

## **POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO RECONHECIMENTO DOS TERRITÓRIOS DE CONSERVAÇÃO: FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE NA PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA E CULTURAL.**

ARAÚJO JR., Miguel Etinger de \*; MEDA, Renata Vieira \*\*.

**Resumo:** As populações tradicionais vivem um estilo de vida diferente ocupando territórios de conservação que legalmente não lhes pertencem, tendo em vista que essas terras são concebidas e criadas a partir de uma decisão unilateral, onde o Poder Público detém o domínio e a utilização. Nas unidades de conservação ocupadas por povos tradicionais, permite-se observar que embora estejam habitadas, encontram-se preservadas e com altos índices de conservação da biodiversidade, sendo um espaço destinado à reprodução física e cultural de cada povo tradicional, todavia, mediante a intervenção radical do Estado, estes povos são desapropriados dos territórios que serão destinados ao equilíbrio do ecossistema necessário à humanidade em geral, logo, às populações urbanas. A discriminação social dos sujeitos tradicionais é decorrente de políticas de conservação que desconsideram o papel desses povos na conservação de seus habitats naturais, contudo, como forma de mitigar esse efeito negativo, caberia por iniciativa do Poder Público, a imposição de mecanismos de compensação social que buscassem ressarcir a sociedade atingida pelo benefício concedido à coletividade.

**Palavras-chave:** Populações tradicionais; Unidades de Conservação; Desapropriação; Políticas Públicas.

## **POPOLI TRADIZIONALI NEL RICONOSCIMENTO PER I TERRITORI DI CONSERVAZIONE: FUNZIONE SOCIALE DELLA PROPRIETÀ NELLA PROTEZIONE DELLA DIVERSITÀ BIOLOGICA E CULTURALE**

**Sommario:** Le popoli tradizionali vivono uno stile di vita diverso occupano territori di conservazione che non legalmente appartengono a loro, considerando che queste terre sono progettate e create da una decisione unilaterale, dove il governo possiede il dominio e l'uso. Nelle aree conservazione occupate dai popoli tradizionali ci permette osservare che anche se sono abitate, sono conservati e con alti livelli di conservazione della biodiversità, con uno spazio per la riproduzione fisica e culturale di ogni popolo tradizionali, però, con l'intervento dello Stato radicale, queste persone sono espropriati dei territori che verranno utilizzati per l'equilibrio dell'ecosistema necessario per l'umanità in generale, in modo, per le popolazioni urbane. La discriminazione sociale di soggetti tradizionali è a causa di politiche di conservazione che disprezzo il ruolo di questi popoli nella conservazione degli habitat naturali, tuttavia, come un modo per attenuare questo effetto negativo, si inserisce su

---

\*Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina/PR. Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Advogado. Endereço eletrônico: miguel.etingergmail.com

\*\*Bolsista pela Entidade Financiadora CAPES. Mestranda pelo Programa de Direito Negocial da UEL-Universidade Estadual de Londrina/PR. Endereço eletrônico: renatameda@hotmail.com

iniziativa nelle autorità pubbliche, l'istituzione di meccanismi di compensazione sociale che cercano di rimborsare la colpita da beneficio concesso al coletivo.

**Parole-chiavi:** Popoli tradizionali; Unità di conservação; Espropriação; Politiche pubbliche.

## INTRODUÇÃO

No contexto do socioambientalismo voltado para a conservação da natureza, em especial para as unidades de conservação, são envolvidos principalmente dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, às populações tradicionais e à função socioambiental da propriedade. A situação compreende, dentre outros aspectos, estudos ecológicos sobre a flora, a fauna, o território, a ocupação dos seres humanos e as atividades envolvidas naquela área.

Para realizar o presente exame, estruturou-se o trabalho com breve análise acerca do desenvolvimento histórico e do contexto político do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, especialmente acerca da inclusão das populações tradicionais, consagrando direitos socioambientais a partir de políticas públicas ambientais que envolvem as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental, promovendo não só a sustentabilidade estritamente ambiental, mas a social, valorizando a diversidade cultural, com ampla participação social na gestão ambiental.

Parte-se, portanto, para a análise jurídica e doutrinária acerca da questão das populações tradicionais em territórios de conservação que são reconhecidas pela dependência frequente com a natureza construindo um modo de vida peculiar, onde o território em que ocupam é compreendido, sobretudo, como algo indispensável à sua reprodução física e cultural, necessitando haver identidade definida em um território definido, assegurado e garantido e ainda, que haja conexão histórica com o povo ali residente.

Ato contínuo é feita uma análise sobre a permanência desses povos nos territórios de conservação submetidos a um regime de proteção definido pelo Estado, manifestados em casos concretos, como as jurisprudências que reconhecem o equilíbrio do ecossistema à humanidade em geral, desconhecendo quaisquer direitos das populações sobre as áreas que tradicionalmente ocupavam e manejavam há várias gerações. Vistas como uma ameaça à conservação, as populações locais são simplesmente expulsas de suas terras, sendo realocadas em locais e condições insatisfatórias.

A relevância da pesquisa consiste em definir, mediante políticas públicas, a integração da vida econômica e social das populações tradicionais em áreas de conservação,

ressalvadas regras mais severas para determinadas áreas de proteção, sendo assegurado o direito de permanência, condicionada à utilização sustentável dos componentes da biodiversidade e repartição de benefícios derivados do acesso a recursos genéticos.

O estudo será feito com base no método dedutivo e análise de casos concretos.

No presente trabalho foram identificadas medidas de discriminações sociais presentes em políticas de conservação que propõe a desapropriação dos territórios, a migração para outras áreas o que implica no conseqüente agravamento de suas condições de vida, no crescimento do conflito rural, no direcionamento dessas populações para as periferias da cidade, engrossando a situação de miséria e a proliferação de favelas, ou ainda, a promoção de uma maior degradação ambiental, visto que em razão de não conseguir se deslocar para novas áreas são obrigados a superexplorar as áreas ainda acessíveis.

Foram apresentadas medidas que se concentram em considerar o papel das populações tradicionais na conservação de seus habitats naturais, através de mecanismos de participação na criação, implantação e gestão das unidades de conservação e ainda, a imposição pelo Poder Público de medidas de mitigação e compensação pelos impactos sociais.

## **1. HISTÓRICO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A INCLUSÃO DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS**

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

Juliana Santilli (2005, p.72) aponta que não estava presente a concepção atual da Lei que trata sobre os Sistemas Nacionais de Unidades de Conservação - SNUC na qual dispõe que as unidades de conservação devem representar amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais.

Somente em 1988 que atualmente, o extinto Instituto de Desenvolvimento Florestal – IBDF propôs uma lei que instituísse o SNUC, que depois de aprovada pelo Conama, foi encaminhada ao Congresso Nacional, em 1992.

O projeto de lei foi encaminhado para o Congresso Nacional pelo presidente Fernando Collor de Melo em maio de 1992 onde adotava uma posição claramente preservacionista cuja preocupação das unidades de conservação consistiria somente para o

valor das espécies e ecossistemas, a perda da biodiversidade, deixando-se de atentar às exigências e necessidades humanas, tampouco referindo-se à qualidade de vida dos povos, é o que se pode afirmar como o mesmo trilhado por Juliana Santilli (2005, p. 73):

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

O original projeto instaurou três categorias de unidades de conservação: a) as Unidades de Proteção Ambiental (reserva biológica, estação ecológica, parque nacional, estadual e municipal, monumento natural e refúgio de vida silvestre) não admitindo a presença humana; b) as Unidades de Manejo Provisório (reserva de recursos naturais) prevendo, em caráter provisório, a proteção total dos atributos naturais até que fosse definida sua destinação “tolerado o uso direto sustentável dos recursos pelas comunidades tradicionais existentes no ato da criação”; c) as Unidades de Manejo Sustentável (reserva da fauna, área de proteção ambiental, floresta nacional, estadual e municipal e reserva extrativista) prevendo a “proteção parcial dos atributos naturais, admitindo a exploração de partes dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável”, neste efeito, verifica-se que as duas últimas categoriais permitiram a presença humana.

Remanescendo nesta senda, vale salientar que as reservas extrativistas incorporadas ao original projeto de lei, anteriormente já haviam sido criadas e regulamentadas pelo Decreto nº 98.897/90 como “espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos renováveis, por população extrativista”. Assim, embora haja a possibilidade da manutenção de permanência das comunidades tradicionais, ainda que transitoriamente, na reserva de recursos naturais, não consta no projeto de lei qualquer definição legal de população tradicional.

Em 1994, o deputado Fábio Feldmann apresentou sua primeira proposta com diversas alterações para o texto original, sintetizando controvérsias entre preservacionistas e socioambientalistas, conforme apontado por Maurício Mercadante (2001, p. 196-204):

[...]

Essa radical intervenção do Poder Público sobre o domínio e a utilização da terra é, em geral, motivada pela necessidade de se manter determinadas áreas intocadas, tendo em vista sua importância ímpar, em termos científicos,

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

[...]

O resultado dessa situação é que a maior parte das unidades legalmente criadas no país só existe mesmo no papel. Os decretos de criação são verdadeiras obras de ficção jurídica. A grande maioria das unidades não foi sequer regularizada fundiariamente. Os recursos financeiros e humanos disponíveis para a fiscalização são ridículos. [...]

O conservacionismo tradicional tende a localizar a causa do problema na falta de sensibilidade ecológica e de espírito público das elites dirigentes, políticas e empresariais e, por extensão, na falta de educação e consciência da própria população. A degradação e as insuficiências do sistema de unidades de conservação seriam o resultado da prevalência de interesses privados e imediatistas sobre necessidades coletivas e de longo prazo. Embora não se possa negar relevância a esses argumentos, o fato é que eles indicam apenas um lado da questão.

[...] Uma vez reconhecido esse fato, pode-se afirmar que, mesmo que o país viesse a dispor de recursos necessários para regularizar fundiariamente, cercar, equipar, fiscalizar e gerir as unidades de conservação, ainda assim seria muito pouco provável que se pudesse garantir, em longo prazo, a conservação dessas áreas, se elas continuassem a ser concebidas, criadas e manejadas com base na filosofia tradicional.

O relatório da Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, denominado “Nosso Futuro Comum”, ao analisar essas questões, cita o exemplo do Quênia, que destinou 6% de seu território a parques e reservas, a fim de proteger sua vida selvagem e ganhar divisas com o turismo. Porém, os atuais 20 milhões de habitantes do país já estão pressionando tanto os parques que as terras sob proteção vêm sendo gradativamente perdidas devido à invasão de agricultores. O mesmo se observa em relação aos parques da Etiópia, Uganda, Zimbábwe e de outros países, onde um número cada vez maior, porém mais pobre, de camponeses se vê forçado a depender de uma base recursos naturais cada vez mais reduzida. O relatório conclui afirmando que “*são sombrias as perspectivas para os parques que não contribuem de modo marcante e comprovado para os objetivos de desenvolvimento nacional*”.

Em 1995, com o afastamento do deputado Fábio Feldmann do Congresso Nacional, a relatoria do projeto de lei que institui o SNUC foi distribuída ao deputado Fernando Gabeira, que dentre novas modificações incluiu dispositivos acerca das comunidades locais, como a) participação na criação, implantação e gestão das unidades de conservação - UCs; b) incentivo a participarem da gestão das unidades; c) garantia de subsistência pela utilização de recursos naturais existentes no interior das UCs, por outro lado, o acesso controlado a esses recursos, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos; d) a justa e equitativa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da criação das unidades entre a sociedade em geral e as comunidades locais afetadas.

O parecer do deputado Fernando Gabeira revela alguns pontos fundamentais das divergências entre preservacionistas e socioambientalistas, tendo em vista que orienta a implantação das UCs com o propósito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras, assegurando as populações residentes que dependam ou não dos recursos, o acesso a esses recursos ou meios alternativos de existência em condições dignas, portanto, faz-se necessário buscar novas formas de gestão e financiamento das UCs, que permitam a sua viabilidade econômica, envolvendo os proprietários particulares e a iniciativa privada.

Neste período, disseminou-se no Brasil a expressão “população tradicional” designando um conjunto de grupos humanos que supostamente vivem em harmonia com a natureza, em geral, tem-se como tais os seringueiros, caiçaras, pescadores artesanais, comunidades ribeirinhas, grupos extrativistas, populações indígenas e remanescentes de quilombos, entre outros segmentos que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos, afirmando sua existência nos ambientes, todavia, conhecem o difícil caminho para a efetivação das propostas e implantação de metas.

Como se observou acima existe diversos pontos que implicaram na inclusão das populações tradicionais, no entanto, a proteção destas comunidades ganhou fôlego com a criação de legislações que as reconhecem como comunidades e povos tradicionais.

## **2. LEGISLAÇÃO**

O Poder Público criou uma série de legislações e políticas públicas que surgiram em razão de interesses que envolvem a consciência, organização dos discursos e das pressões sobre as populações tradicionais a fim de inseri-las na pauta política, sendo avaliados os

interesses dos indivíduos como cidadão e da sociedade em que se insere, incluindo as dimensões históricas e sociais.

Na década de 80, vislumbrou-se a emergência de problemas no Brasil dentro da questão ambiental, tais como o crescimento econômico, a explosão demográfica, a poluição, o esgotamento dos recursos naturais, a ocupação da Amazônia, na qual os povos que ali viviam se tornaram vítimas marginalizadas, sendo expulsos de suas terras.

Nesta época, conforme aponta Catharina Apolinário de Souza, Eliane Marta Quiñones e Carlos Lopes dos Santos (2013, p. 179) “a Mata Atlântica se resumia a 7% do seu total e na tentativa de conter o desmatamento foram criadas 123 Unidades de Conservação, administradas pelo Poder Público, saldo do que restou das florestas”.

Ainda neste período, constatou-se que populações tradicionais ocupam um espaço que legalmente não lhes pertence, o que influencia na expulsão de muitos deles, por outro lado, diante do não reconhecimento desses povos como proprietários, observou-se também que áreas de preservação habitadas se encontravam preservadas e com altos índices de conservação da biodiversidade pela ação de manejo desses povos diante de seu modo de vida.

Articula-se questões entre a biodiversidade e a sociodiversidade, sendo elencadas entre elas não somente a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos e a proteção de espécies ameaçadas em extinção, paisagens naturais e recursos hídricos e edáficos (solo), mas também a proteção dos recursos naturais destinados à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

## **2.1 O CONCEITO JURÍDICO DE POPULAÇÃO TRADICIONAL**

Após longuíssima tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2.892/92 foi aprovado e deu origem a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC cujo artigo 2º, inciso XV previu o conceito do termo “populações tradicionais”, embora tenha sido vetado, sob o argumento de vagueza de seu enunciado:

Art. 2 Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
XV - população tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do

meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.

A razão do veto da definição de ‘populações tradicionais’ prevista na Lei do SNUC deu-se pela justificativa da Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, enviada pelo Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional, mediante seu conteúdo ser tão abrangente que caberia toda a população do Brasil, o que contrariaria o interesse público:

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

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

Remanescendo nesta senda, a Lei 11.428/2006 que dispõe sobre a proteção e utilização do bioma Mata Atlântica, define população tradicional como sendo aquela que vive “em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sócio-cultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental” (art. 3º, II).

Finalmente em 2007 surge um decreto federal que vê os povos e comunidades tradicionais como parte integrante do meio ambiente, criando o Decreto-Lei nº 6.040/2007, qual seja a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:  
I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica,

utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Internamente, a categoria das populações tradicionais pode ser verificada na MedProv 2.186-16/2001, artigo 7º, III, quando se refere a comunidades indígenas e comunidade local como sendo o:

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

No plano internacional, a Convenção da Diversidade Biológica reconhece, em seu preâmbulo, a dependência de comunidades locais e populações indígenas com os estilos de vida tradicionais, isto é a estreita dependência de recursos biológicos. O artigo 8º deste mesmo dispositivo, estabelece que os signatários desta Convenção devem “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável de diversidade biológica”.

Embora a formulação de uma definição jurídica acerca das populações tradicionais seja um conceito problemático face as dificuldades geradas pela tendência à associação com concepções de imobilidade histórica e atraso econômico, conforme afirma por Paul E. Little (2002, p.23), a categoria “populações tradicionais” tem sido bastante reconhecida em sua dimensão política e estratégica.

A doutrina especializada conceitua a nomenclatura “populações tradicionais” e aponta elementos característicos, conforme assinala Antonio Carlos Diegues (1999, p.03):

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

Com efeito, Antonio Diegues (1999, p.21 e 22) aponta que essas sociedades se caracterizam:

Pela a dependência frequente, por uma relação de simbiose entre a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constroem um modo de vida; conhecimento aprofundado da natureza e de

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

Ainda, entende o autor que a existência dos termos “populações tradicionais”, “sociedades tradicionais” e “comunidades tradicionais” revela entendimentos de diferentes escolas antropológicas sobre o tema, portanto, imperiosa é a contribuição de Cunha e Almeida (2001, p.184) onde apontam que a terminologia está ainda por definir contornos, por esta razão, adotar-se neste trabalho, a utilização do termo “populações tradicionais”.

De certa forma, a nomenclatura do conceito colabora para preconceitos em relação a essas populações, como fundamenta Paul Little (2002, p.86):

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

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

Maurício Gonsalves Torres (2012, p. 744) aponta que a falta de precisão da conceituação “População Tradicional”, implica na dificuldade em definir quem tem ou não direito a terra, gerando um conceito que em muitas vezes, se presta mais à exclusão do que a proteção dessa população.

Não se pode olvidar, a contribuição de Henyo Trindade Barreto Filho (2006, p.110) o qual assinala que a noção de populações tradicionais produz efeitos nas disputas simbólicas constituídas por lutas internas em torno do acesso aos fatores de produção, bem como nos processos políticos que influenciam os direitos territoriais.

Como se observou acima existe diversos posicionamentos jurídicos e entendimentos de escolas acerca do termo “populações tradicionais”, no entanto, a falta de precisão em definir a expressão, implica mais na expulsão destas do que na sua proteção.

## **2.2 A CONVENÇÃO 169 DA OIT**

Verificados alguns pontos principais sobre o conceito de populações tradicionais em territórios de conservação, serão tecidas algumas considerações no plano internacional.

Conforme aponta Juliana Santilli (2009, p. 143) no plano internacional, o principal instrumento é a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002, em Genebra, que mediante o Decreto Legislativo de 20 de junho de 2002, entrou em vigência em julho de 2002, cujo princípio é o respeito e proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais.

A Convenção se dedica a dois temas principais: o caráter vinculante do Decreto Legislativo nº 142 de 2002, por meio do qual o Brasil ratificou e tornou-se signatário, bem como os sujeitos que a Convenção engloba.

Reconhece-se, desta forma, a aplicação direta da Convenção no Brasil com os sujeitos de direito elencado no seu artigo 1º, sendo definidos em três critérios fundamentais, conforme fundamentado pelo Instituto Socioambiental<sup>1</sup>: a) a existência de condições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional; b) a presença de uma organização social regida total ou parcialmente por regras e tradições próprias; c) a auto-identificação, fundamental no reconhecimento dos grupos tribais que fazem parte de um país.

Em princípio a abrangência sobre os sujeitos de direito a que se aplica a Convenção recai para os povos indígenas e quilombos, ambos reconhecidos como minorias étnicas no Brasil, contudo, inclui-se ainda as populações tradicionais, haja vista a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH tê-las reconhecidas como povos tribais, reconhecendo

---

<sup>1</sup>Notícia fornecida pela Consulta livre, prévia e informada na Convenção 160 da OIT. Disponível em: [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil). Acesso em 20/01/2014.

características sociais, culturais e econômicas diferentes dos outros setores da comunidade nacional, o que implica na obrigação do Estado de oferecer direitos diferenciados para essas populações com o objetivo de garantir o acesso a uma cidadania plena de seus membros:

*“De acuerdo com lo expuesto, la Corte considera que los miembros del Pueblo Saramaka conforman una comunidad tribal cuyas características sociales, culturales y económicas son diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, particularmente gracias a la relación especial existente con sus territorios ancestrales, y porque se regula nellos mismos, al menos en forma parcial, através de sus propias normas, costumbres y tradiciones. Consecuentemente, la Corte procede a analizar si, y en que medida, los integrantes de pueblos tribales requierend ciertas medidas especiales que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.*

*A.2)Esta Corte ha sostenido anteriormente, con base e nel artículo 1.1 de la Convención, que los miembros de los pueblos indígenas y tribales precisam ciertas medidas especiales para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, en especial respecto del goce de sus derechos de propiedad, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural.*

*Otras fuentes del derecho internacional han declarado, en igual sentido, que dichas medidas son necesarias.*

*Particularmente, enel caso Moiwana, la Corte determinó que otra de las comunidades maroon que viven en Surinam tampoco es indígena a la región pero que constituye una comunidad tribal que se asentó em Surinamen los siglos XVII y XVIII, y que esta comunidad tribal tenía una relación profunda y abarcativa respecto de sus tierra san cestrales" que se centraba no "enel individuo, sino em la comunidade em su conjunto".*

*Esta relación especial com la tierra, así como su concepto comunal de propiedad, com llevó a que la Corte aplicara a la comunidade Moiwana su jurisprudência em relación com las comunidades indígenas y sus derechos a la propiedad comunal, de conformidad com el artículo 21 de la Convención.*

*La Corte no encuentra una razón para apartarse de esta jurisprudência enel presente caso. Por ello, este Tribunal declara que se debe considerar a los miembros del Pueblo Saramaka como una comunidad tribal y que la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas también es aplicable a los pueblos tribales dado que comparten características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho Pueblo (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Saramaka Vs. Suriname. 28/11/2007).*

Remanescendo nesta senda, o artigo 3º do Decreto Lei 6.040/2007 já mencionado anteriormente, define populações tradicionais com todos os elementos e critérios estabelecidos no artigo 1º da Convenção 169 da OIT, portanto, este último além de ser aplicado aos povos indígenas e quilombos, também deve incidir sobre as populações tradicionais, embora ainda não existam registros de reconhecimento expresso no ordenamento jurídico brasileiro.

A importância da correta aplicação das normas da Convenção 169 da OIT se dá diante dos inúmeros conflitos de sobreposição de áreas protegidas, pela necessidade de as populações tradicionais serem ouvidas, consultadas, de forma livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, sobre as medidas administrativas e legislativas que possam lhes afetar diretamente.

Em 2008, a Central Única dos Trabalhadores - CUT produziu um comentário sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT relatando vários níveis de problemas acerca de questões como auto-identificação, consulta e participação e direito às terras e aos recursos naturais, desenvolvimento e saúde.

No presente estudo, brevemente analisar-se-á os três primeiros problemas sendo a primeira questão referente à dimensão da auto-identificação dos povos tribais, elencado no artigo 1º, parágrafo 2º da Convenção 169 da OIT, que posteriormente foi incorporado à legislação brasileira por meio do Decreto nº 4887/2003 - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – onde se reconheceu a auto-identificação dos povos originários.

A questão atinente à consulta e participação refere-se à questionada efetividade dos fóruns pelos povos tribais, seja pela ausência de interessados, ou pela aparente desconsideração de manifestação dos atores sociais, o fato é que as consultas populares têm o condão de validar as políticas públicas.

Por fim, a questão atinente ao direito às terras e aos recursos naturais se perfaz no grande problema enfrentado pelos povos tribais, considerando que a desapropriação<sup>2</sup> desses territórios implica na violação de direitos constituídos, implicando no aumento do grau de violência nessas áreas, e ainda gerando conflitos pela retirada dos recursos naturais, por parte de empresas.

Neste sentido, Catharina Apolinário de Souza, Eliane Marta Quiñones e Carlos Lopes dos Santos (2013, p. 182) partem de uma passagem da ONG OCARETÉ “Entremundos: Encontro de povos e comunidades tradicionais, 23 a 26.08.2010”, na qual o processo de inclusão na construção de políticas públicas ainda é pouco eficiente, embora seja de conhecimento das comunidades o difícil caminho para a efetivação das propostas e implantação de metas.

---

<sup>2</sup> Desapropriação refere-se à consequente perda do bem para o Poder Público, nascendo para o anterior proprietário o direito de ser ressarcido em justa indenização em dinheiro e, por esta, entende-se o valor real do imóvel, de modo a ressarcir-lo integralmente do desfalque patrimonial sofrido, conforme Art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal. (TJ/SC – REEX 834364 – SC 2011.083436-4, DJ:16/12/2011).

Concluem os autores que, embora o Decreto nº 6.861/2009 fazer previsão sobre a criação de territórios étnico-educacionais, bem como a garantia às populações tradicionais na relação de identidade, povos e territórios, por outro lado, o Estado não reconhece as formas tradicionais em que os grupos se organizam, e segundo relato dos povos tribais, as decisões precisariam passar pela estrutura tradicional, o que muitas vezes não acontece.

### **3. TERRITÓRIOS OCUPADOS POR POPULAÇÕES TRADICIONAIS: FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE**

Para as populações tradicionais, o território é compreendido, sobretudo, como algo indispensável à sua reprodução física e cultural, isto é, o território não se limita apenas em sua dimensão espacial. A ideia de ‘territorialidade’ reside no conjunto de fatores que transcendem o mero aspecto de ocupação geográfico, para expressar a existência de vínculos sociais e simbólicos, onde se predomina o uso sustentável e de baixo impacto dos recursos naturais, o desempenho de práticas culturais não predatórias e a gestão compartilhada de recursos naturais.

O território, na visão dessas comunidades, se perfaz num espaço completo onde as culturas se reproduzem, necessitando haver identidade definida em um território definido, assegurado e garantido e ainda, que tenha conexão histórica com o povo ali residente.

Ademais, importante mencionar que desta noção de territorialidade para as populações tradicionais, Nicolau Dino Neto (2013, p. 105) estabelece um regime de propriedade comum:

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

O uso da terra como sendo uma unidade de conservação é um quadro triste e corriqueiro, no qual usualmente, os moradores desautorizados a permanecerem na área, acabam por serem realocados, tornando-se vítimas face ao ideal da conservação ambiental.

Eliane Marta Quiñones, Carlos Lopes dos Santos e Catharina Apolinário de Souza (2013, p. 183) apontam que com as legislações ambientais vigentes e a gama de reservas, o

que era simples e natural ao estilo de vida das populações tradicionais tornou-se burocrático, desta forma, as legislações ambientais passaram a afirmar a existência dessas comunidades nos ambientes sobre quais legislam, bem como fazer previsão à possibilidade de permanência destas populações.

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

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

[...]

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

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

A ideia do território de conservação ocupado por sociedades tradicionais sobrevém na noção do cumprimento da função social da propriedade que também deve compreender o respeito a certos bens e valores coletivos expressamente tutelados pela Constituição Federal, desta forma, não parece plausível que cumpra uma função social um comportamento que, a pretexto do exercício do direito de propriedade, viole interesses da sociedade aos qual a própria ordem constitucional outorga proteção.

Neste sentido, vejamos o artigo constitucional que declara o cumprimento da função social:

Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Embora a Lei 9.985/2000 preveja o reassentamento em casos de extrema necessidade, as populações tradicionais obrigam-se na ocupação dos territórios, em participar da preservação, recuperação e utilização dos recursos naturais, mediante o cumprimento de normas que preveem a proibição do uso de espécie localmente ameaçada em extinção.

Observa-se que os conceitos-chave incorporados pela lei do SNUC tem claramente uma inspiração socioambiental, que privilegia a interface entre a biodiversidade e sociodiversidade, entretanto, o grande problema encontra-se na desconsideração da contribuição das populações tradicionais para a conservação da diversidade biológica, e a possibilidade de excluí-las de tal objetivo.

### **3.1 A NÃO PERMANÊNCIA DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS: DESAPROPRIAÇÃO, INDENIZAÇÃO E O REASSENTAMENTO**

No século XVI a colonização do Brasil pelos portugueses impetrou na população rural um modelo sociocultural de ocupação do espaço e de utilização de recursos naturais, precedido de características influenciadas pelas populações indígenas, adotando técnicas adaptativas indígenas, constituído então um empreendimento colonial.

A colonização portuguesa manifestou-se na exploração intensiva de certos produtos, promovendo, o adensamento populacional apenas nas regiões em que era mais abundante a prática de exploração, o que implicou na migração da economia brasileira de uma região para outra mais abastada, na busca da substituição de um produto pelo outro.

Ocorre que o abandono da região pela perda da importância econômica ou do esgotamento do recurso, no mais das vezes, ainda remanesciam comunidades relativamente isoladas subsistindo numa economia voltada para a autossuficiência. Essa cultura de características particulares coexistiu por todo o país, expandindo-se a medida que era encontrado terras devolutas para reproduzir seu modo de vida, onde a terra e recursos naturais ainda eram fartos.

Essas populações ocupam territórios devolutos há muito tempo, entretanto não detêm de registro legal da propriedade privada, definindo apenas o local de moradia como parcela individual, sendo o restante do território encarado como área de utilização comunitária, com seu uso regulamentado por costumes e por normas compartilhadas internamente.

Estes territórios são sujeitos a um regime de proteção definido pelo Estado que define quais as áreas a serem dispostas, bem como formula e executa os planos de manejo, de tal forma que as populações tradicionais residentes no interior ou entorno daquelas áreas não detêm qualquer participação, portanto, a intervenção radical do Estado tem caráter problemático, haja vista que os povos ali residentes são desapropriados de suas terras para estas últimas serem destinadas ao equilíbrio do ecossistema necessário à humanidade em geral, a pesquisa científica, as gerações futuras, ao turismo ecológico, portanto, às populações urbanas.

Nesse sentido, Deborah de Magalhães Lima (2002, p. 37-43) aponta que a discriminação social das populações tradicionais nas unidades de conservação, é decorrente de políticas de conservação que desconsideram o papel destas populações na conservação de seus habitats naturais e simplesmente promovem a sua expulsão para criar unidades de conservação.

Não se pode olvidar, a contribuição de Juliana Santilli (2005, p.106) que supõe uma dicotomia conflitante entre ser humano e a natureza:

Tal prática se baseia em um total desrespeito e na ausência de reconhecimento de quaisquer direitos destas populações sobre as áreas que tradicionalmente ocupavam e manejavam há várias gerações. Vistas como um entrave e uma ameaça à conservação, tais populações tradicionais, foram, em muitos casos, simplesmente expulsas de suas terras, sendo exemplo os Masai, população tradicional do Quênia, expulsa de suas terras para a implantação de um parque nacional. Outro Parque Nacional implantado às custas da expulsão de populações tradicionais foi o Kruger, na África do Sul. No Brasil, exemplo de unidade de conservação implantada às custas da retirada de populações tradicionais é a Estação Ecológica de Anavilhanas (AM).

Neste efeito, as políticas de conservação apontadas por Deborah Lima se distribuem desigualmente entre populações, algumas beneficiadas, ainda que indiretamente, pela melhoria da qualidade ambiental derivada da proteção de determinadas áreas, por outro lado, à outras tem-se o prejuízo decorrente da desapropriação que, em geral, acabam por serem realocadas em locais e condições insatisfatórios.

Face as políticas de conservação tem-se ocorrido, guardadas as particularidades e ênfases locais, um conjunto de consequências indesejáveis às populações sacrificadas, como o agravamento de suas condições de vida, crescimento do conflito rural, o direcionamento dessas populações para as periferias da cidade, engrossando a situação de miséria e a proliferação de favelas, ou então, a promoção de uma maior degradação ambiental, visto que em razão de não conseguir se deslocar para novas áreas são obrigadas a superexplorar as áreas ainda acessíveis.

Em outras palavras, ao avaliar as discriminações sociais presentes em políticas de conservação que propõe a desapropriação dos territórios, bem como a exclusão das populações tradicionais ocupantes de áreas não registradas, aponta Deborah Lima (2002, p. 41):

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

Em observância aos termos do artigo 42 da Lei do SNUC vislumbra-se que foi consagrado um duplo direito às populações tradicionais residentes em unidades de conservação de proteção integral na qual sua permanência não é admitida, qual seja primeiramente, o direito de as populações locais serem indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes, e ainda, cumulativamente, o direito de serem reassentadas pelo Poder Público, por fim, o §2 do dispositivo ainda ressalta que até que seja realizado o reassentamento das populações tradicionais, lhes serão estabelecidas normas e ações sem prejuízo dos seus modos de vida, das fontes de subsistência e locais de moradia, e inclusive sendo-lhes assegurada a sua efetiva participação na elaboração de tais normas e ações.

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

Destaca-se a ideia que merece relevância para as populações tradicionais cuja indenização deveria se pautar em apurar o impacto social provocado pela criação das referidas

unidades sobre os povos locais, mediante a imposição de medidas de mitigação e compensação pelos impactos sociais, logo, promovendo uma distribuição justa e equitativa dos ônus sociais gerados pela criação das unidades de conservação ambiental.

### **3.2 CASOS PRÁTICOS**

Em busca de concretizar as diretrizes das políticas referentes aos aspectos tocantes às populações tradicionais, atenta-se a viabilizar ações onde se pretende assegurar os direitos civis, por meio do reconhecimento legal daqueles habitantes, o reconhecimento e respeito à diversidade étnica, bem como a regularização fundiária, já que a questão primordial é o acesso ao território.

Vale lembrar, como forma de reconhecimento das populações tradicionais em áreas de unidades de conservação, o artigo 42 da Lei 9.985/2000:

As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condição, acordados entre as partes.

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

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

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

A Corte do Supremo Tribunal Federal em decisões acerca de territórios ocupados por populações tradicionais, especialmente no Recurso Especial (RE nº 134.297/SP, Primeira Turma/STF, Rel. Ministro Celso de Melo, DJ de 22/9/95), manifestou-se inicialmente pela harmonia do ordenamento jurídico, analisando o artigo 225 parágrafo 4º da Constituição Federal cumulado com o artigo 5º, XXII do mesmo diploma que garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções.

Vislumbrou-se ainda nesta decisão, que embora o artigo 225, parágrafo 4º da Carta Magna não haver convertido os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira) em bens públicos, também não impediu a sua utilização, pelos próprios particulares, dos recursos

naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que, sejam observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias a preservação ambiental.

Nesse efeito, para melhor elucidação de casos, serão trazidas jurisprudências acerca da ocupação de territórios de conservação, onde as populações ali residentes foram proibidas de realizarem atividades para subsistência, ato contínuo, foram indenizadas pelas benfeitorias existentes e realocadas, em geral, para locais insatisfatórios.

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. PARQUE ESTADUAL DA ILHA DO CARDOSO. A CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA DO CARDOSO, IMPEDINDO A EXPLORAÇÃO ECONOMICA DOS RECURSOS NATURAIS ALI SITUADOS (LEI 4.771, ART. 5., PAR. ÚNICO), IMPLICA A INDENIZAÇÃO DAS PROPRIEDADES PARTICULARES ALI EXISTENTES, TENHA OU NÃO O ESTADO DE SÃO PAULO SE APOSSADO FISICAMENTE DAS RESPECTIVAS AREAS; SITUAÇÃO JURIDICA QUE, POR SI SO, MUTILA A PROPRIEDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. (STJ; 2ª Turma; Ministro Ari Pargender; DJ: 30-06-1997).

Nesse sentido, não se pode olvidar a contribuição de Rinaldo Arruda (1999, p.85) que assinala que no plano de manejo da criação do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, sequer foi mencionada a presença de centenas de famílias de moradores tradicionais caiçaras, onde se proíbe as atividades de subsistência delas, logo, foram obrigadas a migrar para a cidade de Cananéia, engrossando o número de moradores pobres dos bairros periféricos.

**Ainda:**

**Ementa:** PROCESSUAL CIVIL - REINTEGRAÇÃO DE POSSE - OCUPAÇÃO IRREGULAR DE TERRENO DE MARINHA - LEI N. 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000 - BENFEITORIAS - APLICABILIDADE DO DECRETO-LEI 9.760 /46 - NEGADO PROVIMENTO AOS RECURSOS. 1 - Conflito pela terra envolvendo posseiro em terreno de marinha no entorno da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba, localizada na zona oeste do Município do Rio de Janeiro. 2 - A mencionada Reserva abrange terrenos de marinha que são parcialmente ocupados pelo Ministério do Exército e outros órgãos públicos, cabendo ao Exército e à Fundação Instituto Estadual de Floresta a fiscalização da Reserva, para que se evitem danos ao patrimônio público inibindo práticas de aterros, desmatamentos e novas construções próximas aos manguezais. 3 - Aplicabilidade da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se 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. § 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. 4 - Aplicabilidade às benfeitorias e acessões em área ou imóvel público da lei especial que rege a matéria e não do Código Civil ; daí caber indenização tão-só se houver prévia notificação do proprietário (art. 90 do Decreto-lei 9.760 /46) sendo que simples detenção precária não dá ensejo a indenização por acessões e benfeitorias, nem mesmo as ditas necessárias. Precedente. (REsp 808708/RJ ; STJ; Segunda Turma; Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, j. 18/08/2009; DJe de 04/05/2010. 5 - Apelação e Agravos Retidos a que se NEGA PROVIMENTO).

**Ementa: ADMINISTRATIVO. JARDIM BOTÂNICO. UNIÃO FEDERAL. IMÓVEL FUNCIONAL. VIÚVA DE EX-SERVIDOR PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BENFEITORIAS. DECRETO-LEI 9.760/46.**

Primeiramente, não conheço do agravo retido, eis que não reiterado em sede de Apelação.

Quanto à questão da nulidade da publicação, por não ter constado o nome da advogada da parte, resta superada pelo julgamento do Agravo de Instrumento nº 2004.02.01.014161-4 que determinou que fosse recebida a apelação interposta pelo autor quando tomou conhecimento da sentença.

No que tange ao cerceamento de defesa, a questão fático-jurígena restou suficientemente burilada, sendo despicinda a produção suplementar de provas, o que afasta a nulidade do decisum.

Não merecem respaldo as demais alegações do recurso, inicialmente em face do princípio da indisponibilidade do bem público, incogitável qualquer tese de posse, que possa inviabilizar a gestão da coisa pública.

Com efeito, comete esbulho aquele que ocupa irregularmente imóvel público, sendo cabível a reintegração. A ocupação irregular do bem público não configura posse, mas mera detenção, pois a lei impede os efeitos possessórios, em favor do ocupante ilícito (TRF/2R, AC 178993, DJ 4/11/99, TRF/2R, REO 170820, DJ 20/1/00).

A utilização desses bens, ou seja, dos imóveis públicos para fins de residência de servidores não é regida pela norma de direito privado. Os imóveis pertencentes à União Federal são regidos pelo Decreto-lei nº 9.760/46, que em seu art.71 dispõe que o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil.

No caso dos autos trata-se de mera detenção (STJ, mutatis mutandis, Resp 146367, DJ 14/03/05) exercida pelo réu. A posse neles exercida não oferece garantia de permanência. A demonstração de posse anterior, em nada muda esta situação, simplesmente porque nenhum particular pode possuir bens públicos exercendo sobre estes a mera detenção, conforme preconizado no artigo 71, do Decreto-lei 9.760/46.

No mais, tendo sido o réu regularmente notificado para desocupar o imóvel deixando de tomar qualquer providência neste sentido, caracteriza-se aí o esbulho.

A partir dos termos do art. 1º da Lei 5.285 de 5/5/67, conclui-se que o servidor aposentado e a família do servidor falecido terão o prazo de 90 dias para desocupar o imóvel.

No que tange às benfeitorias e acessões requeridas, a teor do artigo 90, do Decreto-lei 9760/46 as acessões e benfeitorias só seriam indenizáveis se houvesse prévia notificação ao Poder Público, o que não se configurou, o

que atrai o artigo 71, do referido diploma legislativo, legitimando a conduta da União, afastando o pleito indenizatório, em prol do interesse público. Agravo retido não conhecido, Recurso da parte ré desprovido e remessa necessária provida para julgar improcedente o pedido de indenização por benfeitorias. (TRF2, 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro, Apelação Cível nº 198751010052127, Des. Federal Poul Erik Dyrland, DJ: 30-08-2010).

Pela análise das jurisprudências vislumbra-se que a criação de parques estaduais ou federais, impede a exploração econômica, neste efeito, tratando-se de Reserva Biológica cujo objetivo é a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seu limite, sem a interferência humana direta ou modificações ambientais, a Reserva é de posse e domínio público, logo, as áreas particulares incluídas em seu limite serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei, cabendo indenização tão-só se houver prévia notificação do proprietário (art. 90 Decreto-Lei 9.760/46).

Ainda neste efeito, partindo-se da premissa de que o domínio patrimonial do Estado sobre seus bens é direito de propriedade pública, conforme o artigo 71 do Decreto-Lei nº 9.760/46, incogitável será qualquer tese de posse, que permita inviabilizar a gestão pública, portanto, a população local que ocupa irregularmente imóvel público, caracteriza-se nestes casos, por mera detenção, impedindo a lei os seus efeitos possessórios.

A posse dessa população local não oferece garantia de permanência, simplesmente porque nenhum particular pode possuir bens públicos exercendo sobre estes a mera detenção. Tal como se verifica, em face do processo de desapropriação, reconhece-se a emigração de populações tradicionais, no entanto, conforme jurisprudências, as negociações e a possível indenização, prevista pelo artigo 42 do SNUC, são bastante delicadas para as comunidades atingidas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do novo contexto socioambiental, a questão relativa às populações tradicionais em unidades de conservação envolve um plexo de interesses, tendo em vista que ocupam um espaço que não lhes pertence legalmente, de domínio da União, todavia, estes povos se reproduzem econômica e socialmente, guardando um modo de vida particularizado pela dependência dos ciclos naturais, seja pela importância das atividades de subsistência, pela importância das simbologias, ou ainda, pela tecnologia utilizada que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente.

Reconhece-se as unidades de conservação como bens ambientais de interesse público cujo domínio da União implica numa posição de não reconhecimento das populações tradicionais como proprietários do território em que vivem, o que usualmente, implica na realocação, em razão de não estarem autorizados a lá permanecerem, portanto, tornam-se vítimas face ao ideal da conservação ambiental a que estão sujeitos esses territórios.

Nesse sentido, verifica-se a intervenção radical do Estado em desapropriar os povos locais, fundamentado pelo equilíbrio do ecossistema necessário à humanidade em geral, a pesquisa científica, as gerações futuras, ao território ecológico, logo, ao favorecimento das populações urbanas, portanto, vislumbra-se o fenômeno da desvalorização cultural local e da supervalorização de culturas externas. Esse fenômeno vem sendo alterado gradativamente pela iniciativa de políticas públicas de inclusão de populações tradicionais nos processos socioeconômicos realizados em suas comunidades, mediante práticas sustentáveis e inserção dos povos no contexto de preservação e desenvolvimento econômico das comunidades.

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

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

A necessidade de se pensar em novas formas de reconhecimento do território às populações tradicionais, surge por conta da não participação destes povos na implantação e gestão dos territórios de conservação, embora ser uma de suas diretrizes, expressamente enumerada no artigo 5º, inciso III, da Lei nº 9.985/2000. O envolvimento das populações locais procura romper com a lógica “vertical” que norteou por muitos anos os processos de criação de unidades de conservação, em que a decisão política de criá-las e implantá-las é imposta verticalmente e de forma autoritária e unilateral pelo Poder Público, excluindo as populações locais.

Outro paradigma, é o fato de que se mesmo aquelas unidades de proteção de uso integral fossem precedidas de estudo de impacto social, bem como medidas de mitigação e compensação por impacto social, estabelecer-se-ia uma política de conservação por uma distribuição justa e equitativa dos ônus sociais gerados.

Portanto, a necessidade de se pensar em novas formas de reconhecimento do território às populações tradicionais repercute na superação de conceitos velhos e surrados, como o direito de propriedade absoluto e ilimitado, tendo em vista que a propriedade deve cumprir sua função socioambiental, conquistados a partir de lutas sociopolíticas democráticas que impõem novos desafios à ciência jurídica pela promoção e valorização da diversidade biológica e cultural, exigindo-se do Estado uma ativa promoção de políticas públicas apropriadas e específicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Rinaldo. **Populações tradicionais e a proteção de recursos naturais**. Ambiente & Sociedade, ano II, nº5, 1999.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. “Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção”. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter (orgs). **Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Annablume, 2006.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf2.jus.br/v1/search?q=cache:0oxJOVQensJ:trf2nas.trf.net/iteor/TXT/RJ0108810/1/135/314826.rtf+jardim+bot%C3%A2nico++desapropria%C3%A7%C3%A3o+in+direta+&client=jurisprudencia&output=xml\\_no\\_dtd&proxystylesheet=jurisprudencia&lr=lang\\_pt&ie=UTF8&site=acordao&access=p&oe=UTF-8](http://jurisprudencia.trf2.jus.br/v1/search?q=cache:0oxJOVQensJ:trf2nas.trf.net/iteor/TXT/RJ0108810/1/135/314826.rtf+jardim+bot%C3%A2nico++desapropria%C3%A7%C3%A3o+in+direta+&client=jurisprudencia&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=jurisprudencia&lr=lang_pt&ie=UTF8&site=acordao&access=p&oe=UTF-8)>. Acesso em: 23/01/2014.

BRASIL, **JusBrasil**. Disponível em:

<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Rel.+Desembargador+Federal+POUL+ERIK+DYRLUND>. Acesso em: 23/01/2014.

BRASIL, **JusBrasil**. Disponível em:

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

CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NA CONVENÇÃO 169 DA OIT. **A Convenção 169 da OIT no Brasil**. Parceria: Rain Forest. Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil)>. Acesso em 24/01/2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Saramaka Vs. Suriname**. 28/11/2007.

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

CUT BRASIL 30 ANOS. **Os povos originários e a aplicação da Convenção 169 no Brasil**.

**Fonte:** Expedito Solaney, secretário Nacional de Políticas Sociais da CUT, Disponível em: <http://www.cut-se.org.br/ponto-de-vista/artigos/196/os-povos-originarios-e-a-aplicacao-da-convencao-169-no-brasil>. Acesso em 23/01/2014.

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

DIEGUES, Antonio Carlos. **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil**. São Paulo: Nupaub, USP, 1999.

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

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

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

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

MERCADANTE, Maurício. Democratizando a Criação e a Gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. In: **Revista de Direitos Difusos**. Ano I, Vol.5: florestas e unidades de conservação. São Paulo: Esplanada, 2001.

ONG OCARETÉ, **Entremundos: encontro de povos e comunidades tradicionais, 23 a 26.08.2010**. Palestras e debates de pesquisadores e representantes de povos e comunidades tradicionais. Em áudio. Disponível em: [www.ocarete.org.br/entremundos/?p=319](http://www.ocarete.org.br/entremundos/?p=319). Acesso em 19/12/2013.

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

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

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, RTr., 6a. ed.,1990.

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