUC, o decreto que institui o SEUC-MT, por não divergir da proposta da referida lei, se encontra vigente e plenamente aplicável.

Quando aos objetivos especificados no parágrafo único do artigo 3º do Decreto n. 1.795/97, importa perceber que é trazida novamente a dicotomia outrora analisada, referente à junção dos interesses dos dois grandes grupos do movimento ambientalista, no sentido de ora proteger os recursos naturais a partir de uma perspectiva preservacionista, ora promover a utilização racional dos recursos ambientais, sob uma ótica conservacionista, o que inclui a proteção aos direitos das populações tradicionais. Assim, se observa através dos seguintes incisos do artigo 3º, parágrafo único: “proteger paisagens naturais de notável beleza cênica” (inciso VI); “estimular o desenvolvimento regional integrado, com base no uso sustentável dos recursos naturais” (inciso V); “proteger o modo de vida das populações tradicionais, estimulando sua promoção sócio-econômica e respeitando sua cultura” (inciso XIII).

Faz-se necessário ainda verificar as categorias de UC estabelecidas pelo SEUC MT, conforme dispõe o Capítulo III do decreto em comento. O sistema estadual conta com três grupos com categorias distintas: Unidades de Proteção Integral, Unidades de Uso Sustentável, e Unidades de Manejo Provisório.

As unidades de proteção integral, da mesma forma que mais tarde viria a estabelecer o SNUC, permitem apenas o uso indireto, e contam com as seguintes categorias, elencadas no artigo 10: Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parque Estadual e Municipal, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

As unidades de uso sustentável são constituídas pelas categorias relacionadas no artigo 17: Área de Proteção Ambiental, Floresta Estadual e Floresta Municipal, Reserva Extrativista e Estrada Parque. Esta última categoria não consta no SNUC. Conforme preceitua o artigo 21 do Decreto n. 1.795/97, “as Estradas Parques serão criadas em áreas de domínio público ou privado, compreendendo às rodovias e suas margens de alto valor panorâmico, cultural ou recreativo”.

Quanto ao terceiro grupo instituído pelo SEUC, o artigo 22 desse decreto dispõe que:

Art. 22 - As Unidades de Manejo Provisório, criadas sob a denominação de Reservas de Recursos Naturais, visam assegurar temporariamente, a proteção parcial dos atributos naturais até que estudos técnico-científicos indiquem a melhor destinação para a área protegida.

E ainda, de acordo com o parágrafo único do artigo citado, “nas Unidades de Manejo Provisório será admitida a exploração de parte dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável, sujeita às limitações legais”.

Para a finalidade do presente trabalho, é de fundamental importância perceber se no Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Mato Grosso há ou não prioridade para um sistema de proteção cooperativa, ou seja, categorias que assegurem a presença de populações tradicionais, que por sua vez, por conta dos usos e práticas de manejo que adotam em relação ao meio ambiente, contribuem para a conservação desses locais.

De fato, a única categoria que assegura a presença de populações tradicionais no sistema estadual é a Reserva Extrativista. Assim dispõe o artigo 22 do Decreto n. 1.795/97:

Art. 20 - As Reservas Extrativistas são áreas naturais, de domínio público, ocupadas por populações tradicionais que as utilizam direta e indiretamente, de forma sustentável, como forma de subsistência, de acordo com planos de utilização previamente estabelecidos e aprovados pela FEMA²⁰ com a participação da comunidade.

²⁰ A antiga Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso (FEMA-MT) foi transformada ao nível de Secretaria Estadual do Meio Ambiente, SEMA-MT, em 2005.

Ocorre que em nenhum momento o decreto estabelece critérios para classificar uma UC, quando da sua criação. Não há exigência expressa de que essa definição de categoria seja fundamentada em parâmetros a serem verificados nos estudos técnico-científicos, que apontem se a área em estudo possui ou não capacidade de suporte para a permanência de populações tradicionais, de modo que a decisão sobre qual categoria será instituída depende muito mais de uma decisão política do que técnica.

3.2. Considerações quanto à importância do zoneamento como instrumento de planejamento dos usos dos espaços ambientais

Outro importante instrumento que merece destaque na busca da proteção ao meio ambiente é o zoneamento ambiental, ou zoneamento ecológico-econômico (ZEE). Apesar de ser um instrumento distinto das UCs, possui vínculo com o tema aqui discutido, razão pela qual merece ser mencionado neste tópico.

Apesar de o zoneamento não ser uma medida jurisdicional, é um importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938/81, uma vez que estabelece indicações a partir de diagnósticos baseados na avaliação de potencialidades e fragilidades de espaços e dos recursos, sob três variáveis: economia, sociedade e meio ambiente.

O zoneamento “é uma medida de ordem pública cujo objetivo é arbitrar e definir os usos possíveis, estabelecendo regras aptas a definir como e quando serão admitidas determinadas intervenções sobre o espaço” (ANTUNES, 2008, p. 181).

Conforme destaca Granziera (2009, p. 315), “o zoneamento decorre da manifestação de uma política pública, que vai proteger ou privilegiar algum valor, de forma a não ferir o ordenamento jurídico”.

É possível perceber ainda, nos artigos 2º e 3º do Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, os objetivos do zoneamento:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos

naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

O zoneamento implica em uma decisão pública de planejamento do território sob as variáveis econômica, social e ambiental. Desta decisão podem resultar cenários diferenciados para a proteção de interesses das populações tradicionais e do meio ambiente. O zoneamento propõe um diagnóstico e um prognóstico e realiza escolhas sobre como todos esses interesses serão melhor protegidos, assegurados e otimizados em todo o Estado de Mato Grosso. Ele irá apontar, por exemplo, se deve haver mais UCs em uma região, e qual a categoria de UC a ser criada.

Para isso, o estudo deve ser embasado criteriosamente sob conceitos técnicos, devendo ser analisadas as potencialidades de determinadas regiões, buscando o uso e o aproveitamento sustentável para a exploração e ocupação do meio ambiente.

Tendo o zoneamento a função de planejar e indicar os usos dos espaços e a ocupação dos solos, a partir de uma avaliação integrada sobre as variáveis sociais, econômicas e ambientais, seria ele um instrumento muito importante para a política ambiental de Mato Grosso, se nesse diagnóstico fossem identificados espaços propícios ao desenvolvimento de formas de proteção cooperativa com as populações tradicionais, sendo propostas para criação unidades de conservação com esse objetivo.

3.3. Panorama geral das unidades de conservação e populações tradicionais em Mato Grosso

Mato Grosso conta atualmente com 105 unidades de conservação legalmente instituídas, sendo que 58 são unidades de proteção integral, e 47²¹ são unidades de uso sustentável, conforme informa o item “áreas protegidas criadas”, em seu subitem “unidades de conservação”, do substitutivo nº 3, do projeto do Zoneamento Socioeconômico Ecológico (ZSEE) de Mato Grosso.

²¹ Conforme citado no corpo do texto, esses dados constam no substitutivo do projeto do zoneamento de Mato Grosso, aprovado em primeira votação pela Assembléia. Porém, o mesmo documento lista todas as unidades de conservação existentes no estado. Nessa listagem, constam apenas 45 unidades de uso sustentável, que, somadas às unidades de proteção integral, totalizariam 103 unidades de conservação.

Sob a jurisdição federal estão 23 UCs. São 8 UCs de proteção integral, sendo 4 estações ecológicas e 4 parques nacionais. Há ainda 15 UCs de uso sustentável, sendo 1 área de proteção ambiental (APA), e 14 reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs).

Com relação às UCs de proteção integral sob a jurisdição estadual, Mato Grosso conta com 30, sendo 6 estações ecológicas, 1 monumento natural, 17 parques, 2 refúgios da vida silvestre, 2 reservas ecológicas e 2 RPPNs (tendo sido aqui classificadas como UCs de proteção integral). Há ainda 1 parque em estudo para readequação de limites. As UCs de uso sustentável somam 13, sendo 6 APAs, 1 distrito agroecológico, 5 estradas parque, e 1 reserva extrativista. O total é de 44 UCs sob essa jurisdição.

No que diz respeito às UCs sob jurisdição municipal, tem-se 36 unidades. São 19 UCs de proteção integral, distribuídas em 1 horto florestal, 2 monumentos naturais, 13 parques, 2 parques zoológicos, e 1 reserva biológica. Quanto às UCs de uso sustentável, são 17, sendo todas APAs.

Nota-se que, apesar de haver um certo equilíbrio entre o número de unidades de proteção integral e de uso sustentável, o efeito para fins de proteção das populações tradicionais não é o esperado. Isto porque a maior parte das UCs de uso sustentável existentes em Mato Grosso é composta de RPPNs, que são áreas particulares, e APAs, que podem ser públicas ou privadas.

De fato, há no estado somente uma UC cuja categoria objetiva justamente assegurar a permanência das populações tradicionais. Trata-se da Reserva Extrativista Guariba Roosevelt, sob jurisdição estadual, criada pelo Decreto 9.521/96 e Lei Estadual 7.164/99, e ampliada pela Lei 8.680/2007. A unidade localiza-se entre os municípios de Aripuanã e Colniza, e sua extensão é de 138,092 hectares (Fonte: websites da Socioambiental e Secretaria de Comunicação Social de Mato Grosso - SECOM).

Segundo consta na própria página da SECOM, “a Reserva Extrativista Guariba Roosevelt abriga cerca de 50 famílias, às margens dos Rios Guariba e Roosevelt”. Essas famílias, conforme a mesma fonte, “vivem diretamente do extrativismo da castanha do Brasil, do óleo de copaíba e da extração da borracha, do mesmo modo que seus antepassados faziam desde o início do século passado”.

Porém, além de populações extrativistas, Mato Grosso abriga ainda diversos outros grupos tradicionais. Afora as mais de 40 etnias indígenas²² dispersas geograficamente pelo estado, há outros povos tradicionais, como: retireiros na região nordeste de MT, quilombolas na baixada cuiabana, na região do Pantanal (Poconé, Barão do Melgaço e Vila Bela). Há ainda pescadores tradicionais na região da baixada (Cáceres, Poconé, Barão do Melgaço). No caminho de Cuiabá para Cáceres, na região serrana, há ainda comunidades que se identificam como morreiros ou morroquianos²³.

Nota-se, então, que, apesar de haver diversas comunidades tradicionais em nosso estado, até hoje só foi instituída uma unidade de conservação que tem como objetivo a real conciliação entre os direitos das populações tradicionais e a proteção ambiental. Além disso, apesar do avanço que uma RESEX representa na proteção de direitos das populações tradicionais, essa modalidade de UC protege apenas as populações tradicionais extrativistas. As demais comunidades tradicionais permanecem sem essa possibilidade de serem abarcadas pela proteção legal, caso o Poder Público tome a decisão de instituir uma UC restritiva nos espaços que ocupam.

3.4. Discussões acerca do modelo de unidades de conservação adotado no Brasil e em Mato Grosso

A partir dos dados apresentados no item anterior deste capítulo, evidencia-se que o modelo de proteção ambiental baseado em unidades de conservação, em Mato Grosso, segue, em linhas gerais, a tendência nacional. O próprio SEUC-MT (Lei n. 1.795/97) foi instituído a partir do modelo já vigente no país, modelo este que se consolidou com a edição do SNUC (Lei n. 9.985/2000).

²² Quanto aos povos indígenas, há uma diversidade étnica muito grande no estado de Mato Grosso. Apenas de modo exemplificativo, na região noroeste (Brasnorte, Juína, Tangará da Serra, Campo Novo dos Pareci), há os Irantxe, Rikbaktsa, Enawene Nawe, Pareci, Myky, Nambiquara. Na região Norte (Peixoto do Azevedo, Guarantã do Norte), há os Panará, Kaiapó, Terena. Na região nordeste (Luciara, São Félix do Araguaia, Confresa, Santa Terezinha), há Karajá, Tapirapé, Krenak. Em Campinápolis, General Carneiro, Paranatinga, Barra do Garças, Canarana, Água Boa, Primavera do Leste, Santo Antônio do Leste, Nova Xavantina há os Xavante. Em Rondonópolis, General Carneiro há os Bororo. No médio-norte há 16 etnias no Parque Indígena do Xingu: Suyá, Kaiabi, Yudjá, Ikpeng, Kamaiurá, Yawalapiti, Mehinaku, Trumai, Waurá e outros. Em Juara há os Kaiabi, Munduruku e Apiacá.

²³ Dados fornecidos por Adriana Wernek (secretária executiva do Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento - FORMAD), através de e-mail, em 11 de maio de 2010.

É interessante notar que, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, de onde se importou o modelo de unidades de conservação, 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 de populações tradicionais que até então contribuíram de forma imprescindível para a conservação desses espaços naturais.

A principal característica que se faz notar nesse modelo adotado no Brasil, conforme já visto, é a divisão em dois grandes grupos distintos de unidades de conservação: proteção integral e uso sustentável. Apesar de as unidades de conservação 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 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.

O número é consideravelmente pequeno, considerando o total de UCs existentes no país. Questões pertinentes seriam: Todas as demais unidades de conservação não possuem capacidade de suporte para abrigar populações tradicionais? Foram realizados estudos que confirmassem a fragilidade desses ambientes, à época da criação dessas UCs? Caso não tenha havido, com base em que parâmetro se estabelece que deve ser criada uma unidade de proteção integral, e não de uso sustentável? Os objetivos das demais categorias de uso sustentável colidem com a ocupação tradicional?

Observa-se a falta de critério com que, de modo geral, vem sendo instituídas as unidades de conservação no Brasil, a inobservância de parâmetros mínimos que permitam identificar a fragilidade do ecossistema, instituindo por vezes unidades de conservação com base apenas no potencial turístico da paisagem, desconsiderando direitos das populações que tradicionalmente ocupavam esses locais, populações estas que vinham contribuindo para a própria manutenção da área conservada.

Ademais, ainda que se trate de espaços realmente frágeis, a simples indenização dessas pessoas não é a melhor solução, pois isso acarretaria a dispersão do grupo, com a conseqüente perda de sua identidade, seus conhecimentos, suas crenças, seus mitos (LEUZINGER, 2009, p. 241). Como bem salienta a autora,

embora o Estado não possa obrigar a comunidade a se manter tradicional, não pode, igualmente, determinar sua dissolução, olvidando a obrigação constitucional de proteção às culturas tradicionais e ao patrimônio cultural nacional (LEUZINGER, 2009, p. 241).

Uma alternativa que se aponta é, no caso de estudos apontarem que o ecossistema não comporta o impacto causado pela presença humana, ainda que adotando práticas de baixo impacto, essas pessoas sejam realocadas pelo Poder Público, em local que lhes permita as mesmas condições de sobrevivência física e cultural (LEUZINGER, 2009, p. 241).

Até que ocorra essa transferência, devem ser estabelecidas normas e ações específicas, destinadas a compatibilizar sua permanência na área com os objetivos da unidade, sem que haja prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia desses grupos, sendo-lhes assegurada a participação na elaboração das referidas normas e ações (art. 42, § 2º da Lei n. 9.985/2000).

Na prática, sabe-se que não há como supor que não haverá uma ruptura nesses saberes tradicionais, pois, como já foi lembrado quando se tratou das características que permitem identificar uma população como sendo tradicional, essas pessoas possuem uma forte ligação com o espaço que ocupam, uma noção de pertencimento a um determinado território, no qual reproduzem seus ritos, suas crenças, seus hábitos e práticas tradicionais. Ao serem forçadas a se retirar desses espaços, esse vínculo pode ser fragilizado.

Saliente-se que o que deverá determinar a criação ou não de uma UC de uso sustentável são os estudos técnico-científicos realizados previamente, que devem

apontar a capacidade de suporte desse determinado ecossistema. Não é admissível que sejam instituídas unidades de proteção integral em locais onde poderia perfeitamente haver a conciliação entre a proteção ambiental e a manutenção das populações tradicionais que ali habitavam. Ao proceder dessa maneira, está havendo uma flagrante violação a direitos fundamentais, uma vez que, além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito este, ao menos na maior parte dos casos, protegido e respeitado por essas populações), está em discussão o direito à identidade cultural, e mesmo o princípio maior de nossa ordem jurídica, que é o princípio da dignidade da pessoa humana.

As deficiências presentes no sistema brasileiro (e, conseqüentemente, mato-grossense) não estão na adoção do modelo de unidades de conservação, em si. O que se questiona não é a criação de UCs, pois elas seriam um instrumento extremamente relevante de proteção da biodiversidade se planejadas e instituídas com o rigor técnico que a questão exige. Está clara a necessidade de unidades de proteção integral em áreas onde o ecossistema chegou ao nível de não suportar mais um mínimo de impacto ambiental, mesmo aquele produzido por populações que adotam práticas de manejo sustentáveis.

A questão está na aplicação desse modelo, ou seja, na decisão sobre qual será a categoria da unidade de conservação a ser criada, que, ao que se evidencia, não tem sido conduzida de maneira adequada. Em nível estadual, este seria, inclusive, um papel fundamental a ser desempenhado pelo zoneamento, realizando escolhas sobre como esses interesses devem ser melhor protegidos e assegurados em Mato Grosso, e indicando espaços propícios ao desenvolvimento de formas de proteção cooperativa com as populações tradicionais, de modo a propor a criação de unidades de conservação com esse objetivo.

As reservas extrativistas (RESEX) e as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), como já se afirmou, seriam as categorias mais adequadas a um sistema de cooperação, por garantirem a permanência de populações humanas, que por sua cultura e seu modo de vida vão auxiliar na proteção do espaço natural. Quanto às RESEX, reconhece-se o avanço em ter esta categoria incluída em nosso Sistema Nacional de Unidades de Conservação, contudo, são necessárias alternativas para viabilizar a permanência das populações tradicionais nesses locais. Compartilhando essa idéia,

Um grande desafio a ser enfrentado nos próximos anos nas Reservas Extrativistas, se refere à sustentabilidade dessa categoria de Unidade de Conservação. Embora no contexto atual a importância das comunidades tradicionais para a conservação ambiental e para manutenção de serviços ambientais já tenha reconhecimento, ainda é frágil a aplicação de recursos financeiros que apoiem as cadeias produtivas extrativistas e inviabilizem o êxodo rural e a implementação de atividades econômicas degradadoras como a exploração madeireira e a pecuária extensiva. Há necessidade de se buscar alternativas que viabilizem a permanência das famílias extrativistas nas reservas, com melhoria de qualidade de vida, mantendo suas práticas tradicionais e conservando a biodiversidade local (Termo de Referência nº 026/09, do ICMBio).

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 insuficiente²⁴, 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 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 primeiro capítulo deste trabalho, permanece forte a concepção, há muito enraizada na cultura ocidental, de que a sociedade humana e a natureza são antagônicas e incompatíveis.

Diegues faz referência à preocupação de Callicot (1991, *apud* DIEGUES, 1998, pp. 35-36) quanto a essa dicotomia entre homem e natureza. O citado autor assevera que deve desenvolver-se, sempre que possível, “um enfoque mais dinâmico e simbiótico da conservação, sem desprezar os humanos que vivem em certa harmonia com a natureza”.

E esse enfoque seria justamente o proposto pela criação de unidades de conservação na modalidade de uso sustentável, como se vem afirmando, em especial no que concerne às RESEX e RDS. Há aqui uma relação de cooperação: um modelo que possibilita a permanência das populações tradicionais nos locais que habitavam, mantendo seus usos e práticas tradicionais, essenciais para garantir a proteção do espaço natural no qual estão inseridas.

²⁴ No Brasil, só há uma RDS instituída sob jurisdição federal, e três sob jurisdição estadual (BENATTI, 2007, p. 34).

Ademais, é importante lembrar que não basta que a política ambiental brasileira se resume à criação de espaços especialmente protegidos. Este seria um instrumento dentre muitos que devem ser implementados ou aperfeiçoados, para garantir a proteção ambiental. Há vários outros fatores a serem considerados para que haja um efetivo avanço na busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diegues, citando Ekersley, aponta essa face do problema em considerar apenas as unidades de conservação, especialmente de proteção integral, como única alternativa para as políticas de conservação ambiental, sem que haja preocupações mais amplas. Nesse sentido, tem-se que:

considerar as unidades de conservação como “ilhas” e colocar de lado pedaços de áreas selvagens, ignorando os problemas crescentes de superpopulação e poluição que, paulatinamente, apresentarão impactos negativos sobre as áreas naturais remanescentes, representa, de um ponto de vista ecológico, uma atitude derrotista (EKERSLEY, 1992, *apud* DIEGUES, 1998, p. 35).

Estes espaços, já se destacou, são de extrema relevância, especialmente quando instituídos de maneira adequada, embasados em estudos técnicos. Porém, é preciso atentar para aspectos sociais, tais como a falta de planejamento urbano, os conflitos fundiários, a má distribuição de renda. Afinal, não haveria significativo ganho ambiental ao instituir “ilhas” preservadas, deixando de lado as causas da degradação ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas palavras finais deste trabalho, necessário se faz retomar algumas idéias, bem como apontar as sugestões que possibilitarão o estudo de novas abordagens a partir da temática investigada.

Especialmente neste início do século XXI, em que se verifica uma verdadeira crise ambiental, a busca por uma maior proteção dos recursos e espaços naturais vem adquirindo maior relevância.

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 (art. 225, § 1º, III), para possibilitar essa efetiva tutela do meio ambiente foram os espaços territoriais especialmente protegidos – ETEPs, posteriormente denominados pela legislação infraconstitucional de unidades de conservação.

Note-se que a Constituição assegura tanto o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como o direito à identidade cultural, neste caso, das populações tradicionais residentes em áreas que são objeto de especial proteção. Apesar do aparente conflito entre esses dois valores, afasta-se essa idéia, a partir da noção de um mínimo existencial que deve ser garantido através de um conjunto de medidas, como a qualidade dos recursos, o acesso à cultura.

O meio ambiente, para as populações tradicionais, é parte integrante da cultura, que, por sua vez, é indissociável do elemento humano. Há, então, uma relação de interdependência. A proteção ambiental afasta a compreensão desses espaços naturais como elementos incompatíveis com a presença humana, sendo antes indispensável sua presença, muitas vezes, como fator de proteção.

Passando pela concepção em que a relação homem/natureza era vista sob o enfoque do homem como problema a ser removido, como condição para a proteção ambiental, a conciliação só começou a surgir a partir do fim do século XX, quando através de convenções internacionais passou-se a defender o respeito e manutenção das comunidades tradicionais, por reconhecer seu estilo de vida como relevante à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.

No Brasil, foi editada em 2000 a Lei n. 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), que teve o mérito de sistematizar o tratamento normativo das UCs, 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.

As unidades de proteção integral não permitem qualquer tipo de uso direto dos recursos naturais, não admitindo, portanto, a permanência de populações tradicionais em seus limites, o que nos leva a afirmar que a proteção conferida por esta categoria se refere exclusivamente aos bens ambientais.

As unidades de uso sustentável, porém, têm em seu próprio objetivo conciliar a proteção natural com o uso dos recursos ambientais de forma sustentável. Essas unidades podem ser instituídas em áreas públicas ou privadas, dependendo do objetivo de cada categoria específica.

Nas unidades que admitem a permanência de populações tradicionais em seus limites, há, a nosso ver, uma proteção não somente do bem ambiental, ou da cultura como elemento autônomo, ou das populações tradicionais residentes nesses espaços protegidos, mas a proteção da relação que as populações tradicionais mantêm com os espaços naturais que habitam, relação esta que garante que esses ambientes se mantenham conservados, assegurando os meios para que essas populações possam continuar reproduzindo seus usos tradicionais, e, como consequência, assegurar a durabilidade da vida.

Dessa análise se depreende que o fundamento das unidades de uso sustentável, nessas modalidades específicas, é afirmar o reconhecimento de que a presença das populações tradicionais é indispensável para assegurar a existência dos processos biológicos naquele espaço.

O que se nota é que, apesar do objetivo das UCs de uso sustentável de conciliar a proteção natural com o uso dos recursos ambientais, poucas são as unidades existentes que atendem à finalidade de proteção da relação que as populações tradicionais mantêm com os espaços naturais. 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.

Cabe aqui lembrar que o nosso ordenamento jurídico consegue determinar muito bem o que é “bem estar”, e assegurar sua proteção; vem ainda obtendo significativos avanços na proteção do valor “natureza”; e através do modelo atual de unidades de conservação, consegue proteger, até certo ponto, o valor “cultura”, apesar de, especialmente em relação a este último valor, o resultado não ser satisfatório.

Porém, no que concerne aos povos indígenas, não se trata de proteger apenas os direitos culturais destes povos, mas muito além disso. Trata-se de uma relação espiritual destes com os espaços naturais, que supõe uma relação indissociável entre sobrevivência material e espiritual, e que justifica sua proteção constitucional diferenciada em relação às demais populações tradicionais, proteção esta que o modelo de unidades de conservação, por si só, não é capaz de garantir.

Quanto ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC-MT), este foi instituído pelo Decreto n. 1.795/97, e conta com três grupos com categorias distintas: Unidades de Proteção Integral, Unidades de Uso Sustentável, e Unidades de Manejo Provisório.

Apesar de Mato Grosso contar com populações de pescadores artesanais, quilombolas, retireiros, dentre outros grupos tradicionais expressivos, no que concerne à proteção dos direitos das populações tradicionais, a única categoria que assegura, de fato, a presença de populações tradicionais no SEUC é a Reserva Extrativista, sendo que só foi instituída uma até o momento, no estado. As demais populações tradicionais, portanto, permanecem sem ser contempladas com a possibilidade de instituição de reservas de uso sustentável. Nesse sentido, é de fundamental importância que haja uma mudança normativa no sentido de ampliar o âmbito de proteção, abarcando também as populações tradicionais não-extrativistas.

Outro instrumento de grande relevância para a proteção ambiental é o zoneamento, que estabelece indicações a partir de diagnósticos baseados na avaliação de potencialidades e fragilidades de espaços e dos recursos, sob as variáveis econômica, social e ambiental, podendo indicar cenários diferenciados para a proteção de interesses das populações tradicionais e do meio ambiente.

Este seria um instrumento muito importante para a política ambiental de Mato Grosso, se nesse diagnóstico fossem identificados espaços propícios ao

desenvolvimento de formas de proteção cooperativa com as populações tradicionais, e fossem propostas para criação unidades de conservação com esse objetivo.

As unidades de conservação no Brasil, de uma forma geral, vêm sendo instituídas sem que sejam observados parâmetros mínimos que permitam identificar a fragilidade do ecossistema, instituindo por vezes unidades de conservação com base apenas no potencial turístico da paisagem.

Exige-se que sejam realizados previamente estudos técnico-científicos, a fim de avaliar a capacidade de suporte do ecossistema em questão, e determinar qual categoria de unidade de conservação deve ser criada. E um apontamento que se faz aqui, para que seja objeto de consideração em trabalhos posteriores, é: até que ponto esses estudos técnico-científicos podem determinar a abrangência da proteção que deve ser estendida a uma população tradicional, tendo em vista que está em discussão uma relação entre seres humanos, que provavelmente sofrerão danos irreversíveis em consequência dessa “expulsão” das terras que vinham ocupando geração após geração?

Ademais, ainda que se trate de espaços realmente frágeis, a simples indenização das pessoas que ali residiam não é uma solução indicada. Como já foi abordado, essas comunidades estão associadas a culturas específicas, compartilhando valores comuns dos quais só poderão ser portadores quando associados a outros membros de seu próprio grupo. A mera indenização acarretaria a dispersão da comunidade, e a conseqüente perda de sua identidade e memória.

Se, no caso, ficar determinado que o ecossistema não comporta o impacto causado pela presença humana, ainda que adotando práticas de baixo impacto, uma alternativa, a nosso ver menos impactante, seria que o Poder Público garantisse a essas pessoas a transferência para um local em condições similares ao que ocupavam anteriormente, que lhes permita as condições de sobrevivência física e cultural.

Não se pode crer que não haja perdas e rupturas para essas populações, ao adotar uma medida neste sentido. Porém, no plano fático, sabe-se que as decisões nem sempre são tomadas da melhor forma pelo Poder Público. Assim, se essa decisão for conduzida de maneira equivocada, pautando-se por outros interesses que divergem da proteção dos direitos fundamentais da maneira mais ampla possível, e essas populações forem forçadas a deixar os espaços naturais que

ocupavam, o reassentamento, embora não deixe de ser uma medida agressiva, é preferível à mera indenização. A intenção ao propor esta medida é, ao menos, garantir que se produza o menor impacto negativo possível para essas populações, visto que este, certamente e infelizmente, ocorrerá.

Porém, sempre que possível, a proposta é que haja um sistema de proteção cooperativa, em que se assegure a presença de populações tradicionais, que, através de seus usos e práticas, auxiliem na conservação ambiental.

O que se buscou questionar com este trabalho, afinal, não é a criação de unidades de conservação. É certo que elas, isoladamente, não resolvem de modo satisfatório todos os problemas ambientais, nem tampouco sociais, no que tange aos direitos das populações tradicionais. Porém, são um instrumento extremamente relevante da Política Nacional de Meio Ambiente, para a proteção da biodiversidade. Espera-se que, através da atividade legislativa e da efetiva aplicação pelo executivo, esse instrumento se desenvolva e se aperfeiçoe ao longo do tempo, a partir da contribuição de estudos e trabalhos que apontem alternativas mais éticas e eficazes na proteção da relação entre populações tradicionais e bens ambientais.

O principal problema que se visualiza é a forma como vem sendo aplicado esse modelo, ou seja, a decisão sobre qual será a categoria da unidade de conservação a ser criada é que deve ser conduzida de maneira adequada, de modo que se respeite os direitos fundamentais que sustentam a discussão apresentada.

Por fim, é relevante lembrar que não basta que a política ambiental brasileira se resuma à criação de espaços especialmente protegidos. Longe de ser a única medida a ser tomada, é preciso atentar para outros aspectos, essencialmente sociais, de modo a não instituir “ilhas” preservadas, abandonando a preocupação com as causas da degradação ambiental a um segundo plano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2008.

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. In: **Revista Amazônia Legal: de estudos sócio-jurídico-ambientais**. Universidade Federal de Mato Grosso, Ano 1, n. 1 (jan/jun – 2007). Cuiabá: EdUFMT, 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. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4297.htm>. Acessado em: 22 jan. 2010.

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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acessado em: 7 jan. 2010.

BRASIL. 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>>. Acessado em: 30 abr. 2010.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil – Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro. **As concepções de natureza no ideário educacional no Brasil nas décadas de 1920 e 1930**. Disponível em:

<<http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/CyT-MA/CyT-MA-2-CAVALARI.pdf>>. Acessado em: 2 jun. 2010.

CHIRIBOGA, Oswaldo Ruiz. **O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano**. Sur, Rev. int. direitos humanos. 2006, vol.3, n.5, pp. 42-69. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1806-64452006000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em: 30 jun. 2010.

COLCHESTER, Marcus. Resgatando a natureza: Comunidades tradicionais e áreas protegidas. In: DIEGUES, Antônio Carlos (org.). **Etnoconservação: Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

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.

FERREIRA, Heline Sivini. Deveres ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

Guariba Roosevelt (MT). Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/uc/1141/geral>>. Acessado em: 23 abr. 2010.

IFMT, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. **Normas básicas e padrões para a elaboração do trabalho de conclusão de curso (TCC)**. Disponível em: <www.cefetmt.br/documentos>. Acessado em: 27 ago. 2009.

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.

Lideranças partidárias. **Projeto de Lei n. 273/2008 (Substitutivo n. 03)**. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acessado em: 06 abr. 2010.

MATO GROSSO. Decreto nº 1.795, de 4 de novembro de 1997. **Dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.sema.mt.gov.br/cuco/arquivos>>. Acessado em: 14 abr. 2010.

MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

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

_____. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

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

SEMA empossa Conselho Deliberativo da RESEX Guariba Roosevelt. Disponível em:

<<http://www.secom.mt.gov.br/ng2/conteudo2.php?sid=53&cid=55760&parent=46>>. Acessado em: 23 abr. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **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>. Acessado em: 30 jun. 2010.