

SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS NO ESTADO DE RORAIMA

ENCROACHMENT OF PROTECTED AREAS ON INDIGENOUS LANDS IN THE RORAIMA STATE

*Priscilla Cardoso Rodrigues**

*Rafael Reis Ferreira***

RESUMO

O presente artigo científico analisa os problemas decorrentes da sobreposição de unidades de conservação em terras indígenas, a colisão dos princípios constitucionais e a compreensão interpretativa do fenômeno investigado. A pesquisa aborda o impacto da sobreposição no Estado de Roraima para justificar as opiniões que serão apresentadas neste artigo, com o destaque para as terras indígenas e as unidades de conservação localizadas em seu território, como forma de evidenciar a complexidade do problema. Por fim, será demonstrado que a Constituição Federal Brasileira exige que interpretação da sobreposição respeite o princípio da dignidade da pessoa humana como fator decisivo para solucionar a colisão de princípios constitucionais.

Palavras-chave: Sobreposição; Unidades de Conservação; Terras Indígenas.

ABSTRACT

This scientific article examines the issues arising out of the encroachment of protected areas on indigenous lands, the collision of constitutional principles and the interpretative understanding of the phenomenon investigated. The research examines the impact of the encroachment in the Roraima State, to justify the ideas as it will be shown in this article, with emphasis on indigenous lands and the protected areas located on its territory, to highlight the complexity of the issue. And ultimately, will be demonstrated that the Brazilian Federal Constitution requires that the interpretation of the encroachment respects the principle of dignity of the human person as a decisive factor to solve the collision of constitutional principles.

Keywords: *Encroachment; Protected Areas; Indigenous Lands.*

* Professora do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima. priscardoso@yahoo.com.br.

** Professor do Curso de Direito da Universidade Federal de Roraima. rafareis@uol.com.br.

Introdução

A sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação pode ser conceituada, do ponto de vista jurídico, como um fenômeno resultante de uma somatória de direitos, aparente ou manifestamente conflitantes, sobre um mesmo objeto.

A problemática principal a ser discutida no presente estudo se refere à possibilidade de solução jurídica, *a priori*, para os problemas que surgem da sobreposição de direitos de igual hierarquia ou, se não for viável, para uma possível abordagem conciliatória nesses casos.

Para tentar desvendar a possibilidade de encontrar mecanismos para a solução dessa colisão de princípios constitucionais, é feito o recorte sobre os casos de sobreposição existentes no Estado de Roraima. É claro que os questionamentos que serão discutidos sobre a sobreposição não se restringem a estas terras indígenas e unidades de conservação, contudo, por razões de demonstração da eficácia de uma possível solução, a elas se limitarão.

Da mesma maneira, como o tema abrange várias áreas do conhecimento, por razões de conveniência e viabilidade do estudo, será utilizada pesquisa bibliográfica na área jurídica para a reflexão teórica sobre os problemas e possíveis soluções para o objeto proposto.

Pela natureza da questão discutida, não é viável apresentar uma solução através de métodos indutivos, da contribuição das mais diversas áreas, da experiência das pessoas envolvidas e das diferentes visões para o problema, devendo ser pesquisada e pensada uma solução dedutiva, ao menos para tentar responder a hipótese que foi levantada neste trabalho.

É claro que tal posicionamento pode sofrer críticas severas, com importantes razões e fundamentos que devem e serão considerados. Mas a proposta é pensar em uma solução jurídica para a sobreposição.

De imediato, sem querer comprometer a imparcialidade da pesquisa, pensamos que a solução dos possíveis conflitos deverá apontar para a definição de um critério de interpretação, pois, caso contrário, não teremos uma posição predefinida juridicamente, sendo qualquer opção marcada pela casuística.

Cabe alertar que, apesar de a sobreposição aparentemente indicar para soluções opostas, do tipo “ou protegem-se as terras indígenas ou protegem-se as unidades de conservação”, tal equívoco não pode prosperar, devendo qualquer visão maniqueísta ser abandonada desde já.

Quando se está diante de valores igualmente importantes para a sociedade, como a dignidade da pessoa humana e a preservação ambiental, tal conflito não pode ser solucionado

a partir de fórmulas simplistas de interpretação, evidenciando, como não poderia ser diferente, a complexidade do objeto.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Povos Indígenas

A criação de um sistema de preservação ambiental fundada na criação de áreas com atributos ecológicos importantes, isoladas da presença humana, remonta aos ideais preservacionistas surgidos no século XIX em países industrializados, especialmente nos Estados Unidos.

Naquele período, o desaparecimento de importantes biomas em decorrência da rápida expansão do capitalismo industrial e urbano, criou o “mito moderno da natureza intocada” (DIEGUES, 2001), fundado num antagonismo insuperável entre o homem e a natureza, a partir do qual toda relação do ser humano com o meio ambiente é devastadora. Daí a necessidade de isolar as áreas naturais que ainda não haviam sofrido os efeitos degradadores da presença humana através da criação de parques preservacionistas.

Entretanto, estudos arqueológicos demonstraram que “a natureza em *estado puro* não existe, e as *regiões naturais* apontadas pelos biogeógrafos usualmente correspondem a áreas extensivamente manipuladas pelos homens” (ELLEN apud DIEGUES, 2001, p. 14), situação que no Brasil se acentua ainda mais se levarmos em consideração que as paisagens naturais que se pretendem conservar, como a Amazônia, há muitos anos considerada pelos governos brasileiros como intocada e desabitada, são, na realidade, resultado de intensa atividade humana por parte de populações indígenas e tradicionais que, durante séculos, utilizaram seus conhecimentos tradicionais e sua relação simbiótica com a natureza para desenvolver técnicas de manejo da fauna e da flora responsáveis pela diversidade biológica atualmente existente.

Por esse motivo, a transposição do modelo preservacionista norte-americano para a realidade brasileira acabou gerando graves conflitos culturais, econômicos e sociais, ao promover a expulsão dessas populações de seus territórios originários ou impedir a realização das atividades tradicionais necessárias à sua sobrevivência física e cultural (DIEGUES, 2001).

Como não poderia deixar de acontecer, a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que culminou com a publicação da Lei nº. 9.985, no dia 18 de julho de 2000, acabou se tornando palco das discussões entre preservacionistas, que defendiam o isolamento da natureza em relação ao homem como única forma possível de preservação ambiental, e movimentos sociais de defesa dos direitos dos povos indígenas e das populações tradicionais de continuarem utilizando os recursos naturais de forma tradicional e sustentável.

O resultado foi um modelo de conservação socioambiental¹ que tentou compatibilizar a conservação ambiental com a utilização sustentável dos recursos naturais, materializado na criação de duas categorias de unidades de conservação: as de *proteção integral*, destinadas à preservação da natureza, com a possibilidade de uso apenas indireto de seus recursos naturais (artigo 7º, § 1º da Lei nº. 9.985/2000); e as de *uso sustentável*, destinadas à compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (artigo 7º, § 1º da Lei nº. 9.985/2000).

Como a criação de qualquer unidade de conservação implica restringir ou até mesmo proibir a exploração de recursos naturais em suas áreas, como corolário de sua perspectiva socioambiental, a Lei nº. 9.985/2000 exigiu que a sua criação fosse precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitissem identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados (artigo 22, § 2º).

Nesse sentido, além dos estudos ecológicos sobre a biodiversidade, devem também ser realizados estudos sobre a sociodiversidade local, para que seja possível compreender a realidade econômica, fundiária, cultural e social que envolve a área a ser protegida e, com isso, evitar conflitos com as populações locais.

Já a exigência de consulta pública, quando se tratam de áreas habitadas por indígenas, em cotejo com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), torna-se um direito fundamental decorrente tanto do direito de consulta² quanto do direito de participação na utilização, administração e conservação dos recursos naturais existentes em suas terras³.

Entretanto, esse cenário jurídico-ambiental democrático, que se propõe a incluir as demandas sustentáveis das comunidades locais nos objetivos de conservação do meio ambiente, é bastante recente se o pensarmos como resultado dos debates travados no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (negociada durante a Conferência das Nações

¹ Para Juliana Santilli, “o conceito de bens socioambientais traz em si a ideia da interação homem-natureza, e de que incluem não só os bens naturais (água, ar, solo, fauna, flora, etc.), como também os bens que são fruto de intervenções antrópicas, ou culturais (obras artísticas, monumentos, crenças, saberes, formas de criar, etc.). A síntese socioambiental se revela por meio da concretização de dois valores em um único bem jurídico: a biodiversidade e a sociodiversidade.” (2005, p. 94)

² Previsto no artigo 6º, 1, a da Convenção nº 169 da OIT:

Artigo 6º - 1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

³ Previsto no artigo 15, 1 da Convenção nº 169 da OIT:

Artigo 15 - 1. O direito dos povos interessados aos recursos naturais existentes em suas terras deverá gozar de salvaguardas especiais. Esses direitos incluem o direito desses povos de participar da utilização, administração e conservação desses recursos.

Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO 92), da Convenção nº 169 da OIT (ratificada pelo Brasil em 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002, e promulgada em 2004, por meio do Decreto nº 5.051/2004), da Constituição Federal de 1988 e da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), e acabou deixando de fora a maior parte das unidades de conservação no Estado de Roraima (cerca de 77,8% delas foram criadas nos anos de 1980 e 1990), conforme se observará adiante.

Situação atual das terras indígenas e das unidades de conservação em Roraima

Hoje em dia, com a veiculação na mídia de alguns processos de demarcação de terras indígenas e da existência de garantias constitucionais de proteção aos povos indígenas, desenvolveu-se no imaginário nacional a ideia de que os indígenas, especialmente na região amazônica, habitam grandes espaços de terras intocadas e intocáveis, com condições ambientais e produtivas suficientes e adequadas à preservação e desenvolvimento pleno de seus modos de vida tradicionais.

Entretanto, quando falamos de terras indígenas no Estado de Roraima, é necessário que se diga, a realidade é bem diferente.

Segundo dados do Instituto Socioambiental, Roraima possui hoje um total de *trinta e três terras indígenas* demarcadas e homologadas⁴, sendo que a maior parte delas foi demarcada em “ilhas” (ou em áreas descontínuas), nas décadas de 1970 e 1980, e não em área contínua como a Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), amplamente repercutida, e como determina a Constituição Federal de 1988.

Os processos de demarcação em ilhas impuseram aos indígenas pequenos espaços de terra que deixaram de fora recursos naturais e culturais imprescindíveis à sua sobrevivência física e cultural. Rios, lagos e áreas sagradas foram deixados de fora dos limites da terra indígena, tornando-se inacessíveis a eles, pois logo após a demarcação, suas terras se cercaram de fazendas com placas de “Proibida a entrada: propriedade particular” e “Proibido pescar e caçar”.

Outra realidade que deve ser desmistificada é sobre o potencial produtivo das terras indígenas no Estado de Roraima. Apesar do imaginário de terras indígenas com abundância

⁴ As Terras Indígenas demarcadas e homologadas no Estado de Roraima são: Ananás, Anaro (cuja homologação está parcialmente suspensa por decisão liminar da Justiça), Aningal, Anta, Araçá, Barata/Livramento, Bom Jesus, Boqueirão, Cajueiro, Canauanim, Jaboti, Jacamim, Malacacheta, Mangueira, Manoá/Pium, Moskow, Muriru, Ouro, Pirititi (com restrição de uso), Pium, Ponta da Serra, Raimundão, Raposa Serra do Sol, Santa Inês, São Marcos, Serra da Moça, Sucuba, Tabalascada, Trombetas/Mapuera, Truaru, Waimiri Atroari, Wai-Wai e Yanomami.

de caça, pesca e condições favoráveis à agricultura, devemos esclarecer também que grande parte dessas terras se situam na região denominada Lavrado, que é uma região de savana, pouco produtiva e com longos períodos de seca, calor e sol intensos.

Enfim, é importante compreender que quando falamos em terras indígenas no Estado de Roraima, estamos nos referindo ao espaço de sobrevivência física e cultural de milhares de indígenas que vivem em condições produtivas precárias e sem acesso a condições sociais e econômicas mínimas para viver com dignidade.

De outro lado, o Estado de Roraima possui oito unidades de conservação federais, sendo *seis de proteção integral* - três Estações Ecológicas (Maracá, Caracará e Niquiá) e três Parques Nacionais (Monte Roraima, Serra da Mocidade e Viruá) - e *duas de uso sustentável* (Florestas Nacionais Anauá e de Roraima), com paisagens que variam de florestas e região de savanas (Lavrado) ao norte a grandes áreas de campinaranas e campinas ao sul do Estado⁵.

Atualmente, existem diversos casos de sobreposições de terras indígenas e unidades de conservação em todo o país. São mais de setenta somente na região amazônica, cada caso apresentando circunstâncias fáticas completamente diferentes.

Mais especificamente no Estado de Roraima, dois casos parecem ter gerado um aprofundamento das discussões: a sobreposição da Terra Indígena Yanomami (TI Yanomami) com a Floresta Nacional de Roraima (Flona de Roraima), já resolvida, e a sobreposição da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS) com o Parque Nacional do Monte Roraima (Parna do Monte Roraima).

A Flona de Roraima foi criada por meio do Decreto nº 97.545, de 1º de março de 1989, com uma área de 2.664.690 hectares localizada nos municípios de Alto Alegre e Mucajaí.

⁵ De acordo com Campos, “As florestas de Roraima variam muito na sua estrutura e composição. A maior parte é representada pela Floresta Ombrófila Densa, que de acordo com a localização é dividida nos sub-grupos Montana, Submontana, Aluvial e de Terras Baixas. Também ocupam grandes áreas as formações de Floresta Ombrófila Aberta (submontana e de terras baixas) e as Florestas Estacionais Semidecíduais (Montana, Submontana e Aluvial). [...] O Lavrado é sem dúvida a paisagem mais peculiar de Roraima, formada por um mosaico de áreas abertas e formações florestais, onde várias fisionomias de savana são entrecortadas por ‘ilhas’ de mata, veredas de buritizais e florestas associadas a rios e serras. Apesar da aparente semelhança com o bioma Cerrado, é uma paisagem única, sem correspondente em outra parte do país, considerada pelo governo brasileiro como área prioritária para a conservação da biodiversidade. Embora mais da metade da região (56%) esteja protegida no interior de algumas Terras Indígenas, apenas 1% da área total do Lavrado está protegida em Unidades de Conservação. [...] Na região sudoeste do estado se localiza a grande região das Campinaranas, um tipo de paisagem que só ocorre nos estados de Roraima e Amazonas. Devido ao isolamento geográfico e à baixa aptidão agrícola, as campinas e campinaranas permanecem bastante conservadas e são fracamente povoadas. A região possui grandes áreas dentro de Unidades de Conservação, e não figura como área pretendida para a expansão da agropecuária. A composição florística é muito distinta daquela observada nas florestas e savanas, com espécies adaptadas ao estresse hídrico causado pelo alagamento periódico durante o período das cheias.” (2011, p. 17)

Em 1992, entretanto, ocorreu a homologação da TI Yanomami com extensão de 9.664.980 hectares em área contínua, que se sobrepôs em 95% da área da Flona de Roraima.

Segundo informações do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)⁶, após a demarcação da TI Yanomami, que na época acreditava-se ter se sobreposto integralmente à Flona de Roraima, esta ficou fora do âmbito de gestão do órgão ambiental à época responsável, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e somente foi retomada por volta do ano de 2001, quando técnicos do IBAMA perceberam que 92 mil hectares da Flona permaneciam intactos, já que dos 142 mil hectares que ficaram de fora da TI Yanomami, cerca de 50 mil hectares já haviam sido ocupados por dois assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Samaúma e Vila Nova, criados em meados da década de 1990.

Quando se iniciaram as negociações para a regularização da Flona, o INCRA cedeu ao IBAMA uma área vizinha contígua de 75 mil hectares, ainda preservada, como forma de compensação ambiental pela devastação provocada pelos assentamentos, a qual somada aos 92 mil hectares intactos permitiram o redimensionamento da Flona de Roraima para a extensão de 167.268,74 hectares, conforme estabelece o artigo 44 da Lei Federal nº 12.058, de 13 de outubro de 2009.

Nesse caso, a sobreposição foi resolvida pela prevalência dos direitos originários do povo Yanomami sobre suas terras, permitindo o seu usufruto exclusivo dos recursos naturais nela existentes, já que por ser uma unidade de conservação de uso sustentável que permite a utilização direta de seus recursos, a Flona de Roraima acabava sendo também a via de entrada para madeireiros, garimpeiros e posseiros.

O outro caso analisado, o de sobreposição da TIRSS com o Parna do Monte Roraima, entretanto, não teve o mesmo desfecho favorável.

O Parna do Monte Roraima foi criado por meio do Decreto nº 97.887, de 28 de junho de 1989, com área de preservação de 116.747,80 hectares e com o objetivo de “proteger amostras dos ecossistemas da Serra de Pacaraima, assegurando a preservação de sua flora, fauna e demais recursos naturais, características geológicas, geomorfológicas e cênicas, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica” (artigo 1º).

Em 1992, a TIRSS foi reidentificada pela FUNAI com área de 1.678.800 hectares, totalmente incidente sobre o Parna do Monte Roraima. O procedimento demarcatório foi

⁶ Para mais informações, visitar o endereço eletrônico: <http://flonarr.blogspot.com.br/p/caracteristicas-da-uc.html>.

encaminhado ao Ministério da Justiça no dia 18 de maio de 1993 (DOU 21/05/93) e sua homologação ocorreu por meio do Decreto de 15 de abril de 2005 (DOU 18/04/2005), assinado pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva, que reconheceu, pela primeira vez, o “regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios” (artigo 3º).

Estabeleceu, ainda, no tocante à sobreposição, que a gestão do Parna do Monte Roraima seria realizada de forma compartilhada entre a FUNAI, o IBAMA e a Comunidade Indígena Ingarikó (artigo 3º, § 1º).

A partir de então, o povo Ingarikó passou a também reivindicar o seu direito de gestão sobre a área, negando-se a admitir um plano de manejo que não tivesse a sua participação.

Após diversas tentativas frustradas de elaboração de um plano de manejo de forma participativa (como o *Plano Pata Eseru*, resultado das atividades do Grupo de Trabalho Interministerial (Ministério da Justiça e do Meio Ambiente) criado em 2008 para a elaboração de um Plano de Administração conjunta para a área comum afetada), em 19 de março de 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu a Ação Popular nº 3.388/RR, que impugnava o modelo de demarcação da TIRSS em área contínua e pedia a declaração de nulidade da Portaria nº 534/05, do Ministro da Justiça, e do Decreto Presidencial homologatório de 15 de abril de 2005.

Nessa decisão, apesar de declarar a constitucionalidade da demarcação, o STF, numa espécie de ativismo jurídico, extrapolou de sua função, ao criar dezenove condicionantes, que não faziam parte do objeto da ação decidida e, portanto, não foram submetidas ao devido contraditório, algumas delas se apresentando como verdadeiras violações aos direitos fundamentais dos povos indígenas.

Dentre essas condicionantes, no tocante à dupla afetação jurídica, o STF estabeleceu a responsabilidade do ICMBio pela administração da área comum⁷, em afronta direta ao direito fundamental de usufruto exclusivo dos indígenas em relação aos recursos naturais existentes em suas terras (artigo 231, § 2º da Constituição Federal), apesar do entendimento de alguns

⁷ Tal responsabilidade é estabelecida pelas condicionantes *viii* e *ix* da decisão proferida pelo STF nos autos da Ação Popular nº 3.388/RR, nos seguintes termos:
(*viii*) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
(*ix*) o do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI;

autores de que tal atribuição não relativiza em nada os direitos indígenas, mas sim aumenta a responsabilidade do órgão ambiental em relação a eles⁸.

Para cumprimento da decisão do STF, no dia 25 de julho de 2012, o presidente do ICMBio publicou a Portaria nº 73 criando o Conselho Consultivo do Parna do Monte Roraima⁹, presidido pelo chefe ou responsável institucional do Parna e composto por representantes de órgãos públicos e de segmentos da sociedade civil, com a finalidade de contribuir com o efetivo cumprimento dos seus objetivos de criação e implementação do Plano de Manejo.

Esse é o contexto atual do problema da sobreposição de unidades de conservação e terras indígenas no Estado de Roraima.

⁸ Nesse sentido, Ana Paula Souto Maior entende que “na prática, a decisão do STF, ao colocar a gestão administrativa do Parna Monte Roraima sob o ICMBio não diminui em nada as obrigações da Funai em relação aos povos da TI RSS, tampouco relativiza os direitos indígenas, e, sim, aumenta a responsabilidade do órgão ambiental com relação aos povos indígenas que nele vivem em dele cuidam. O ICMBio passa a ter que cumprir o seu mister observando a legislação específica relativa aos direitos indígenas, obrigatoriamente internalizando na gestão do Parna os usos, os costumes e as tradições indígenas.” (2011, p. 254-255)

⁹ A composição ficou definida no artigo 2º da Portaria nº 73/12 do ICMBio, da seguinte maneira:

Art. 2º - O Conselho Consultivo Parque Nacional do Monte Roraima é composto por representantes dos seguintes órgãos governamentais e segmentos da sociedade civil:

DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS:

I - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, sendo um titular e um suplente;

II - Coordenação Regional de Boa Vista da Fundação Nacional do Índio - CR-Boa Vista- FUNAI/RR, sendo um titular e um suplente;

III - Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis no Estado de Roraima - IBAMA, sendo um titular e um suplente;

IV - Universidade Federal de Roraima - UFRR, sendo um titular e um suplente;

V - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima - IFRR, sendo um titular e um suplente;

VI - Comando da Aeronáutica - Base Aérea de Boa Vista/ RR, sendo um titular e um suplente;

VII - Comando do 7º Batalhão de Infantaria da Selva do Exército Brasileiro - Batalhão Forte São Joaquim – CC FRON RR/7ºBIS, sendo um titular e um suplente;

VIII - Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Estado de Roraima - DFDA/RR, sendo um titular e um suplente;

IX - Prefeitura Municipal de Uiramutã/RR, sendo um titular e um suplente;

X - Prefeitura Municipal de Pacaraima/RR, sendo um titular e um suplente;

DA SOCIEDADE CIVIL:

XI - Núcleo Serra do Sol, sendo um titular e um suplente;

XII - Núcleo Mapaé, sendo um titular e um suplente;

XIII - Núcleo Manalai, sendo um titular e um suplente;

XIV - Conselho do Povo Indígena Ingarikó - COPING, sendo um titular e um suplente;

XV - Conselho Indígena de Roraima - CIR, sendo um titular e um suplente;

XVI - Organização dos Professores Indígenas de Roraima - OPIRR sendo um titular e um suplente;

XVII - Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima - SODIUR, sendo um titular e um suplente;

XVIII - Instituto Socioambiental - ISA, sendo um titular e um suplente;

Parágrafo único. O Conselho Consultivo será presidido pelo chefe ou responsável institucional do Parque Nacional do Monte Roraima, a quem compete indicar seu suplente.

Direitos fundamentais ambientais e indígenas e a (in)compatibilidade jurídica da sobreposição

Por todo o acima exposto, fica evidente que acreditamos que os direitos envolvidos, tanto o indígena quanto o ambiental, estão igualmente protegidos na Constituição Federal como direitos fundamentais, elementos que compõem a base jurídica mais importante de nosso país.

Por esse motivo, a questão sobre a compatibilidade ou incompatibilidade jurídica desses valores será discutida no âmbito das teorias jurídicas interpretativas, pensando em alternativas que consigam harmoniza-los de forma a tornar efetivas e aplicáveis as garantias neles contidas.

A sobreposição é assunto que preocupa não somente os ambientalistas, mas principalmente os povos indígenas, que se deparam, diariamente, com questões jurídicas sempre polêmicas e complexas, criadas por um Direito que não compreende as especificidades de sua diversidade cultural, mas que lhes impõem uma luta constante por sobrevivência e reconhecimento da cidadania.

Não significa, entretanto, que a sobreposição deva ser tratada como uma disputa entre defensores da preservação ambiental e defensores de direitos indígenas, “como se houvesse uma intenção deliberada da área ambiental em suprimir direitos indígenas ou dos índios e organizações que os apoiam para inviabilizar a conservação da biodiversidade” (SANTILLI, 2004, p. 11).

Não existe motivo para que indígenas e ambientalistas se confrontem, como inimigos, pois não existe incompatibilidade entre a necessidade de sobrevivência física e cultural dos povos indígenas e a preservação ambiental.

Por isso, uma das hipóteses viáveis seria a via conciliatória proposta pelo conceito de “ecologia social” (EMERIQUE, 2012, p. 283), que muito contribui para o aprofundamento do pensamento em relação ao ser humano e à natureza, sob o ponto de vista dos direitos humanos, ou do desenvolvimento sustentável, que compatibiliza a proteção ambiental com o desenvolvimento humano de forma saudável e equilibrada (FIORILLO, 2010, p. 79), devendo resultar na integridade do ecossistema como garantidor de uma vida sadia (SILVA, 2004, p. 83).

Releva-se como essencial, no debate da sobreposição, então, a preservação da qualidade de vida dos povos indígenas e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as

atuais e futuras gerações. Tal conjunto de direitos constitui-se, essencialmente, de comandos com perfil constitucional e fundamental.

Portanto, qualquer outro conflito que não tenha este *status*, como a construção de usinas hidrelétricas, estradas, linhas de transmissão de energia elétrica, ferrovias, criação de municípios, além das usuais práticas predatórias extrativistas, por exemplo, impõe a utilização dos dois direitos fundamentais indicados, como um só mecanismo de proteção, com carga semântica e valorativa suficiente para uma adequada proteção da natureza e dos indígenas que ali vivem.

Já quando se tratam de possíveis conflitos entre esses dois direitos fundamentais, o indígena e o ambiental, que envolvem direitos de igual hierarquia, Robert Alexy (2011) oferece um caminho racional e possível para uma solução interpretativa.

Ao adotar as contribuições deste grande pensador do Direito, faz-se necessário esclarecer, desde logo, a escolha das nomenclaturas. Não podemos falar que, quanto à superposição de direitos fundamentais, temos um conflito, já que tal palavra se destina apenas às regras jurídicas. O mais correto, segundo essa teoria, é dizer, colisão, por evidenciar que estão em jogo dois princípios constitucionais (ALEXY, 2011, p. 91-92).

Então, a colisão de princípios impõe um tipo de solução para o problema interpretativo condicionado às circunstâncias do caso concreto. De acordo com essa teoria, é necessário que um dos princípios ceda, não integralmente, mas que reduza a sua aplicação diante de outro que se mostre mais relevante para a questão prática a ser resolvida.

O problema, então, não seria de validade, como ocorre com as regras, mas sim de “peso”, que seria resolvido através da chamada “lei de colisão”, com quatro soluções possíveis, aqui adaptadas ao problema em análise: princípios de proteção aos povos indígenas prevalecem sobre os princípios ambientais; princípios ambientais prevalecem sobre os princípios de proteção aos povos indígenas; princípios de proteção aos povos indígenas prevalecem sobre os princípios ambientais, sob determinada condição ou condições do caso concreto; e, por fim, princípios ambientais prevalecem sobre os princípios de proteção aos povos indígenas, sob determinada condição ou condições do caso concreto, de acordo com as opiniões apresentadas por Alexy (2011).

Outro autor, de igual envergadura, dá a este mecanismo de solução de conflitos o nome de “princípio da concordância prática ou da harmonização” (CANOTINHO, 2000, p. 1225), preocupando-se, da mesma forma, com a interpretação fora do âmbito da validade das regras jurídicas.

Vemos, então, que há opção para solucionar o conflito de princípios constitucionais, seja de forma teórica ou sob determinada condição ou condições do caso concreto. Mas, para apresentar uma resposta ao problema da sobreposição, como proposto no presente estudo, precisamos pensar em uma solução que, pelo menos inicialmente, não leve em conta o caso concreto.

Os argumentos até aqui levantados, entretanto, não apresentam uma solução definitiva para a questão da sobreposição, pois apenas transferem ao intérprete o poder de decidir, no caso concreto, qual é o princípio que deverá prevalecer, provocando uma análise casuística e discricionária, como ocorreu no julgamento do STF sobre a demarcação da Raposa Serra do Sol.

Contudo, verificamos que é possível defender, através de mecanismos de racionalização, a preponderância de um determinado direito fundamental, como o da dignidade da pessoa humana (que sempre irá ocorrer), sem que isso implique numa exclusão do outro princípio em colisão, como o da preservação ambiental.

Assim, para não ingressar na discussão filosófica entre teorias lógicas ou analíticas, muito complexa e alheia aos anseios deste trabalho, entendemos que o princípio da dignidade da pessoa humana, estampado no Texto Constitucional, deve prevalecer sobre todos os outros, como defendem Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso (2008, p. 365), ao situá-lo no centro de valores do Estado Democrático de Direito, e Canotilho (2000, p. 248), ao concebê-lo como a “base antropológica” do Estado.

Diante dessas contribuições, podemos dizer que a análise jurídica do problema da sobreposição de terras indígenas com as unidades de conservação deve sempre resultar em soluções que garantam a dignidade humana dos indígenas que vivem nestas áreas. Qualquer outra solução deve ser considerada inconstitucional, assim como devem ser considerados inconstitucionais todos os atos administrativos que, existindo ou não a sobreposição, recaiam sobre terras indígenas, sem o consentimento das comunidades e povos interessados.

Também, sob o mesmo ponto de vista, devem ser considerados inconstitucionais, de pleno direito, os atos administrativos que, mesmo contando com o consentimento das comunidades indígenas, venham a ofender a dignidade da pessoa humana.

Assim se, para a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas for necessária a utilização de recursos naturais, seja através da caça, pesca ou coleta, ainda que em unidades de conservação, seja de que categoria for, há o reconhecimento *a priori* da constitucionalidade

desses atos, sendo, por conseqüência, inconstitucionais todas as sanções que visem a proibição ou restrição dessas práticas.

Entendemos que as unidades de conservação em terras indígenas, se criadas nesses termos, devem ser consideradas como um *plus* de proteção para a área, sendo seus mecanismos jurídicos e institucionais fundamentais para a garantia de um meio ambiente saudável para esses povos. Ou seja, devem as unidades de conservação servir às necessidades dos povos indígenas, não o contrário.

Considerações Finais

Para se pensar em possíveis soluções jurídicas para o problema da sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação, defendemos que as interpretações, quando possível, baseiem-se em opções conciliatórias, valendo-se da natureza fundamental dos direitos em conflito, que devem ser respeitados, nunca desconsiderados imediatamente.

A partir de uma análise interpretativa das teorias de Robert Alexy e Canotilho, o presente artigo se propôs a dar uma solução jurídica para a sobreposição através da definição do princípio da dignidade da pessoa humana como conteúdo mínimo inafastável, sejam quais forem as circunstâncias fáticas que envolvam o caso concreto.

Nesse caso, levando em consideração a situação ainda não resolvida de sobreposição da Terra Indígena Raposa Serra do Sol com o Parque Nacional do Monte Roraima analisada no presente artigo, bem como qualquer outro caso de sobreposição que venha a ocorrer, conclui-se que, na colisão entre direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a preservação ambiental, deve sempre prevalecer a interpretação que garanta os direitos dos povos indígenas.

Isso porque, como observado, toda e qualquer decisão judicial, ato administrativo ou normativo que atente contra as formas tradicionais de sobrevivência física e cultural dos povos indígenas resulta em violação da própria Constituição Federal, o que não representa, entretanto, um “salvo-conduto” que venha a permitir aos indígenas a realização de práticas não-tradicionais degradadoras do meio ambiente.

Entendemos, por fim, que o princípio da dignidade da pessoa humana deve ser considerado como um forte aliado dos povos indígenas, podendo ser utilizado concretamente para impedir a ação de invasores e agentes do Estado, bem intencionados ou não, servindo como elemento axiológico ou argumentativo para as comunidades indígenas defenderem os seus direitos na busca da sua própria dignidade.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 327-378.

BRASIL. Constituição Federal. **Portal da legislação**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 5 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Portal da legislação**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 2 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Portal da legislação**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 2 mar. 2013.

CAMPOS, Ciro (Org.) **Diversidade socioambiental de Roraima: subsídios para debater o futuro sustentável da região**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo : Hucitec/Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/ USP, 2000.

EMERIQUE, Lilian Balmat. Reflexões sobre pobreza e ecologia social. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, ano 20, v. 78, p. 273-307, janeiro-março, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco Fiorillo. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. **Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual**. Tradução de Maria da Glória Lacerda Rurack e Klaus-Peter Rurack. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUTO MAIOR, Ana Paula Caldeira. A demarcação no prato da balança do STF. In: RICARDO, Beto; RICARDO, Fany. **Povos indígenas no Brasil: 2006-2010**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. p. 251-256.

SANTILLI, Juliana. Aplicação das normas ambientais às terras indígenas e superposição de unidades de conservação com terras indígenas. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 12, p. 68-77, outubro-dezembro, 1998.

_____. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: RICARDO, Fany (Org.). **Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 11-14.

SILVA, Américo Luís Martins. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. v. 1.