



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E DIREITOS DAS POPULAÇÕES
TRADICIONAIS: UM ESTUDO SOBRE CONCILIAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS E POSSIBILIDADES DE PERMANÊNCIA DOS POVOS
TRADICIONAIS**

GUILHERME GOMES DE REZENDE ROCHA

Rio de Janeiro

PLE 2020.4



**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E DIREITOS DAS POPULAÇÕES
TRADICIONAIS: UM ESTUDO SOBRE CONCILIAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS E POSSIBILIDADES DE PERMANÊNCIA DOS POVOS
TRADICIONAIS**

GUILHERME GOMES DE REZENDE ROCHA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Igor Alves Pinto.

Rio de Janeiro

PLE 2020.4

CIP - Catalogação na Publicação

GG633u Gomes de Rezende Rocha, Guilherme
Unidades de conservação e direitos das populações tradicionais: um estudo sobre conciliação de direitos fundamentais e possibilidades de permanência dos povos tradicionais / Guilherme Gomes de Rezende Rocha. -- Rio de Janeiro, 2020.
72 f.

Orientadora: Igor Alves Pinto.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Unidades de Conservação. 2. Povos Tradicionais. 3. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 4. Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho. I. Alves Pinto, Igor, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.



GUILHERME GOMES DE REZENDE ROCHA

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E DIREITOS DAS POPULAÇÕES
TRADICIONAIS: UM ESTUDO SOBRE CONCILIAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS E POSSIBILIDADES DE PERMANÊNCIA DOS POVOS
TRADICIONAIS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Igor Alves Pinto.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Igor Alves Pinto.

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

PLE 2020.4

RESUMO

O presente trabalho busca expor alguns problemas decorrentes da presença de povos tradicionais em Unidades de Conservação nas quais seja vedada a permanência dessas populações. O trabalho tentou entender se é possível resolver a contradição entre diversos diplomas jurídicos de forma a assegurar a conciliação dos direitos fundamentais envolvidos e se é possível a permanência, em determinados casos, dos povos tradicionais atualmente inseridos em Unidades de Conservação nas quais suas presenças não sejam, em princípio, permitidas. Foram analisadas, no presente estudo, a legislação pertinente, jurisprudência e pareceres da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Ao fim, sugere-se uma leitura da legislação aplicável conforme a Constituição e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Palavras-Chave: Unidades de Conservação; Povos Tradicionais; Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

ABSTRACT

The present paper seeks to expose some problems related to the presence of traditional peoples in conservation units, where the permanency of these peoples are forbidden. The paper tries to understand if it is possible to solve the contradiction among the various legal diplomas to ensure the conciliation of the fundamental rights involved and if it is possible to the traditional peoples to remain legally in the conservation unities where they currently live, and where, at first, it would be prohibited. The present paper analyzes the pertinent legislation, the legal precedents and the technical reports from the Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. At the end, it recommends the applicable legislation to be interpreted in accordance with Constitution and the Convention n° 169 from the International Labour Organization.

Keywords: Conservation Unities; Traditional Peoples; National System of Conservation Unities; International Labour Organization Convention n° 169; ILO 169.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1. HISTÓRICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	04
1.1. Histórico das Unidades de Conservação no Brasil.....	06
1.2. Lei do SNUC e as Unidades de Conservação.....	09
2. POPULAÇÕES TRADICIONAIS: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E TERRITORIALIDADES	17
2.1. Indígenas.....	21
2.2. Comunidades Quilombolas.....	24
3. CONFLITOS ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS: A LEI DO SNUC FRENTE A OUTROS DIPLOMAS	26
3.1. Conflito entre Direitos Fundamentais.....	34
4. PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	39
4.1. Análise dos atos administrativos.....	42
5. ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE POSSIBILIDADES DE CONCILIAÇÃO DE DIREITOS	45
5.1. Vício de objeto na criação de Unidades de Conservação.....	47
5.2. Aplicações da Convenção nº 169 da OIT.....	48
5.3. O caso específico do Rio de Janeiro.....	52
CONCLUSÃO	55
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

Introdução

O meio ambiente equilibrado é um direito constitucionalmente previsto no artigo nº 225.¹ A Constituição de 1988 tomou consciência de que a qualidade do meio ambiente se transformara em um bem cuja preservação, recuperação e revitalização se tornara em um imperativo do Poder Público para assegurar o bem-estar do homem e mesmo para assegurar o direito à vida.² Sendo assim, o artigo nº 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações prescrevendo, ainda, algumas medidas que devem ser efetuadas para a realização deste escopo.³ Uma dessas medidas é a criação de espaços territorialmente protegidos. A Lei Federal nº 9985/00 (Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), visando cumprir o determinado na Constituição, estipula diversas modalidades de Unidades de Conservação (espécies de espaços territorialmente protegidos). Essas Unidades possuem diferentes graus de proteção, com algumas Unidades permitindo a presença de moradias e atividades produtivas e outras proibindo a permanência de moradores em seu interior.

Ocorre, entretanto, que muitas dessas Unidades de Conservação nas quais não há permissão para que haja a permanência de pessoas residindo em seu interior possuem, ainda, diversos povos tradicionais inseridos dentro dos seus limites. Por exemplo, conforme disposto no Manual de Atuação do Ministério Público (2014, pp: 12), em um estudo de 2012, foram analisadas 133 Unidades de Conservação Federais, sendo constatada a presença de povos tradicionais em 37% delas, sendo 23% de Uso Sustentável e 14% de Proteção Integral.⁴ Essa situação faz com que haja um conflito entre o direito

¹ **Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

² SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1990. Pg:709.

³ SILVA, José Afonso. *Ibidem*. Pg:708.

⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o assecuramento de direitos socioambientais**. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Coordenação: Maria Luiza Grabner; redação: Eliane Simões e Débora Stucchi. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de->

ao meio ambiente equilibrado, previsto no artigo nº 225 da Constituição, e os direitos culturais dessas populações tradicionais, tendo como base o artigo nº 215⁵ da Constituição Federal.

Ademais, percebe-se que, recentemente, houve uma mudança de paradigma no que concerne à permanência das populações tradicionais em Unidades de Conservação. A Lei Federal nº 9985/00 dispõe, em seu artigo nº 42, que:

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

A supracitada lei não prevê a hipótese de manutenção dos povos tradicionais em determinados tipos de unidades de conservação, permitindo o diálogo e o acordo de vontades apenas no que se refere ao local e condições da realocação, sendo a solução a remoção dos povos tradicionais. Nada obstante, houve posteriormente a promulgação de diversos diplomas jurídicos que possuem um conteúdo que vai de encontro à direção da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do SNUC), como o Decreto Federal nº 4.339/02⁶, o Decreto Federal nº 6040/07⁷ e, em especial, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, de 07 de Junho de 1989, recepcionada em nosso ordenamento e publicada originalmente por meio do Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, que prescreve a excepcionalidade da remoção dos povos tradicionais de seus territórios, o que fortaleceu a posição dessas populações.

Tendo em vista o exposto até esse ponto, questiona-se de que forma podemos resolver a contradição entre o disposto na lei do SNUC e os demais diplomas

[povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protECAo-integral](#)> Acesso em: 14 de julho de 2020. Pg: 12.

⁵ **Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

⁶ Decreto que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

⁷ Decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

jurídicos de forma a assegurar a conciliação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos culturais dos povos tradicionais.

Procurou-se ao longo dessa monografia responder, ao fim, se mesmo com o disposto no artigo nº 42 da Lei do SNUC, é possível a permanência, em determinados casos, dos povos tradicionais atualmente inseridos em Unidades de Conservação nas quais, em princípio, suas presenças não são permitidas.

No capítulo I, buscou-se traçar um histórico das Unidades de Conservação no mundo e no Brasil, tentando entender o pensamento que lhes deu origem. Além disso, foi traçado alguns apontamentos sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e foi feita uma exposição sobre as modalidades de Unidades de Conservação previstas no Sistema e a possibilidade de permanência das populações tradicionais.

No capítulo II, buscou-se explicar algumas características dos povos tradicionais, ressaltando a relação especial dessas populações com os territórios no qual residem e trabalham. Traçou-se também algumas diferenciações entre povos indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais, além de destacar a definição de povos tradicionais em alguns diplomas jurídicos.

Em relação ao capítulo III, foi feita uma exposição da contradição entre a Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do SNUC) e diversos outros diplomas jurídicos, em especial a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além disso, buscou-se explicar que a Convenção nº 169 da OIT aplica-se aos povos tradicionais não-indígenas (povos tribais) e foi destacada a contradição entre a Lei Federal nº 9.985/00 e a Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 7.790/17. Foi realizada, também, uma exposição sobre os Direitos Fundamentais envolvidos.

No que concerne ao capítulo IV, foi ressaltado o procedimento para a criação das Unidades de Conservação, bem como uma análise dos atos administrativos e de eventuais vícios. Em relação ao capítulo V, buscou-se traçar alguns apontamentos sobre a

Conciliação entre os Direitos Fundamentais e formas de resolução da contradição entre a Lei do SNUC e outros diplomas jurídicos, tendo em vista, ao fim, a possibilidade de manutenção dos povos tradicionais em seus territórios de origem, mesmo que inseridos atualmente em Unidades de Conservação que vedem as suas permanências.

1. HISTÓRICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Há séculos é possível identificar atitudes do ser humano no sentido de delimitar certas áreas com o intuito de conservar recursos naturais. Existem registros de reservas ambientais, por exemplo, na Índia no século III a.c, bem como na Pérsia em 1.800 a.c., esta última destinada à conservação de ursos e leões.⁸ Instituíram-se reservas de caça na Europa medieval e é notável o decreto real de proteção total da floresta de Bialo Wiesa na Polônia no ano de 1423.⁹ Entretanto, até o século XIX, as áreas de preservação eram criadas com o intuito de conservar alguns elementos da natureza de uma localidade para a sua utilização por uma parcela da população, principalmente para a caça ou para fins religiosos. Existia uma preocupação, portanto, apenas com alguns recursos naturais e não com o meio ambiente como um todo.

Nada obstante, na Europa do século XIX, marcada pela Revolução Industrial e pelo aumento populacional das cidades, iniciou-se uma crescente valorização do mundo natural. Segundo Diegues:

(..) no começo da revolução industrial, a vida nas cidades, antes valorizada como sinal de civilização em oposição à rusticidade da vida no campo, passou a ser criticada, pois o ambiente fabril tornava o ar irrespirável. A vida no campo passou a ser idealizada, sobretudo, pelas classes sociais não diretamente envolvidas na produção agrícola. Thomas sugere também que o crescimento populacional, principalmente nas cidades inglesas, teria originado um sentimento anti-social ou antiagregativo, originando uma atitude de contemplação da natureza selvagem, lugar de reflexão e de isolamento espiritual. (2008, pp. 25/26)¹⁰

⁸ BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação – intenções e resultados**. 1ª ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000. Pg: 20.

⁹ BRITO, Maria Cecília Wey de. Ibidem. Pg: 20.

¹⁰ DIEGUES, A. C. **O mito da natureza intocada**. 6ª ed. São Paulo: Hucitec, 2008. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/O%20mito%20moderno.compressed.pdf>> Acesso em: 07 de julho 2020. Pgs: 25/26.

Essa nova concepção sobre o mundo natural chegou aos Estados Unidos, que também se encontravam em um contexto de industrialização e urbanização aceleradas e da recente promulgação do “Homestead Act”, que estimulou a ocupação progressiva de terras devolutas (terras não afetadas a algum tipo de uso pelo poder público e que não caíram ainda regularmente no patrimônio de particulares) no chamado “Oeste” americano, transformando rapidamente um espaço natural antes intocado em áreas onde se praticava uma agricultura moderna. Tendo em vista o contexto de grave ameaça ao mundo natural, as ideias preservacionistas, que pregavam a necessidade de se manter a natureza intocada e protegida da atividade humana, evoluíram neste país até a criação de um parque nacional.

O Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872, é um marco no estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas, pois foi o primeiro parque nacional do mundo¹¹, concebido com o objetivo de possibilitar o usufruto das belezas cênicas e naturais a toda população. Em seu interior era proibida a exploração de madeira e recursos minerais, de modo a permitir de forma perpétua a preservação de seu estado natural. Interessante ressaltar, no entanto, que a proteção efetiva só ocorreu posteriormente, conforme exposto por Juliana Chacpe:

Milano (2002), em citação a Pritchard (2002), informa que dois episódios marcaram a efetiva inclusão da proteção à vida silvestre no Yellowstone: primeiro a entrada do exército americano para proteger o parque, em 1886; depois, a lei de proteção do Parque que, em 1894, tornou a caça e a pesca clandestinas uma ofensa federal, tendo eliminado não só a caça e a pesca comerciais, como também a prática de caça por populações indígenas e por populações rurais tradicionais. (2014, pp. 38)¹²

Esse modelo de parque preservacionista no qual a natureza pudesse se manter intocada, possibilitando a contemplação e a expansão espiritual dos indivíduos sob uma ótica romântica foi designada como preservacionista e influenciou a criação de diversos outros parques no mundo, como por exemplo, nos seguintes países: Austrália em 1879, Canadá em 1885, Nova Zelândia em 1894, África do Sul em 1898, México em 1899 e

¹¹ DIEGUES, A.C. Ibidem. Pg: 25

¹² CHACPE, Juliana Fernandes. **Territórios quilombolas e unidades de conservação de proteção integral: desafios da conciliação na Administração Federal**. 2014. 150 p. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15878/1/2014_JulianaFernandesChacpe.pdf> Acesso em: 07 de julho 2020. Pg:38.

Argentina em 1903.¹³ Futuramente, novos objetivos foram sendo adicionados ao conceito original de preservação da beleza cênica, priorizando-se a conservação da biodiversidade. Conforme Britto:

Estes novos conceitos fizeram com que fossem ampliados os limites territoriais das áreas naturais protegidas, para que os ecossistemas, seus processos biológicos e espécies fossem integralmente contemplados e mantidos. Então, sob o prisma da conservação da biodiversidade e dos bancos genéticos, as áreas naturais protegidas passaram a cumprir o papel de “antítese do desenvolvimento”, servindo principalmente como laboratórios para a pesquisa básica das ciências biológicas. Como exemplo, pode-se citar os objetivos para o estabelecimento de um dos parques nacionais na Suíça, em 1914: criar e manter um laboratório de campo nos Alpes, onde pesquisa sobre flora e fauna pudesse ser realizada a longo prazo, em condições ambientais inalteradas, evitando os efeitos decorrentes de qualquer atividade humana” (Quintão,1983:15). (2000, pp: 22) ¹⁴

Inicialmente, entretanto, a relevância dada ao conceito de conservação da biodiversidade não fez com que a ideia de que há incompatibilidade entre parques nacionais e populações tradicionais perdesse força.¹⁵

1.1 Histórico das Unidades de Conservação no Brasil

As primeiras iniciativas para proteger recursos naturais no Brasil datam do período colonial. Destacam-se as atitudes, por exemplo, de Maurício de Nassau, no século XVII, no intuito de restringir o corte de florestas e de Dona Maria I em Carta Régia de 1797, alertando para a necessidade de serem tomadas medidas para a conservação das matas do Brasil.¹⁶ A preocupação com o meio ambiente, em especial com o desmatamento de

¹³ AGUIAR, Paulo César Bahia de. **Transformações socioambientais do município de Canavieiras (Bahia): uma análise à influência da Resex**. 2011. 112 f. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia. Disponível em: <<http://www.biblioteca.uesc.br/biblioteca/bdtd/200960111D.pdf>> Acesso em: 08 de julho de 2020. Pg: 08.

¹⁴ BRITO. Op cit. Pg: 22

¹⁵ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. 2007. 357 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/4803>> Acesso em: 08 de julho de 2020. Pg:73.

¹⁶ HASSLER, Márcio L. **A Importância das Unidades de Conservação no Brasil**. Publicado em Sociedade e Natureza, Uberlândia, 17 (33). fls: 79/89. Artigo recebido em 01/08/2005 e aceito para publicação em 20/09/2005. Disponível em: <http://www.unirio.br/cch/escoladeturismologia/pasta-virtuais-de-docentes/bruna-rancao-conti/disciplina-gestao-turistica-de-recursos-naturais/bibliografia-basica/artigo-hassler/at_download/file#:~:text=Pode%2Dse%20enumerar%20como%20principais,em%20perigo%20de%20extin%C3%A7%C3%A3o%2C%20a> Acesso em: 08 de julho de 2020. Pg: 82.

florestas, também afligiu José Bonifácio que chegou a propor “uma Direção Geral de Economia Política, que teria a seu cargo as obras públicas, minas, bosques, agricultura e fábricas”.¹⁷ Igualmente notável foi a inédita iniciativa do governo imperial, a partir do ano de 1847, em reflorestar o maciço da Tijuca, cuja vegetação tinha sido removida para a implantação de gêneros agrícolas, principalmente o café, o que afetava a rede de abastecimento de água da cidade do Rio de Janeiro. Cumpre relevar que no trabalho de reflorestamento, algumas propriedades foram expropriadas, sendo proibido novo desmatamento.¹⁸

A primeira sugestão para a criação de áreas ambientalmente protegidas no Brasil partiu de André Rebouças, em 1876, que, inspirado no Parque de Yellowstone, propôs a criação do Parque Nacional da Ilha do Bananal e do Parque Nacional das Sete Quedas no Rio Paraná.¹⁹ Nada obstante, a proposta não foi concretizada, sendo o primeiro parque criado no Brasil em 1896, pelo estado de São Paulo, denominado Parque Estadual da Cidade. No ano de 1934 foi promulgado o Código Florestal que previa a criação de parques federais, estaduais e municipais. O primeiro Parque Nacional foi criado pelo governo Vargas apenas em 1937, em Itatiaia, seguido, em 1939, pelo Parque Nacional da Serra dos Órgãos e pelo Parque Nacional do Iguaçu. Cabe relevar, entretanto, que esses parques visavam, preponderantemente, conservar paisagens de grande beleza cênica, sendo que ainda não existia nessa época uma forte consciência sobre a importância da preservação da biodiversidade. Ao todo, de 1934 até 1964, criaram-se 06 Parques Nacionais e 32 Florestas Protetoras da União, o que ajudou na preservação de importantes ecossistemas, bem como na recuperação de outros. O segundo Código Florestal brasileiro foi instituído em 1965, e, juntamente com o Código de Fauna de 1967, estipularam a criação de Unidades de Conservação de uso direto (florestas nacionais e parques de caça) e indireto (parques nacionais, estaduais, municipais e reservas biológicas).

¹⁷ FREITAS, Vladimir P. **José Bonifácio de Andrada e Silva é precursor do Direito Ambiental**. Publicado no Conjur. Artigo de 13 de Agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-13/segunda-leitura-jose-bonifacio-andrada-silva-precursor-direito-ambiental>> Acesso em: 9 de julho de 2020.

¹⁸ GUIMARÃES, Erika e PELLIN, Angela. **BiodiverCidade**. 1ª ed. São Paulo: Matrix, 2015. Pg: 26.

¹⁹ HASSLER, Op cit. Pg: 82.

Salienta-se que, conforme Hassler, “até a década de setenta, o país não possuía uma estratégia nacional global para selecionar e planejar Unidades de Conservação. Existiam dois sistemas paralelos de definição das áreas protegidas” (2005, pp. 82)²⁰, sendo um desses sistemas desenvolvido pelo Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF) e que era responsável pela implementação dos Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais e o outro desenvolvido pela Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) que criou as categorias Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental. Essas duas instituições foram extintas, ficando a administração das unidades de conservação a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) no ano de 1989. Sobre as diferentes categorias das Unidades de Conservação e as necessidades dessas áreas no início dos anos 90, Drummond ressalta que:

Assim, o Brasil chegou à década de 1990 com uma pluralidade de categorias de áreas naturais protegidas a título ambiental, ao mesmo tempo em que se firmava em escala internacional um consenso em torno da importância da proteção da biodiversidade e das paisagens nativas. Os diferentes tipos de UCs nasceram a partir de vários fatores, inclusive a sintonia de cientistas e administradores com as mudanças no panorama mundial da conservação ambiental, a ampliação do interesse social na questão, pressões internacionais e a concorrência entre organismos gestores e as suas diferentes políticas. Faltavam, no entanto, leis e diretrizes de gerenciamento que garantissem eficácia a essa variedade de categorias. A situação exigia um esforço de sistematização (BARROS, 2000; PÁDUA, 1997). (2010, pp: 347)²¹

Em 2000, foi promulgada a Lei n. 9.985/00 que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), com o objetivo de estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. Surge assim o sistema de unidades de conservação, entendido como um “conjunto organizado de áreas naturais protegidos na forma de unidades de conservação que, planejado, manejado e administrado como um todo, é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação” (2001, pp. 9).²² De acordo com dados de 2014 do Ministério do Meio

²⁰ HASSLER, Ibidem. Pg: 82.

²¹ DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade.; OLIVEIRA, Daniela. **Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil**. In: GANEM, R. S. (org.). Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p.341-385. Disponível em: <https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/28053/mod_resource/content/1/Drummond_et al_2010_UC_le_gislacao_historico.pdf> Acesso em: 11 de julho de 2020. Pg: 347.

²² MILANO, Miguel Serediuk. **Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade**. In: Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 3 a 41, apud MACIEL, Marcela A. **Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade**

Ambiente, o Brasil possui 1.847 Unidades de Conservação, perfazendo um total de mais de 1.524.080 km de área (8% do território nacional), sendo 887 Unidades da esfera federal, 771 na esfera estadual e 189 na esfera municipal.²³

As Unidades de Conservação espalham-se pelos biomas Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal, Pampa, Área Continental e Área Marinha, sendo importantes para a preservação destes ecossistemas. Um exemplo elucidativo é o caso da Mata Atlântica que possui 1.110.182 km² de área, estando parte desse bioma inserido em 81.150 km² de área de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, dividindo-se em 679 Unidades de Conservação desse grupo, e em 27.311 km² de área de Unidades de Proteção Integral, dividindo-se em 331 Unidades deste grupo, perfazendo um total de 102.793 Km² de Mata Atlântica inserida em áreas de Unidades de Conservação.²⁴

1.2 Lei do SNUC e as Unidades de Conservação

A Constituição Federal de 1988, a primeira constituição brasileira a tratar do tema meio ambiente de forma específica, prevê em seu artigo nº 225 o direito a um meio ambiente equilibrado e estabelece o mandamento constitucional, de acordo com o parágrafo primeiro do mesmo artigo, em seu inciso III, de definição, por parte do Poder Público, de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, como se vê a seguir:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

III-definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a

do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, postado no site Âmbito Jurídico.com.br em 01/07/2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/unidades-de-conservacao-breve-historico-e-relevancia-para-a-efetividade-do-direito-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado/>> Acesso em: 11 de julho de 2020.

²³ TOZZO, Robson Alexandre; MARCHI, Ellen Christie. **Unidades de conservação no Brasil: uma visão conceitual, histórica e legislativa/** vision. Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade, v. 6, n. 3, p. 508-523, dezembro 2014. Disponível em:

<<https://www.uninter.com/revistameioambiente/index.php/meioAmbiente/article/viewFile/300/170>>.

Acesso em: 13/07/2020. Pg: 513.

²⁴ TOZZO, MARCHI. Ibidem. Pg. 510.

*supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.*²⁵

Inicialmente, cabe relevar que a Constituição não definiu o que seriam esses espaços territoriais especialmente protegidos, e qual a diferença entre esse conceito e o de Unidades de Conservação, expressão já utilizada em textos normativos desde os anos 80, o que gerou alguma discussão doutrinária sobre o tema. Conforme José Afonso da Silva (2009) expõe, há o conceito de espaços ambientais, ou seja, locais em que existe a necessidade de proteção ambiental de acordo com um regime jurídico específico e no qual os espaços territoriais especialmente protegidos se inserem. Segundo o autor, as Unidades de Conservação fazem parte do conceito de espaços territorialmente protegidos, mas não abrangem a sua totalidade.²⁶ Na opinião de Édis Milaré (2009, pp. 07), os espaços territoriais especialmente protegidos podem ser divididos entre os de sentido estrito e sentido amplo. Na primeira categoria, encontram-se as Unidades de Conservação típicas, enquanto na segunda estariam incluídas as Unidades de Conservação atípicas como as reservas legais e as áreas de proteção permanente.²⁷ As Unidades de Conservação seriam espécies de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), previstas expressamente na Lei do SNUC, portanto.

A Lei nº 9985/00 que “Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”²⁸ e estabelece, em seu artigo nº 01, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), foi criada com o escopo de sistematizar os diversos tratamentos normativos dados às Unidades de Conservação, antes

²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso no dia 13/07/2020.

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009 apud MOREIRA, Isabel Freire. **O Regime Jurídico Brasileiro de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos**. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica. vol. 6, n.3, p. 508 - 523 | jul - dez 2014. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2013/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Izabel%20Freire.pdf> Acesso em: 13 de julho de 2020. Pgs: 6/7.

²⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do meio ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 6ª Edição, São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2009 apud MOREIRA. Ibidem. Pg:07.

²⁸ BRASIL. **Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 19/07/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

fragmentados em diferentes diplomas jurídicos.²⁹ Essa Lei define Unidade de Conservação, em seu art. 2º, inciso I, como:

Art. 2º (..):

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Argumenta Leuzinger, portanto, que Unidades de Conservação são:

espécies de ETEP expressamente arrolados na Lei do SNUC, sujeitos assim a um regime específico, determinado. Segundo Benjamin, as unidades de conservação apresentam algumas características próprias, consubstanciadas na relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração. Isso significa que, além de objetivos de proteção do ambiente natural, inerentes a qualquer ETEP, as UCs deverão ser instituídas pelo Poder Público, com delimitação territorial prevista no ato de criação e estão sujeitas a um regime legal de proteção e administração, determinado pela Lei n. 9985/00. (2007, pp: 123)³⁰

Esse Sistema Nacional estabeleceu, com base na divisão das categorias de unidades de conservação, dois grupos: as Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, segundo o artigo nº 07 da Lei do SNUC. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é, conforme o parágrafo primeiro do mesmo artigo, preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. Esse grupo é composto por 05 categorias de Unidades de Conservação, estabelecidos no artigo nº 08 desse diploma jurídico: (i) Estação Ecológica; (ii) Reserva Biológica; (III) Parque Nacional; (IV) Monumento Natural e (V) Refúgio de Vida Silvestre.

A Estação Ecológica tem como objetivo, conforme o art. 09º da Lei 9985/00, “*a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas*”. Possui uma categoria de plano de manejo muito restritiva, limitando muito inclusive a visitação e pesquisas científicas no local, que dependem de autorização para ocorrerem. A Estação Ecológica não admite qualquer tipo de exploração econômica e exige a desapropriação de áreas

²⁹ CHACPE. Op cit. Pg: 52

³⁰ LEUZINGER. Op cit. Pg: 123.

particulares em seu interior. No que concerne à Reserva Biológica, essa tem como objetivo, conforme disposto no artigo nº 10 da Lei do SNUC:

(..) 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.

A Reserva Biológica possui grandes semelhanças com a Estação Ecológica, no entanto, é ainda mais restritiva, pois não admite, ao contrário da Estação Ecológica, pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior que a da simples observação ou coleta de material, conforme disposto no inciso IV do art. 09º da Lei do SNUC.

O Parque Natural, primeira categoria de Unidade de Conservação criada no Brasil, tem como objetivo, conforme o estipulado no art. 11 da Lei do SNUC:

(..) a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

A grande diferença dos Parques Naturais para as Estações Ecológicas e Reservas Biológicas é a exigência de se ter aberto ao menos uma parte da Unidade de Conservação aberta ao público. Nada obstante, ressalta-se que as áreas particulares inseridas nos limites do parque devem ser desapropriadas, conforme o que dispõe o parágrafo 01º do artigo citado acima.

O Monumento Natural tem “*como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica*”, conforme o previsto no artigo nº 12 da Lei Federal nº 9985/00. Em geral, como pretende ocupar apenas um pedaço de propriedades particulares, pode não haver necessidade de desapropriação de propriedades particulares, desde que haja compatibilização entre os objetivos da Unidade Conservação e a utilização dos recursos da propriedade.

O Refúgio da Vida Silvestre, conforme o art. 13 da Lei do SNUC tem “*como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória*”. Sobre o Refúgio da Vida Silvestre e os Monumentos Naturais, assim explica Leuzinger:

Percebe-se, assim, que os monumentos naturais e os refúgios da vida silvestre por incidirem, em geral, em áreas pouco extensas, são compatíveis com o domínio privado, caracterizando-se as limitações ao uso e gozo deles decorrentes como restrições como restrições internas ao direito de propriedade, ligadas ao cumprimento de sua função socioambiental. Deixa à Lei, no entanto, à escolha do proprietário, sofrer desapropriação ou aquiescer com as limitações geradas pela criação da UC (§§ 2 dos arts. 12 e 13 da Lei do SNUC). (2007, pp. 145)³¹

Em relação às Unidades de Conservação de Uso Sustentável, o objetivo básico é, conforme parágrafo segundo do artigo nº 07 da Lei do SNUC, compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Esse grupo é composto por 07 tipos de Unidades de Conservação, estabelecidos no art. 14 desse diploma jurídico: (i) Área de Proteção Ambiental; (ii) Área de Relevante interesse Ecológico; (iii) Floresta Nacional; (iv) Reserva Extrativista; (v) Reserva de Fauna; (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A Área de Proteção Ambiental (APA), conforme a Lei nº 9.985/00 em seu artigo 15, é:

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

A APA pode ser constituída de áreas públicas ou privadas, estando as áreas privadas sujeitas a restrições em sua utilização.

³¹ LEUZINGER. Ibidem. Pg: 145

A Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) é, conforme o artigo nº 16 da Lei nº 9.985/00:

(..) uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos.

A ARIE, assim como a APA, também se constitui de terras públicas e privadas. Segundo Leuzinger (2007, pp. 151)³², a ARIE é uma versão menor da APA, instituída em localidades pouco ocupadas, sendo tolerada a utilização direta de recursos naturais.

No que concerne à Floresta Nacional (FLONA), conforme o artigo nº 17 da Lei do SNUC, é “*uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas*”, tendo como objetivo o uso sustentável dos recursos florestais e a realização de pesquisas científicas, sendo prioridade o desenvolvimento de métodos para exploração sustentável de florestas nativas. O parágrafo 01º do artigo nº 17 estabelece a obrigatoriedade de desapropriação das propriedades privadas que estejam inseridas na Unidade. Ressalta-se, ainda, a permissão, conforme exposto no parágrafo 02º do artigo nº 17, para a permanência das populações tradicionais que habitam a Unidade quando da sua criação, de acordo com regulamento e plano de manejo. Leuzinger (2007, pp. 155)³³ alerta para o fato de que as Florestas Nacionais deveriam ser criadas como forma de desenvolver meios que ajudem os povos da floresta no uso sustentável dos recursos naturais, sendo, no entanto, utilizadas muitas vezes como florestas de produção, sem a preocupação de desenvolver conhecimento a ser repassado às populações tradicionais.

A Reserva Extrativista (RESEX) é caracterizada, de acordo com o artigo nº 18 da Lei nº 9985/00, como:

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

³² LEUZINGER, Ibidem. Pg: 151.

³³ LEUZINGER, Ibidem. Pg: 155.

A área da RESEX é de domínio público, sendo obrigatória a desapropriação de propriedades privadas nos limites da Unidade. O objetivo central na criação dessas unidades é a utilização de recursos naturais de forma a não degradar o meio ambiente e a solução de conflitos pela posse das terras. A concepção dessas áreas surgiu após as lutas dos seringueiros da Amazônia nos anos 70 e 80, destacando-se a liderança de Chico Mendes.³⁴

A Reserva de Fauna é, conforme o artigo nº 19 da Lei do SNUC, uma “*área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos*”. Leuzinger³⁵ afirma que assim como as florestas nacionais, as Reservas de Fauna têm o escopo de desenvolver técnicas de exploração sustentáveis e viáveis economicamente. Em relação à permanência das populações tradicionais, a autora acredita ser possível sua permanência desde que já residentes na localidade antes da instituição da Unidade de Conservação, pois, apesar do silêncio da lei, pode-se realizar uma interpretação sistemática da Lei do SNUC, aplicando-se regime semelhante aos das florestas nacionais, cujos objetivos são bastante semelhantes.

A Reserva de Domínio Sustentável (RDS) caracteriza-se, conforme o artigo nº 20 da Lei do SNUC, como:

(..) uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

. São áreas de domínio público, devendo a propriedade privada em seu interior ser desapropriada “*quando necessário*”. Há divergências entre os doutrinadores sobre quando deve ser efetuada essa desapropriação; para D’Oliveira (2006)³⁶ o “quando

³⁴ LEUZINGER. Ibidem. Pg: 158.

³⁵ LEUZINGER Ibidem. Pgs: 165/166.

³⁶ D’OLIVEIRA, Rafael Lima. **O regime jurídico da reserva de desenvolvimento sustentável**. Revista de Direito Ambiental. Ano 11, nº 41, São Paulo: RT, p 191-230, janeiro-março 2006 apud LEUZINGER Ibidem, Pg: 163.

necessário” é equivocado, devendo ocorrer a desapropriação em todos os casos em que há propriedade inserida nos limites da RDS. Para Figueiredo e Rodrigues (2000, pp. 440)³⁷, a desapropriação não deve ser impositiva, sendo assegurada a propriedade exceto em determinados. Já para Leuzinger (2007, pp. 164)³⁸, caso a propriedade pertença a algum membro da população tradicional, será possível a sua manutenção e, fora esse caso, a desapropriação é obrigatória. As Reservas de Domínio Sustentável se diferenciam das Reservas Extrativistas pelo fato de que estas se destinam a proteger apenas os meios de vida das populações extrativistas, enquanto aquela possui o escopo de proteger as populações tradicionais em geral. Ademais, ressalta-se que as RDS surgiram da iniciativa de biólogos que conseguiram estabelecer parcerias com populações locais da Amazônia de forma a conciliar desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente.

A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) é, conforme o artigo nº 21 da Lei do SNUC, “*uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica*”. As Reservas são instituídas a pedido do próprio proprietário que, em contrapartida, recebe diversas vantagens como a isenção de Imposto Territorial Rural. Mesmo sendo criadas por vontade do proprietário, a extinção de uma dessas Unidades de Conservação deverá respeitar o disposto no artigo nº 1 do art. 225 da Constituição Federal. Apesar de inseridas no grupo de Uso direto de Unidades de Conservação, Leuzinger ressalta que:

Deveriam as RPPNS ter sido incluídas dentre as Unidades de Proteção Integral, eis que não é possível o uso direto de recursos naturais, dispensando-se-lhes o mesmo tratamento conferido às Áreas de Preservação Permanente previstas pelo artigo 2º do Código Florestal. Entretanto, a sua localização entre as Unidades de uso sustentável deve-se ao veto oposto ao inciso que, originalmente, permitia a utilização de recursos ambientais, com exceção dos madeireiros. (2007, pp: 151)³⁹

Importante ressaltar, por fim, que os dois grupos de categorias de Unidades de Conservação possuem como objetivo a proteção dos ecossistemas, variando apenas o grau

³⁷ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Apontamentos sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável à Luz do Conceito Trazido pelo Relatório Bruntland. In: Benjamin, Antônio Herman (coord). **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2001, apud LEUZINGER. *Ibidem*. Pg: 163.

³⁸ LEUZINGER. *Ibidem*. Pg: 164.

³⁹ LEUZINGER. *Ibidem*. Pg: 151.

de proteção e o grau de atuação humana no interior das Unidades. Conforme Antônio Beltrão:

Verifica-se, pois, que inexistente uma distinção ontológica entre as Unidades de proteção integral e as de uso sustentável, apresentando ambas o objetivo de preservação/conservação da natureza. A distinção, pois, ocorre apenas quanto ao grau de restrição aplicável: as Unidades de proteção integral permitem apenas o uso indireto, enquanto que as de uso sustentável autorizam o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (2011, pp: 05). (2014, pp. 182)⁴⁰

2. POPULAÇÕES TRADICIONAIS: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E TERRITORIALIDADE

Populações tradicionais são, em síntese, povos que possuem uma relação de identidade com a terra que ocupam, sendo a produção do grupo voltada preponderantemente para a subsistência, gerando um baixo impacto ambiental.⁴¹ É possível diferenciar três grandes grupos de populações tradicionais: i) indígenas, ii) quilombolas e iii) demais povos tradicionais, sendo que os dois primeiros grupos serão tratados de forma sucinta nessa monografia. Ademais, tendo em vista a divisão anterior, salienta-se que existem quatro grandes tipos de Territórios Tradicionais: i) as Reservas Extrativistas (previstas na Lei do SNUC), ii) as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (igualmente previstas na Lei do SNUC), iii) as Terras Indígenas e os iv) Territórios Quilombolas.⁴²

⁴⁰ BELTRÃO, Antônio. Unidades de Uso Sustentável e de Proteção Integral: diferenças, semelhanças e adequação na escolha. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. **Tutela Jurídica das Áreas Protegidas: Lei. nº 9985/2000**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 01-12, apud MARCON, Victor Trevillin Bennati. **A Vinculação do Poder Público na Criação de Unidades de Conservação**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.175-198, Julho/Dezembro de 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/Computador/Downloads/448-Texte%20de%20l'article-2272-1-10-20150826.pdf>> Acesso em 29 de outubro de 2020. Pg: 182.

⁴¹ ARRUDA, Rinaldo. **"Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação**. Ambiente & sociedade, n. 5, p. 79-92, 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a07.pdf>> Pg: 79,

⁴² ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; BRASIL, Daniel; SHIRAISHI, Juliana Costa. **Áreas Tradicionais e Populações Tradicionais: Conflitos e Soluções**. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis, Santa Catarina. 4 a 7 de Outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT16-437-404-20100831101029.pdf>> Acesso em: 20 de outubro de 2020. Pg: 05.

Importante destacar que um dos fatores que ajudam a identificar esses povos tradicionais é a noção de territorialidade dessas populações, ou seja, o controle, o uso e a identificação de um grupo com uma determinada parcela de território. Diferente da maior parte da sociedade cuja terra é uma mercadoria, os povos tradicionais possuem sua identidade na relação com a terra na qual residem e trabalham. As terras pertencentes a essas comunidades possuem um forte caráter coletivo, com a produção de bens que pertencem a todo aquele grupo e não só a apenas um indivíduo (apesar de também existir particularização do espaço dentro dessas comunidades), sendo esse processo regulado por um direito costumeiro daquele povo. Essas propriedades coletivas são ocupadas há longos períodos pela comunidade, que baseia a sua noção de pertencimento na ocupação daquela localidade, o que faz com que a identidade daquele povo esteja intrinsecamente ligada à terra que ocupam.

No que concerne às populações tradicionais não indígenas ou quilombolas, é possível traçar algumas características gerais que as definem. A terra é utilizada por elas de forma intensiva e essas comunidades possuem baixa articulação com o mercado.⁴³ Ademais, os povos tradicionais não possuem, em geral, apesar do longo período em que se mantêm em uma mesma localidade, o título legal de suas terras, existindo a particularização do espaço apenas no que diz respeito ao local de moradia, sendo a área em que são obtidos os recursos produtivos de uso comunitário.⁴⁴ Essas populações tradicionais surgem a partir de um modelo de cultura rústica, gerada de um modelo sociocultural de adaptação ao ambiente.

Desde que foi iniciada a colonização do Brasil, no século XVI, os europeus, desconhecedores do meio ambiente do novo território, passaram a adotar técnicas e culturas indígenas, como por exemplo, a mandioca, o milho, a batata-doce e o cará, além de técnicas como a roça-consorciada com base na queimada e a utilização de artefatos como pilões o tipiti, mesclando-as com elementos da sua própria cultura, como o cultivo de trigo e arroz branco. Apesar de grande parte da produção no Brasil a partir da colonização ter se baseado em grandes latifúndios monocultores voltados para a

⁴³ ARRUDA, Op cit. Pg: 79.

⁴⁴ ARRUDA. Ibidem. Pg: 80.

exportação, houve uma forma de cultura denominada “rústica” na qual a produção era voltada para a subsistência e o excedente destinado a abastecer o mercado interno, não cabendo, portanto, em se falar de isolamento total dessas populações da sociedade, apesar da auto-suficiência. As formas de sociabilidade do grupo se baseiam na solidariedade e se expressam, por exemplo, na prática dos mutirões e nas festas religiosas comunitárias. A cultura rústica foi comum a todo território brasileiro, havendo algumas distinções regionais. Conforme Arruda, citando lição de Darcy Ribeiro:

Darcy Ribeiro (1995) classifica as variantes desse modelo de povoamento rural de cultura crioula - desenvolvida na faixa de massapé do Nordeste, sob a égide do engenho açucareiro; cultura caipira - constituída pelo cruzamento do português com o indígena e que produziu o mameluco paulista, caçador de índios e depois “sitiente tradicional” das áreas de mineração e de expansão do café. Apresenta-se no litoral sob o nome de cultura caiçara; cultura sertaneja - difundida pelo sertão nordestino até o cerrado do Brasil central pela criação de gado; cultura cabocla - das populações amazônicas, afeitas à indústria extrativa e cultura gaúcha - de pastoreio nas campinas do Sul. (1999, pp: 82)⁴⁵

Salienta-se que não há um rol taxativo de populações tradicionais, podendo-se destacar, dentre esse grupo: i) Ribeirinhos que vivem em áreas alagáveis próximo ao rio e que se organizam de acordo com o regime hidrológico; ii) Quebradeiras de coco-babaçu que realizam extração da amêndoa com o machado nos estados do Piauí, Maranhão, Tocantins e Pará; iii) Seringueiros, coletores e demais povos coletores que vivem inseridos na floresta onde está a moradia e o roçado; iv) Marisqueiras que vivem da obtenção de mariscos nas áreas de mangue e v) caiçaras que vivem da pesca em áreas litorâneas.

Arruda destaca que as populações aliadas dos núcleos dinâmicos adotaram esse modelo de cultura rústica, fixando-se em lugares menos povoados onde a terra ainda era abundante, havendo ainda um processo paralelo de comunidades indígenas que perderam gradualmente sua identidade étnica, fenômeno visível em comunidades ribeirinhas do Amazonas.⁴⁶ A partir do século XIX, várias dessas comunidades foram sendo gradualmente alcançadas pelas “grandes propriedades”, ficando desestruturadas, o que obrigou essas populações a trabalharem, muitas vezes, como empregados nos latifúndios, ou a migrar para centros urbanos. Muitas dessas populações tradicionais ainda existentes

⁴⁵ ARRUDA, Ibidem. Pg: 82.

⁴⁶ ARRUDA, Ibidem. Pg: 83.

estão localizadas no interior de Unidades de Conservação. Arruda, em 1999, ressaltou que:

No Estado de São Paulo dados do Instituto Florestal mostram que existem populações tradicionais em praticamente todas (73%) as unidades restritivas de grande porte, isto é, com mais de 10.000 hectares. Essa proporção vai se reduzindo à medida que a superfície territorial é menor. No Estado de São Paulo, na maioria das UCs com habitantes vivem populações tradicionais e não-tradicionais. (...) Tornou-se, portanto, mais evidente que as populações “tradicionais”, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, quilombolas, mas principalmente as sociedades indígenas, desenvolveram através da observação e experimentação um extenso e minucioso conhecimento dos processos naturais e, até hoje, as únicas práticas de manejo adaptadas às florestas tropicais (MEGGERS, 1977; DESCOLA, 1990; ANDERSON & POSEY, 1990). Embora estas populações corporifiquem um modo de vida tradicionalmente mais harmonioso com o ambiente, vêm persistentemente desprezadas e afastadas de qualquer contribuição que possam oferecer à elaboração das políticas públicas regionais, sendo as primeiras a serem atingidas pela destruição do ambiente e as últimas a se beneficiarem das políticas de conservação ambiental. (1999, pp: 80) ⁴⁷

Em nossa legislação, população tradicional é definida pela Lei nº 11.428/06, que dispõe sobre a utilização e proteção nativa do Bioma Mata Atlântica, como:

Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

(...)

II - população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental; ⁴⁸

Já o Decreto Federal nº 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define populações tradicionais como:

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; ⁴⁹

⁴⁷ ARRUDA. Ibidem. Pg: 80.

⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 11.428/06**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF, dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm> Acesso em: 28 de agosto de 2020.

⁴⁹ BRASIL. **Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm> Acesso em 28 de agosto de 2020.

2.1 Indígenas

Os indígenas são populações que se estabeleceram em território brasileiro há cerca de doze mil anos, sendo hoje a população desse grupo de aproximadamente seiscentas mil pessoas, divididas em duzentos e vinte cinco etnias.⁵⁰ A área de sobreposição entre as Terras Indígenas e Unidades de Conservação perfaz um total de 8.583.013,92 hectares, ocorrendo preponderantemente na área da Amazônia Legal.⁵¹ O fundamento para os direitos indígenas em relação às terras em que ocupam diz respeito à originalidade da ocupação e antiguidade., pois a Constituição Federal dispõe nos artigos 231 e 232 que:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a

⁵⁰ FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Populações Tradicionais e Meio Ambiente: Espaços Territoriais Especialmente Protegidos com Dupla Afetação**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/populacoes-tradicionais-e-meio-ambiente-espacos-territoriais-especialmente-protetidos-com-dupla-afetacao-leandro-mitidieri>.

Acesso em: 28 de agosto de 2020. Pg: 05.

⁵¹ ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; BRASIL, Daniel; SHIRAIISHI, Juliana Costa. Op cit. Pg: 08.

indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Sobre o disposto na Constituição, em relação ao que seriam direitos originários, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

DIREITOS "ORIGINÁRIOS". Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF)⁵²

Forçoso efetuar alguns esclarecimentos sobre o termo “terras tradicionalmente ocupadas”, empregado na Constituição Federal. O termo tradicionalmente não manifesta uma relação temporal, no sentido de uma ocupação antiquíssima, como se a ocupação indígena se legitimasse por meio de uma espécie de usucapião imemorial. Tradicionalmente se refere a um modo tradicional de relacionamento com a terra, ou seja, conforme seus costumes e tradições.⁵³

Ademais, cumpre destacar que, por longo período, vigorou no Brasil a instituição do Indigenato, que considerava o direito dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas como congênito, fonte primária e legítimo por si.⁵⁴ Nada obstante, o Supremo Tribunal Federal formulou, no julgamento do caso da Terra Raposa do Sol, a chamada Teoria do Fato Indígena, que determinou que a data da promulgação da Constituição Federal, dia 05 de Outubro de 1988, é o marco referencial para o reconhecimento, aos índios, das terras que tradicionalmente ocupam. Ou seja, terras indígenas são terras

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3388 / RR**, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009, – caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol apud FIGUEIREDO. Op cit.. Pg:06

⁵³ SILVA, José Antônio da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Op cit. Pg: 718.

⁵⁴ SILVA, José Antônio da. Ibidem. Pg: 719.

ocupadas pelos índios quando da promulgação da Constituição de 1988 e não terras que ocuparam até certa data e não ocupam mais, ou terras que venham a ocupar.⁵⁵ Conforme dissertação de mestrado de Ana Paula Joaquim:

Com relação ao acórdão prolatado pelo STF, que conduz o voto condutor do Ministro Carlos Ayres Brito, pôde-se concluir, presente estudo, que, apesar de algumas dissonâncias com a doutrina, o julgado protegeu os direitos fundamentais dos índios à terra, à medida que manteve a demarcação em área contínua, reconhecendo-a como modelo insculpido na Constituição Federal.

Não obstante, ao estabelecer um marco temporal para as demarcações, Brito mitigou o importante instituto do Indigenato que, a partir dos trabalhos de Mendes Júnior, foi tomado como fundamento jurídico dos direitos territoriais indígenas (não é por acaso que a Constituição Federal reconhece os direitos territoriais indígenas como direitos originários). Muito embora a natureza originária desses direitos tenha sido afirmada e reafirmada no voto ora estudado, o fato da posse, para o STF, deve datar de 05 de outubro de 1988. Caso isso não ocorra, não há que se falar em demarcação. (2013, pp:164)⁵⁶

Posteriormente, o STF firmou entendimento de que o renitente esbulho, ou seja, situação de conflito possessório de fato, desde que persistente na data do marco temporal estabelecido (promulgação da Constituição), não impede o posterior reconhecimento dos direitos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas. Conforme o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 803.462 (ARE 803462 AgR):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TERRA INDÍGENA “LIMÃO VERDE”. ÁREA TRADICIONALMENTE OCUPADA PELOS ÍNDIOS (ART. 231, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). MARCO TEMPORAL. PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CUMPRIMENTO. RENITENTE ESBULHO PERPETRADO POR NÃO ÍNDIOS: NÃO CONFIGURAÇÃO.

(..)

3. Renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada.⁵⁷

⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Petição nº 3388 / RR**, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009, – caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388CB.pdf>> Pg: 55.

⁵⁶ JOAQUIM, Ana Paula. **Direito constitucional indígena: uma análise à luz do caso Raposa/Serra do Sol**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-145825/pt-br.php>> Acesso em: 20 de Outubro de 2020. Pg: 164.

⁵⁷BRASIL. Supremo Tribunal federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 803.462**. Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 09/12/2014. Disponível em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7734834>> Acesso em 30 de outubro de 2020. Pg: 01.

Dado o exposto acima e feitas as devidas ressalvas, percebe-se que os direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas são originários, sendo assegurada aos indígenas a permanência em suas terras, não podendo ser removidos mesmo em caso de sobreposição de Unidade de Conservação em terras indígenas. Dado o tratamento especial dado pela Constituição a essa população tradicional, conferindo-lhe proteção específica e assegurando, ao menos institucionalmente, suas terras e conseqüentemente o seu modo de vida, os indígenas não serão objeto de estudo aprofundado nessa monografia.

2.2 Comunidades Quilombolas.

A experiência escravista que afetou africanos e seus descendentes ocorreu no Brasil durante praticamente todo o período colonial e imperial. No contexto de defesa dessas populações escravizadas, surge como estratégia a criação dos denominados quilombos. Sobre o conceito de quilombo, assim expõe Almeida:

(.) a situação de quilombo existe onde há autonomia, existe onde há uma produção autônoma que não passa pelo grande proprietário ou pelo senhor de escravos como mediador efetivo, embora simbolicamente tal mediação possa ser estrategicamente mantida numa reapropriação do mito do bom senhor, tal como se detecta hoje em algumas situações de aforamento (1999; pp: 14-15).⁵⁸

A produção no quilombo acontecia de forma socializada e era destinada, preponderantemente, à auto-satisfação daquela população. Entretanto, essas comunidades não eram completamente isoladas do resto da sociedade, produzindo muitos bens para o mercado interno. Ressalta-se que, apesar da maior parte da população ser negra, os quilombos foram espaços que abrigaram a diversas pessoas marginalizadas, inclusive brancas, em associação solidária.

A área de sobreposição de comunidades quilombolas em Unidades de Conservação é de 2.641 hectares.⁵⁹ Conforme o art. 68 das disposições transitórias da Constituição Federal, é assegurado, aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam

⁵⁸ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombos e as novas etnias**. In: LEITÃO (org.) **Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999. Apud CHACPE. Ibidem. Pg: 17

⁵⁹ ABIRACHED, BRASIL, SHIRAISHI. Op cit. Pg:08.

ocupando suas terras, o reconhecimento da propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Sobre o disposto no artigo, assim se manifestou o Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-6/600-DF:

Mister se faz ressaltar, antes de tudo, que o art. 68 do ADCT requer cuidadosa interpretação, de modo a ampliar ao máximo o seu âmbito normativo. Isso porque trata a disposição constitucional de verdadeiro direito fundamental, consubstanciado no direito subjetivo das comunidades remanescentes de quilombos a uma prestação positiva por parte do Estado. Assim, deve-se reconhecer que o art. 68 do ADCT abriga uma norma jusfundamental; sua interpretação deve emprestar-lhe a máxima eficiência.⁶⁰

A competência para demarcação e titulação dessas terras é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme disposto no artigo nº 03 do Decreto Federal nº 4.887/2003, bem como de órgãos estaduais e municipais com essa competência. No que concerne às comunidades quilombolas inseridas em Unidades de Conservação, assim dispõe o artigo nº 11 do mesmo Decreto:

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.⁶¹

Como se vê, há uma obrigação expressa no artigo para que o Poder Público tome medidas que assegurem a sobrevivência dessas comunidades quilombolas, mesmo nos casos em que estão inseridas em Unidades de Conservação nas quais a permanência desses povos não é autorizada pela Lei do SNUC. Tendo em vista uma proteção especial garantida pelo art. 68 das disposições transitórias da Constituição, bem como pelo Decreto Federal nº 4.887/2003, os territórios quilombolas não serão tratados de forma aprofundada nessa monografia.

⁶⁰ Parecer nº 3.333/CF relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-6/600-DF, apud HENRIQUE, Anne Cristiny dos Reis. **Território Quilombola x unidade de conservação de proteção integral: solução de conflito**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo/territorio-quilombola-x-unidade-de-conservacao-de-protecao-integral-solucao-de-conflito,49084.html>> Acesso em: 28 de agosto de 2020.

⁶¹ BRASIL. **Decreto Federal nº 4887 de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 21 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm> Acesso em 29 de agosto de 2020.

3. CONFLITOS ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS: A LEI DO SNUC FRENTE A OUTROS DIPLOMAS.

A Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do SNUC), apesar de dispor em seu artigo nº 57 que deverão ser adotadas diretrizes visando a regularização de eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação, se limita, em relação aos demais povos tradicionais, a assegurar a devida realocação e indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes no caso dessas comunidades se situarem no interior de unidades de conservação integral onde não seriam permitidas a sua permanência. Assim consta no artigo nº 42:

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.⁶²

A supracitada Lei, portanto, não prevê a hipótese de manutenção dos povos tradicionais em determinados tipos de unidades de conservação, permitindo o diálogo e o acordo de vontades apenas no que se refere ao local e condições da realocação.

Em 2002 foi promulgado o Decreto Federal nº 4.339 que “Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade”. Esse Decreto, além de estimular a pesquisa e valorização sobre os conhecimentos desenvolvidos pelos povos tradicionais, bem como assegurar a integridade sociocultural, a posse e o usufruto de suas terras (Objetivos Específicos 10.4.7), estipulou, em seus “Objetivos Específicos do Componente 02”, o intuito de:

11.2.8. Promover o desenvolvimento e a implementação de um plano de ação para solucionar os conflitos devidos à sobreposição de unidades de conservação, terras indígenas e de quilombolas.⁶³

⁶²BRASIL. **Lei Federal nº 9.985/00**. Op cit. Art: 42.

⁶³BRASIL. **Decreto Federal nº 4.339 de 22 de agosto de 2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 23/08/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

Conforme o exposto acima, percebe-se que, no que concerne a terras indígenas e quilombolas, é prevista a promoção de realização de um plano de ação para a resolução dos conflitos de sobreposição de unidades de conservação que afetam essas populações, o que significa uma mudança de paradigma em como é tratada a questão. De acordo com o Manual de Atuação do Ministério Público Federal:

É importante salientar que a Política Nacional da Biodiversidade prevê, entre os objetivos específicos, desenvolver e implementar plano de ação para a solução dos conflitos devidos à sobreposição entre áreas protegidas e terras indígenas e quilombolas. Essa proposta é substancialmente distinta do que foi expresso no art. 42 da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O art. 42 prevê a realocação das “populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua presença não seja permitida”, com indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes. A partir do tratamento conferido ao conflito pela Política Nacional da Biodiversidade, observa-se uma mudança de paradigma a ser reconhecida e operacionalizada pelos gestores de áreas protegidas (conforme Informação Técnica nº 17/2009 da 4ª CCR/MPF). (2014, pp. 20) ⁶⁴

Nada obstante, apenas populações quilombolas e indígenas eram abrangidas no Objetivo Específico 11.2.8 transcrito acima. Já o Decreto Federal nº 6040/2007 que “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais” não faz distinção, em seu anexo, dentre as populações tradicionais, prescrevendo, como um de seus objetivos, a *minimização ou resolução dos conflitos gerados pela criação de unidades de conservação em territórios tradicionais*. Ademais, é garantido aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos seus territórios, bem como aos recursos naturais necessários às suas sobrevivências, como se vê a seguir:

Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável; ⁶⁵

⁶⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Op cit. Pg: 20.

⁶⁵ BRASIL. **Decreto nº 6.040/07**. Op cit. Anexo, artigos 02 e 03.

Amarante afirma⁶⁶ ainda que “o Decreto traz, ainda, enquanto objetivo geral dessa Política pública não somente o reconhecimento desses povos, mas ainda seu fortalecimento” (2011), como se depreende do caput do artigo nº 02 do anexo desse Decreto, transcrito acima.

Cumprе relevar, também, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, adotada em Genebra em 1989, sendo posteriormente ratificada pelo Brasil e publicada, internamente, por meio do Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004⁶⁷, atualmente revogado pelo Decreto nº 10.008/19 que consolidou, na forma de seus anexos, os atos normativos editados pelo Poder Executivo que promulgam convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho, inclusive a Convenção nº 169, que assim dispõe:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

(...)

⁶⁶ AMARANTE, Caroline Bastos. **Reconhecimento Jurídico Normativo das Populações Tradicionais: Uma Revisão**. Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer-Goiânia, volume 07, nº 12. Recebimento em 02/05/2011 e Publicação em 31/05/2011. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2011a/humanas/reconhecimento%20juridico.pdf>> Acesso em 29 de agosto de 2020.

⁶⁷ BRASIL. **Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 19/04/2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm> Acesso em: 29 de agosto de 2020.

Art. 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.
2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.
3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.
4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.
5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.⁶⁸

Frise-se que a Convenção nº 169 da OIT é um tratado de direitos humanos, podendo eventual violação ao que foi disposto no tratado ser discutida, no caso brasileiro, na Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁶⁹ Conforme exposto no artigo “A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o princípio da precaução”:

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), especialmente os instrumentos interamericanos de direitos humanos, reconhecem a relação peculiar que os povos indígenas e tribais possuem com seus territórios e recursos naturais, uma vez que essa vinculação é imprescindível para o gozo dos demais direitos, como o direito à identidade cultural, o direito coletivo à integridade cultural e o direito à sobrevivência coletiva das comunidades e seus

⁶⁸ BRASIL, **Decreto Federal nº 10.008 de 5 de novembro de 2019. Anexo LXXII**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho-OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 05/11/2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72> Acesso em: 15/07/2020.

⁶⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Os Povos Tribais da Convenção 169 da OIT**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, v. 42, n. 3. Fls: 155-179. Artigo recebido em 20 de setembro de 2018 e publicado em 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075/27099?fbclid=IwAR2T1lsUacCmYgvSdROjm4F8cMF9iDd1EZziKKIyAurg2E82AN_uqx2Nio0> Acesso em: 15/07/2020. Pg: 167.

membros. Nesse contexto, a CorteIDH reitera a obrigação dos Estados de respeitar tal vínculo especial, para, dessa maneira, garantir aos povos em questão sua sobrevivência social, cultural e econômica. (2018, pp: 292)⁷⁰

Christian Courtis (2009, pp. 56) alerta para o fato de que a Convenção Interamericana não se limitou apenas ao papel de legislação modelo a ser adotada pelos Estados, mas é empregada por comunidades tribais e indígenas, por parte da sociedade civil e por membros do próprio poder público, na defesa de direitos perante tribunais locais e, quando possível, em órgãos do sistema regional de direitos humanos.⁷¹

Ademais, forçoso ressaltar que a Constituição é clara ao dispor que os direitos e garantias nela expressos não excluem os adotados por tratados internacionais, conforme disposto no § 2º do artigo 5º da Constituição Federal.⁷² Os tratados que versem sobre direitos humanos possuem caráter de emenda constitucional, desde que aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, de acordo com o disposto no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, ou de caráter supralegal, caso versem sobre direitos humanos, mas que não tenham sido aprovados conforme o quórum disposto acima.. Sobre o caráter supralegal desses tratados, destaca-se a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICONORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna

⁷⁰ RIBEIRO, Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro; ALVES, Raysa Antônio; LIMA, Tamyres da Silva. **A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o princípio da precaução.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 8, n. 3, set./dez. 2018 (p. 287-312). Pg: 292. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7511>> Acesso em 30 de outubro de 2020.

⁷¹ COURTIS, Christian. **Anotações sobre a aplicação da Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina.** Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, ano, 6, n. 10, p. 52-81, 2009. Pg: 56. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sur/v6n10/a04v6n10.pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2020.

⁷² § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). (grifo nosso)⁷³

Note-se, portanto, que os Tratados em que o Brasil aderiu, em especial os que versam sobre direitos humanos, não podem ser descartados, devendo ser integralmente cumpridos de acordo com a Constituição e auxiliando na interpretação da Carta Magna em local especial de suprallegalidade no ordenamento jurídico, caso versem sobre direitos humanos e não tenham o status de emenda constitucional. Isso significa que as leis ordinárias e regulamentos não podem contradizer a Convenção nº 169 da OIT, mas deverão ser interpretadas por ela.⁷⁴

Apesar de, a princípio, existir alguma dúvida sobre se essa Convenção se aplicaria aos povos tradicionais não indígenas, a Corte Interamericana de Direitos Humanos manifestou-se no sentido de afirmar a aplicabilidade da Convenção à população quilombola Saramaka, reconhecendo como tribais comunidades cujas condições culturais, econômicas e sociais são distintas e estabelecendo a obrigação do Estado em reconhecer direitos específicos a esses povos com o intuito de permitir as suas sobrevivências. Segue trecho da decisão sobre o povo quilombola Saramaka (caso Saramaka Vs. Suriname, 28/11/2007):

La Corte no encuentra una razón para apartarse de esta jurisprudencia en el 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.” (Caso Saramaka Vs. Suriname, 28/11/2007).⁷⁵

⁷³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 349.703-1 RS**. Relator: Min. Carlos Britto. Data de Julgamento: 03/12/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>> Pg: 675.

⁷⁴ SOUZA FILHO. Ibidem. Pg: 169.

⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka v. Suriname**. Sentença de 28 de novembro de 2007, apud OLIVEIRA JÚNIOR, Antonio de Pádua. **Da Aplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT às comunidades quilombolas no Brasil**. Publicado no Jus.com.br. Publicado e elaborado em 06/2014. Disponível em :<<https://jus.com.br/artigos/29291/da-aplicabilidade-da-convencao-n-169-da-oit-as-comunidades-quilombolas-no-brasil>>_Acesso em: 15/07/2020.

Da mesma forma, assim decidiu o Tribunal Regional Federal-04, aplicando a Convenção a populações quilombolas:

CONSTITUCIONAL. REMANESCENTES DE COMUNIDADES DE QUILOMBOS. ART. 68-ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. 1. DIREITO COMPARADO. DIREITO INTERNACIONAL. O reconhecimento de propriedade definitiva aos "remanescentes de comunidades de quilombos" é norma constitucional que encontra similitude no direito constitucional do continente americano. Questionamento, por parte de comitês e comissões internacionais cuja jurisdição o Brasil reconheceu competência, no sentido da preocupação com a violação dos direitos das comunidades negras, recomendando adoção de procedimentos para efetiva titulação das comunidades quilombolas. Compromissos firmados e que encontram substrato na "prevalência dos direitos humanos" como princípio regente das relações internacionais. 2 (...) 4. **CONVENÇÃO Nº 169-OIT. Plena aplicabilidade do tratado internacional de proteção de "comunidades tradicionais", não destoando o Decreto nº 4.887/2003 de seus parâmetros fundamentais: a) auto-atribuição das comunidades envolvidas; b) a conceituação de territorialidade como garantidora de direitos culturais; c) o reconhecimento da pluriétnica nacional.** (grifo nosso)⁷⁶

Como se vê um fator determinante para se conhecer um povo tradicional é a consciência de se saber diferenciado do resto da sociedade, como é o caso das comunidades tradicionais não indígenas, que vivem de forma coletiva, estabelecendo relações de solidariedade entre seus membros conforme suas próprias tradições e uma relação de identidade com seus territórios, como são os casos de diversas comunidades de seringueiros, marisqueiros, caiçaras, etc.. Conforme Souza Filho (2018, pp: 172/173):

A autoidentificação ou autoconsciência ou auto-atribuição, etc. tem que ser entendida como a consciência de ser um grupo diferenciado, de ver a sociedade hegemônica e os outros grupos como diferentes, como outros.(...) Isso se dá também com os outros povos, os não indígenas. A sua consciência é de que é um grupo humano diferente e que tem que se auto proteger contra os outros, quem quer que seja estes outros, brancos, hegemônicos, Estado, proprietários, outros povos tradicionais, etc (...)Exatamente a mesma situação é a dos povos que a sociedade hegemônica não chama nem de indígena nem de quilombola, mas que vivem em grupo diferenciado, de forma coletiva, com lógicas internas próprias e com consciência de serem diferentes a sociedade nacional ou hegemônica e de outros grupos, como os indígenas e quilombolas, etc. À pergunta “são vocês um grupo tribal?” provavelmente responderão que não, mas saberão dizer com precisão quem faz parte de seu grupo e dirão simplesmente que são pescadores, seringueiros ou que vivem da coleta de castanha. Não é a palavra tribal que os caracteriza, mas a consciência de ser um grupo, comunidade, com relações solidárias e diferenciadas dos demais, ainda quando não conheçam os demais. Portanto, a consciência ou auto-atribuição é de ser um grupo diferente dos demais e não do enquadramento que a sociedade hegemônica lhe atribui como categoria. Todos estes povos têm em comum viverem de forma coletiva, com cultura e organização própria, segundo suas

⁷⁶ BRASIL. Tribunal regional Federal-04. **Agravo de Instrumento nº 34037 SC 2008.04.00.034037-5**. Relatora: Maria Lúcia Luz Leiria. Data de Julgamento: 07/04/2009. Terceira Turma. Disponível em < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6901075/agravo-de-instrumento-ag-34037-sc-20080400034037-5-trf4>> Acesso em: 01 de novembro de 2020.

tradições, suas leis internas de convivência e de se manterem socialmente agrupados mesmo que mantenham relações com a sociedade hegemônica. *A divisão entre indígenas e tribais, quilombolas, faxinalenses ou seringueiros é meramente didática, para entendimento das origens e das necessidades.*⁷⁷ (grifo nosso)

Portanto, é evidente que há entendimentos consolidados de que a Convenção nº 169 da OIT se aplica também aos povos tradicionais não indígenas e quilombolas. O termo “povos tribais” utilizado na Convenção se refere aos povos, populações e grupos tradicionais não indígenas, inexistindo diferenciação de direitos, no que tange à Convenção, entre indígenas e tribais.

Ademais, é possível vislumbrar conflito entre a Lei Federal nº 9.985/00 e diplomas jurídicos estaduais, como no caso da Lei Estadual nº 7.790 do dia 28 de Novembro de 2017, sancionada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e que assim dispõe:

Art. 1º Ficam declaradas como patrimônio cultural, histórico e imaterial do Estado do Rio de Janeiro, e consideradas de especial interesse social as comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas localizadas em Unidades de Conservação da Natureza.

Parágrafo único. Em razão do mencionado no caput, fica proibida a remoção ou remanejamento das comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores do seu local de origem.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.⁷⁸

Como se vê, a Lei Estadual proíbe a remoção de diversas comunidades tradicionais, inclusive de Unidades de Conservação de proteção integral. Essa disposição é contrária ao que prescreve a Lei do SNUC em seu artigo nº 42 que permite a remoção de populações tradicionais inseridas em Unidades de Conservação nas quais não sejam permitidas as suas permanências.

Tendo em vista o exposto acima, percebe-se que o Direito Nacional e o Direito Internacional asseguram direitos territoriais a esses povos tradicionais, bem como o direito de participarem de medidas administrativas que lhe dizem respeito. Constata-se,

⁷⁷ SOUZA FILHO. Op cit. Pgs: 172/173

⁷⁸ RIO DE JANEIRO, **Lei Estadual nº 7.790 de 28 de novembro de 2017**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Publicado no dia 29/11/2017. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/525946409/lei-7790-17-rio-de-janeiro-rj>> Acesso em: 19/07/2020.

portanto, uma mudança de disposição da legislação no tratamento dos conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação, gerando uma contradição entre a Lei Federal nº 9.985/00 e outros diplomas jurídicos, em especial, o Decreto Federal nº 6040 e a Convenção Internacional nº 169 da OIT, recepcionada em nosso ordenamento e publicada, atualmente, pelo Decreto nº 10.008/19 e que, como já visto até esse ponto do trabalho, está em uma posição de supralegalidade no ordenamento jurídico.

Essa contradição produz incerteza às instituições de direitos humanos, órgãos ambientais e operadores de direito em geral e gera insegurança, principalmente às populações tradicionais atingidas, potencializando o risco de haver violações aos direitos dessas populações ou ao meio ambiente.

3.1 Conflito entre Direitos Fundamentais.

Direitos Fundamentais são, em síntese, direitos básicos intimamente ligados aos conceitos de dignidade da pessoa humana, igualdade e liberdade.⁷⁹ É possível, conforme José Afonso da Silva, identificar quatro caracteres desses direitos: (i) historicidade; (ii) inalienabilidade; (iii) imprescritibilidade e (iv) irrenunciabilidade.

Podem-se classificar os direitos fundamentais em três gerações. A primeira geração surgiu ainda nos séculos XVII e XVIII e diz respeito à limitação da ingerência do Estado na esfera individual, com enfoque na liberdade, sendo assegurados os direitos à vida, segurança, propriedade privada, liberdade de pensamento, voto e expressão e etc...

A segunda geração se refere aos direitos sociais, frutos da luta humana com foco na igualdade, e abrange o direito à saúde, trabalho, educação, lazer, repouso, habitação, entre outros. Em relação aos direitos da terceira geração, estes possuem o enfoque na fraternidade, tendo como destinatários a humanidade como um todo e não meros indivíduos ou determinadas coletividades, como por exemplo, os direitos ao

⁷⁹ LEUZINGER. Op cit. Pg: 21.

desenvolvimento, à paz e ao meio-ambiente.⁸⁰ Especificamente sobre o direito ao meio ambiente equilibrado, destaca-se a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação de direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não a indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social (Tribunal Pleno, MS nº 22.164, Rel.: Min. Celso de Mello, 30 out. 1995.).⁸¹

Em relação às Unidades de Conservação, estas visam dar concretude ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme exposto no art. 225 da Constituição Federal, sendo considerado um direito essencial à vida no planeta, evitando assim a degradação ambiental e assegurando uma boa qualidade de vida, o que o caracteriza como um direito fundamental difuso de terceira geração.⁸² Ou seja, o direito ao meio ambiente equilibrado concretiza-se na conservação dos elementos e dos processos desse meio, permitindo que haja o desenvolvimento dos seres e gera a expectativa, por parte, da sociedade, de que o meio ambiente não se desequilibre significativamente.

Nada obstante, no que concerne às populações tradicionais, observa-se a necessidade de proteção de seus direitos culturais, ou seja, da proteção de seu modo de vida, sendo essencial ao exercício da vida com dignidade o que é, igualmente, um direito fundamental. Transcreve-se o que dispõe a Constituição no caput do art. 215 e seu parágrafo primeiro, e artigo 216:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de

⁸⁰ BIANCO, Fernando Silva. **As Gerações de Direitos Fundamentais**. Publicado no site direitonet.com. em 01/12/2006. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3033/As-geracoes-de-direitos-fundamentais>> Acesso em: 19/07/2020.

⁸¹ MOREIRA. Op cit. Pg: 03.

⁸² LEUZINGER. Op cit. Pg: 37.

referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; (grifo nosso)

Como se vê, há uma preocupação expressa da Constituição em garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, protegendo as manifestações culturais populares nacionais, incluindo seus modos de produzir e viver, o que abrange, evidentemente, as populações tradicionais que ainda exercem e praticam uma cultura rústica e profundamente vinculada ao território, distinta das formas culturais preponderantes no resto da sociedade.

Sendo assim, percebe-se que existe um conflito, em princípio, nos casos em que populações tradicionais estão inseridas em Unidades de Conservação nas quais suas permanências não sejam permitidas, podendo-se vislumbrar uma colisão entre direitos constitucionais fundamentais como o direito difuso ao meio ambiente equilibrado, de terceira geração e os direitos fundamentais culturais de segunda geração.

Nada obstante, é necessária atenção para a correta percepção e análise da situação, sendo possível que não haja, de fato, um conflito entre direitos fundamentais no plano concreto. Por exemplo, em recente e elucidativo parecer sobre a viabilidade da permanência de comunidades tradicionais (quilombolas) no interior do Parque Estadual da Pedra Branca, o advogado do INEA, Romulo Ferreira, salienta que não haveria conflito no plano concreto entre direitos fundamentais, pois, conforme a Diretoria de Biodiversidade Áreas Protegidas e Ecossistemas desse Instituto, as comunidades quilombolas atuam como parceiras no turismo ecológico e cultural da região, havendo conflito apenas no plano normativo (formal). Conforme Ferreira:

Em primeiro lugar, cabe destacarmos não haver, in casu, conflito entre direitos fundamentais no plano concreto, aparentemente. Embora constituam direitos fundamentais, de um lado, o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ocupar suas terras (art. 68, ADCT), e, de outro lado, o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive por meio da proteção aos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, CRFB/88), não há, no caso em estudo, choque entre tais direitos, uma vez que segundo informa a própria Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas (DIBAPE) desse instituto:

“(..) destacamos que atualmente estamos em tratativa com três comunidades quilombolas residentes no Parque Estadual da Pedra Branca que se configuram como grandes parceiros da unidade de conservação e contribuem para o turismo ecológico e cultural da região” (fl.12).

O conflito existente, portanto se opera no plano normativo (formal), uma vez que como visto, a espécie Unidade de Conservação em que se inserem tais comunidades corresponde a um Parque Estadual que é unidade do grupo de proteção integral e, portanto, não admite, segundo prevê o rigor da L. 9985/2000, a permanência de populações nativas no interior. (2018, pp: 16)⁸³

Ressalta-se, também, manifestação do Consultor-Geral da União que, ao se referir a seis casos de comunidades quilombolas inseridas em Unidades de Conservação, declara que, segundos dados do ICMBIO, a maior concentração de áreas protegidas está em localidades nas quais há presença de povos tradicionais, quilombolas e indígenas, pois *“a própria comunidade é a garantia de proteção à unidade, pois eles mantêm uma relação de dependência com o meio, não de exploração”*.⁸⁴

Além disso, Drummond (1996)⁸⁵ alerta para o fato de que o extrativismo pode representar mudanças na floresta, mas que tais mudanças ocorrem em uma medida menor das que são causadas por outras atividades, de forma que as florestas continuam a apresentar uma rica biodiversidade. Nada obstante, há situações de exceção em que as atividades dos povos tradicionais podem representar um risco ao meio ambiente, como por exemplo, no caso da supercoleta extrativista de ovos de quelônio, ou caça sistemática de diversas espécies, o que demonstra que pode existir um conflito de direitos também no plano material.⁸⁶

Tendo em vista a diversidade de valores e interesses que são acolhidos pelos direitos fundamentais e princípios constitucionais, é inevitável que haja ocasiões na qual se manifeste uma contradição principiológica, servindo a técnica da ponderação como

⁸³ RIO DE JANEIRO. Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente. **Parecer nº 07/2018**. Lavra do Dr. Romulo Faria Ferreira. Processo nº 07/002.6291/08. Fls. 14/25. Rio de Janeiro, 03 de abril de 2018. Pg: 16.

⁸⁴BRASIL. Ministério Público Federal. Op cit. Pg: 21

⁸⁵ DRUMMOND, José Augusto. **A extração sustentável de produtos florestais na Amazônia brasileira**: vantagens, obstáculos e perspectivas. Estudos sociedade e agricultura, vol. 11, p. 115-137. 1996 apud LEUZINGER. Op cit. Pg: 157.

⁸⁶ LEUZINGER. Ibidem. Pgs: 157/158

método de resolução de conflitos, possuindo essa técnica forte vinculação com o Princípio da Proporcionalidade. Conforme a lição de Sarmento:

O princípio da proporcionalidade é essencial pra a realização da ponderação de interesses constitucionais, pois o raciocínio que lhe é inerente, em suas três fases subsequentes é exatamente aquele que se deve utilizar na ponderação. Na verdade, ponderação e proporcionalidade pressupõem-se reciprocamente, representando duas faces de mesma moeda. Como afirmou Willis Santiago Guerra Filho a propósito do princípio da proporcionalidade, *é ele que permite fazer o sopesamento (Abwagung, balancing) dos princípios e direitos fundamentais, bem como dos interesses e bens jurídicos em que se expressam, quando se encontrem em estado de contradição, solucionando-a de forma que maximize o respeito de todos os envolvidos no conflito.* (2000, pp. 96)⁸⁷

O Princípio da Proporcionalidade é aplicado nos casos em que existe uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível. Conforme Humberto Ávila (2013, pp: 205), *“a exigência de realização de vários fins, todos constitucionalmente legitimados, implica adoção de medidas adequadas, necessárias e proporcionais”*.⁸⁸ Os critérios básicos para se saber se o meio escolhido está de acordo com este Princípio, portanto, são: (I) se ele é adequado, ou seja, se promove minimamente o fim a que se dispõe alcançar, (ii) se é necessário, não existindo meios alternativos e menos gravosos a outros direitos fundamentais e se (iii) é proporcional quando o valor da promoção do fim não compensar o sacrifício imposto ao interesse antagônico. Como se vê, portanto, no caso de interesses conflitantes, esses devem ser mediados utilizando-se o princípio da proporcionalidade e seus três sub-princípios (adequação, necessidade e proporcionalidade), buscando-se alcançar um ponto de equilíbrio em que o “peso” aplicado a cada princípio em uma situação conflitante é inversamente proporcional ao nível de restrição de interesse do qual dele se deduz.⁸⁹

Forçoso ressaltar, portanto, a necessidade de se interpretar eventuais conflitos entre Direitos Fundamentais de forma a se harmonizar os interesses, bens e valores envolvido, estabelecendo os limites e a abrangência de cada um deles, de acordo com o texto constitucional, sem que nenhum direito fundamental seja totalmente sacrificado em

⁸⁷ SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. 1º edição; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. Pg: 96.

⁸⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14ª edição. São Paulo. Malheiros, 2013. Pg: 205.

⁸⁹ ÁVILA. *Ibidem*. Pg: 205.

proveito de outro.⁹⁰Tendo em vista o direito à cultura das comunidades tradicionais assegurado pela Constituição e a possibilidade cerceamento desse direito com a formação de Unidades de Conservação, forçoso traçar alguns esclarecimentos sobre o processo de criação dessas Unidades e possíveis ilegalidades e inconstitucionalidades nesse procedimento, como a adoção de possíveis medidas desproporcionais.

4. PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei do SNUC, em seu artigo nº 22, dispõe que as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público, podendo-se concluir que as Unidades podem ser criadas não só por lei ordinária como também por procedimento administrativo. Conforme a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

A Lei 9.985/2000 não exigiu que as unidades de conservação fossem criadas por lei. O art. 22 estatui que as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. Nada impede, contudo, que a lei seja o instrumento utilizado para sua criação. (2004, pp. 763)⁹¹

No mesmo sentido, Edna Cardozo Dias:

As unidades de conservação devem ser criadas por ato do Poder Público. Podem ser criadas não só por lei, como por manifestação administrativa, decreto ou resolução. Porém a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita por lei específica, por exigência constitucional.⁹²

Destaca-se também o veto presidencial ao artigo nº 22 da Lei nº 9985/00:

O art. 225, § 1º e seu inciso III, é de clareza meridiana ao estabelecer que ao Poder Público, vale dizer no caso, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, cabe definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente permitidas através de lei. A definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos é da

⁹⁰ SILVA, Enio Moraes da. **Princípios e Critérios de Interpretação Constitucional na Solução dos Conflitos de Competências em Matéria Ambiental**. Tese. Procuradoria Geral de São Paulo. Disponível:<<http://www.pge.sp.gov.br/teses/enio%20moraes.htm>.> Acesso em: 20 de outubro de 2020.

⁹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2004, p.763; apud ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coêlho de. **Aspectos Constitucionais Acerca das Unidades de Conservação**. **Revistada ESMape**, Recife, v. 11, n. 23, jan./ jun. 2006; **Revista Virtual da AGU**, Brasília, a. 6, n. 49, fev. 2006. Disponível em: <https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/RodrigoVasconcelosCoelhoAraujo/AspectosconstitucionaisRevAGUn.492006.pdf> Acesso em: 22 de julho de 2020. Pg: 03.

⁹² DIAS, Edna Cardozo. **Fórum de Direito Ambiental**. FDU: Belo Horizonte, ano 3, n.14, p.1490-1497; apud ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coêlho de. *Ibidem*. Pg: 03.

competência tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, indistintamente, sendo que tão-somente a alteração e a supressão desses espaços e componentes protegidos dependem de autorização do Poder Legislativo mediante lei. Assim, ao exigir lei para criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, este dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional constante do § 1o e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade. (2000)⁹³

As Unidades de Conservação, dessa forma, podem ser criadas por atos administrativos normativos como decretos, resoluções e portarias, ou por lei, sendo geralmente criadas por decreto do Poder Executivo. Entre as exceções destacam-se as RPPNS instituídas por portarias, algumas ARIES criados por resolução do CONAMA como a de Cocorobó e a Floresta Nacional de Silvânia criada por lei em 1949.⁹⁴

Nada obstante, a instauração de Unidades de Conservação deve ser realizada após uma série de atos a serem efetuados por órgão da Administração direta ou indireta e que se caracteriza como um procedimento administrativo. Apesar de Leuzinger destacar que não há uma clara previsão de ordem dos atos que compõem o procedimento, bem como que atos devam ser praticados em cada fase, há determinados atos estipulados em lei, como o próprio ato de criação explicitado acima. Além disso, a criação deve ser precedida, conforme o parágrafo 02º do artigo nº 22 da Lei 9985/00, de “*estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento*”.

Os estudos técnicos devem apresentar, por exemplo, na esfera federal, conforme Instrução normativa nº 05 do ICMBIO de 2008⁹⁵, em seu art. 04, dentre outras exigências: i) a avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos; ii) a caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das

⁹³ BRASIL. **Mensagem nº 967 de 18 de julho de 2000.** Presidência da República. Publicado em 19 de julho de 2000. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-veto-15161-pl.html>> Acesso em: 01 de novembro de 2020.

⁹⁴ LEUZINGER. Ibidem. Pg: 212.

⁹⁵ BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 15 de Maio de 2018.** Dispõe sobre o procedimento para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF de 16 de maio de 2008. Disponível em:<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/criacao_2008.pdf>. Acesso em: 22/07/2020.

propriedades e o padrão de ocupação da área; iii) a caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e iv) a caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das Florestas Nacionais.

Já em relação à Consulta Pública, dispõe o artigo nº 05 da mesma Instrução Normativa do ICMBIO que o seu objetivo é “*subsidiar a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade de conservação a ser criada*”. As Consultas não são deliberativas, mas sim um instrumento para ouvir a população implicada, sendo uma forma de explicar aos envolvidos as consequências da instalação da Unidade. Transcreve-se parte da decisão do Recurso Especial n. 1296232 SC 2011/0288322-9, julgado em 2017:

A consulta à população não tem caráter deliberativo, de modo que, mesmo que a comunidade se posicione contrariamente à transformação de uma dada área em uma Unidade de Conservação, o Poder Público está autorizado a efetivar essa criação, desde que o faça em decisão motivada, a partir de estudos técnicos. 4. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a ‘consulta pública, não obstante se constituía em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da platéia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não tem a força de inviabilizar o empreendimento, até porque a finalidade da consulta pública é apenas subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados (.....)⁹⁶

O processo de criação de Unidades de Conservação realizado por órgão da Administração direta ou indireta caracteriza-se como um procedimento administrativo, como já citado acima, ou seja, constitui-se como um conjunto de atos administrativos. A instalação das Unidades segue, portanto, um conjunto de atos preparatórios cuja não realização deixa o ato final incompleto e a criação irregular.⁹⁷ Como ensina Bessa Antunes:

Como foi bem observado por Benjamin, os requisitos são exigíveis cumulativamente, não bastando a presença de um deles para que a unidade de

⁹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº: 1296232 SC 2011/0288322-9**. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Data de Publicação: DJ 13/12/2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/531261993/recurso-especial-resp-1296232-sc-2011-0288322-9/decisao-monocratica-531262003?ref=serp>> Acesso em: 01 de novembro de 2020.

⁹⁷ MARCON, Victor Trevilin Benatti. **A Vinculação do Poder Público na Criação de Unidades de Conservação**. Páginas 175/198. Julho/Dezembro de 2014. Veredas do Direito, Belo Horizonte, V. 11, n.22. Pg: 194. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_vinculacao_do_poder_publico_na_criacao_de_unidades_d_e_conservacao.pdf> Acesso em: 30 de agosto de 2020.

conservação possa ser considerada criada e, sobretudo, instalada (ANTUNES, 2013, p. 921).⁹⁸

Forçoso, portanto, efetuar alguns esclarecimentos sobre a natureza dos atos administrativos.

4.1 Análise dos atos administrativos

Atos administrativos são, nos dizeres do Professor Hely Lopes Meirelles:

(..) toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (2002, pp. 145)⁹⁹

Já para o professor Alexandre Mazza, atos administrativos são “*toda manifestação expedida no exercício da função administrativa, com caráter infralegal, consistente na emissão de comandos complementares à lei, com a finalidade de produzir efeitos jurídicos*”.¹⁰⁰ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, atos administrativos são:

(..) uma declaração do estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgãos jurisdicionais. (2009, pp.16)¹⁰¹

Há controvérsia entre os doutrinadores sobre a presença do elemento vontade na prática dos atos administrativos, pois Bandeira de Mello (2004)¹⁰² identifica certos atos administrativos nos quais esse elemento não estaria presente, como no caso de ordens

⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. Apud Marcon. Ibidem. Pg: 195.

⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002 apud MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 1º edição. São Paulo: Saraiva, 2011. Pg: 171.

¹⁰⁰ MAZZA, Ibidem. Pgs: 171/172.

¹⁰¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26ª edição; São Paulo: Malheiros, 2009 apud MAZZA. Ibidem. Pg: 171.

¹⁰² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 17ª edição; São Paulo: Malheiros, 2004 apud LEUZINGER. Op. Cit.. Pg: 194.

geradas por semáforos, enquanto autores como Justen Filho (2005)¹⁰³ identificam, por exemplo, em ordens emanadas de semáforo, uma vontade indireta da administração, pois caso contrário, estaria-se diante de um mero fato administrativo se não se pudesse identificar o elemento vontade nesses atos. A Linha de Justen Filho é adotada entre outros por Leuzinger (2007, pp.194)¹⁰⁴ que ressalta o fato de que a vontade, nesses casos, é funcional, vinculada à satisfação das necessidades públicas, operando de forma distinta da vontade manifestada em atos privados.

Os atos administrativos possuem alguns atributos: são eles a: i) Presunção de legitimidade; ii) a Imperatividade; iii) a Exigibilidade; iv) a Autoexecutoriedade e a v) Tipicidade. A Presunção de legitimidade (i), igualmente conhecida como presunção de legalidade, ou presunção de veracidade diz respeito ao fato de que um ato administrativo é considerado válido para o direito até prova em contrário. É um atributo universal dos atos da Administração não caracterizados como ato administrativo igualmente. Essa presunção obviamente é relativa, cabendo ao particular comprovar que algum vicia o ato administrativo. Há doutrinadores que distinguem a presunção de legitimidade, entendida apenas como a validade jurídica apenas e a presunção de veracidade que diz respeito a verdade dos fatos alegados na realização do ato. Nada obstante, ressalta-se as duas importantes consequências da presunção de legitimidade e veracidade: i) um ato ilegal produzirá efeitos como se fosse válido e o ii) Judiciário não pode decretar a nulidade do ato administrativo de ofício.

A imperatividade (ii) diz respeito ao ato administrativo criar unilateralmente obrigações aos particulares, independente da concordância destes. A exigibilidade (iii) é, em síntese, o poder da Administração em aplicar punições administrativas independentemente de ordem judicial. A autoexecutoriedade (iv) é a possibilidade da Administração realizar a execução material de atos administrativos ou da lei, dispensando-se autorização judicial, inclusive em caso de necessidade de utilizar a força física para desconstituir situação contrária ao que dispõe a ordem jurídica. É atributo de apenas duas espécies de ato administrativo: i) aqueles cuja autoexecutoriedade é um

¹⁰³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005 apud LEUZINGER. Ibidem. Pg: 194.

¹⁰⁴ LEUZINGER. Ibidem. Pg: 194.

atributo concedido por lei e ii) os atos praticados em situações emergenciais. Por último, a tipicidade (v), atributo derivado do Princípio da Legalidade, se refere ao fato da necessidade da Administração em respeitar a finalidade específica prevista em lei para cada espécie de ato.¹⁰⁵

No que concerne aos requisitos do ato administrativo, pode-se destacar cinco, conforme a corrente clássica da doutrina elaborada por Hely Lopes Meirelles: i) competência, ii) objeto, iii) forma, iv) motivo, v) finalidade. A competência é o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho das funções. A competência (i) é o primeiro requisito de validade do ato administrativo e é um requisito vinculado. Pode ser definido como o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho de funções. O objeto (ii) é o conteúdo do ato administrativo e consiste na criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas sujeitas à ação da Administração. O objeto é um requisito discricionário. A forma (iii) é o modo de exteriorização, o revestimento do ato administrativo, sendo o cumprimento da forma legal um dos requisitos para a validade do ato. É requisito vinculado. O motivo (iv) é a situação de fato e constitui requisito discricionário, pois pode abrigar espaço de liberdade concedida por lei ao agente da administração. Por fim, a finalidade (v) é o objetivo de interesse público perseguido com a realização do ato, sendo um requisito vinculado.¹⁰⁶

Com base no exposto acima, é mais fácil traçar os principais vícios que atingem os atos administrativos. No que concerne à competência podem ocorrer quatro defeitos principais (i) usurpação de função pública, quando ato privativo da Administração é praticado por indivíduo alheio a ela e é causa de inexistência do ato administrativo. O (ii) excesso de poder que ocorre quando autoridade pública ultrapassa os limites de sua competência e é causa de nulidade da ação administrativa. O (iii) funcionário de fato que ocorre quando o indivíduo se torna funcionário de forma irregular, por vício na investidura. Os atos praticados por ele são anuláveis, podendo ser convalidados. A (iv) incompetência, que é prática de ato por quem não possui as atribuições legais para isso e torna o ato passível de ser anulado, sendo permitida a sua convalidação.

¹⁰⁵ MAZZA. Op cit. Pgs: 181/184.

¹⁰⁶ MAZZA. Ibidem. Pg: 193/196.

Em relação ao objeto, podem ocorrer dois defeitos principais, que são o (i) objeto materialmente impossível, quando a conduta não pode ser realizada e é causa de inexistência do ato administrativo e o (ii) objeto juridicamente impossível, quando o objeto do ato incorre em violação à lei ou outro ato normativo. Esse vício torna o ato nulo. No que concerne ao vício de forma, este ocorre quando não há a correta observância das formalidades indispensáveis à existência do ato, tornando. O vício torna o ato anulável, sendo passível de convalidação. Em relação ao motivo, podem ocorrer dois defeitos: (i) quando a matéria do fato é inadequada ou inexistente ao resultado obtido e (ii) quando o motivo alegado não corresponde ao que efetivamente ocorreu. Por fim, no que concerne ao vício de finalidade, este ocorre quando o agente pratica ato diverso do previsto, destoante do interesse público.¹⁰⁷

Tendo em vista o exposto acima, questiona-se, por fim, de que forma podemos resolver a contradição entre o disposto na lei do SNUC e os demais diplomas jurídicos de forma a assegurar a conciliação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos culturais dos povos tradicionais?

5. ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE POSSIBILIDADES DE CONCILIAÇÃO DE DIREITOS

A Constituição, como já visto acima, estabelece o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, sendo assegurada a criação de unidades territorialmente protegidas com o escopo de preservar o meio ambiente, sendo permitida a remoção, conforme o art. 42 da Lei do SNUC, de comunidades tradicionais do interior de unidades cujo nível de proteção seja incompatível com a permanência desses povos.

Nada obstante, em diversas Unidades de Conservação nas quais seria legalmente inviável a permanência das comunidades tradicionais, percebe-se a existência desses povos tradicionais, sendo que em algumas Unidades, não existe um conflito real entre o direito ao meio ambiente equilibrado de um lado e os direitos culturais e à vida desses

¹⁰⁷ MAZZA. Ibidem. Pgs: 199/201

povos do outro, pois inexistem ameaças de fato ao equilíbrio ambiental. Por exemplo, em recente parecer sobre a viabilidade da permanência de comunidades tradicionais (quilombolas) no interior do Parque Estadual da Pedra Branca, já citado acima, o advogado Romulo Ferreira salienta que:

Como visto anteriormente, foram identificadas, nos limites do Parque Estadual da Pedra Branca, três remanescentes de populações quilombolas residentes, “(...) que se configuram como grandes parceiros da unidade de conservação e contribuem para o turismo ecológico e cultural na região (fl. 12), conforme atesta a Diretoria da Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas desse Instituto (DIBAPE).

Em outras palavras, a permanência de tais populações tradicionais na área não só se revela medida voltada a assegurar a tutela dos direitos fundamentais das pessoas lá residentes e do patrimônio histórico-cultural brasileiro, mas também a própria preservação dos recursos naturais, já que aqueles auxiliam o Poder Público na consecução dos objetivos estabelecidos para a Unidade de Conservação em questão.

Assim, cabe reconhecer que o impasse existente decorre exclusivamente de uma aparente inadequação na categoria de Unidade de Conservação (UC) estabelecida para a área em que está inserida a população tradicional. (2018, pp. 20)¹⁰⁸

Ressalta Ferreira (2018, pp.17), que tratou de forma mais específica sobre comunidades tradicionais quilombolas inseridas em Unidades de Conservação Integral, que inexistente uma resposta segura sobre a aplicação do artigo 42 da Lei do SNUC a essas populações, sendo possível a solução prevista neste artigo no que se refere a demais comunidades tradicionais que não sejam quilombolas.¹⁰⁹

No mesmo sentido, no que concerne à colisão de direitos, assim expõe a questão Leandro Figueiredo:

Assim, salta aos olhos que a colisão entre comunidades tradicionais não ocorre no seu aspecto material. Tais povos, quando presentes em determinado ecossistema, funcionam como fator de preservação, em razão de sua relação com o meio ambiente totalmente distinta da do modelo econômico da sociedade envolvente. Esse, sim, verdadeiro agente nocivo. Pode-se constatar, natural e eventualmente, atividades danosas ao meio ambiente por parte de comunidades tradicionais. Isto se dá, invariavelmente, quando tal comunidade assimilou prática da sociedade envolvente, sendo certo que tal prática não encontra amparo na proteção constitucional e do direito internacional. (pp. 16)¹¹⁰

¹⁰⁸ RIO DE JANEIRO. Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente. Op cit. Pg: 20.

¹⁰⁹ RIO DE JANEIRO. Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente. Ibidem. Pg: 17.

¹¹⁰ FIGUEIREDO. Op cit. Pg: 16.

Forçoso ressaltar que o Ministério Público Federal em seu 19º Encontro Nacional da 04ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR/MPF) deliberou por considerar as populações tradicionais como aliadas na preservação e conservação do ecossistema.¹¹¹ Sendo assim, que possíveis soluções podem ser adotadas nos casos em que populações tradicionais estão inseridas em Unidades de Conservação nas quais sua permanência não é permitida?

Como se vê, há diversos casos nos quais as populações tradicionais não atuam como agentes nocivos às Unidades de Conservação nas quais estão inseridas. Caso haja capacidade do ecossistema em relação à permanência dos povos tradicionais nele inseridos e a modalidade da Unidade de Conservação não permitir a presença dessas populações, chega-se à conclusão de que houve uma inadequação na escolha da modalidade. Além disso, a remoção dessas populações tradicionais violaria os seus direitos fundamentais culturais como já exposto acima, podendo inviabilizar um modo de vida distinto e dissolver comunidades.

5.1 Vício de objeto na criação de Unidades de Conservação

Dessa forma, Leuzinger identifica **vício de objeto** no procedimento que cria Unidades de Conservação na qual a permanência de populações tradicionais não seja permitida, caso constatado que o ecossistema local comporta a manutenção daquele povo tradicional na localidade, o que geraria nulidade absoluta no procedimento administrativo de criação da Unidade.¹¹² Ademais, alerta a mesma autora que a obrigatoriedade da avaliação da existência das populações tradicionais e da capacidade de suporte do ecossistema decorre da Constituição, na medida em que o Poder Público deve proteger o modo de vida dos povos tradicionais, independentemente de qual é a entidade instituidora da Unidade de Conservação.¹¹³

¹¹¹ BRASIL. Ministério Público Federal. Op cit. Pg: 13.

¹¹² LEUZINGER. Op cit. Pg: 245.

¹¹³ LEUZINGER. Ibidem. Pg: 241.

No que concerne à solução quando verificado o vício de objeto, uma possível anulação do procedimento administrativo que criou a Unidade de Conservação poderia gerar retrocessos ambientais. Sendo assim, sugere-se a conversão do ato de criação, com efeitos retroativos à data da instituição da Unidade, adequando a área necessária à sobrevivência da população a uma modalidade que tolere a presença de povos tradicionais e proteja, igualmente, o meio ambiente. A conversão, no Direito Administrativo, é o aproveitamento de ato defeituoso como ato válido de outra categoria. O ato de conversão é constitutivo, discricionário e com eficácia *ex tunc*.¹¹⁴

Leuzinger dá o seguinte exemplo:

O exemplo seria a instituição de estação ecológica em local onde exista grupo tradicional residente, quando não há óbice à sua permanência em razão da fragilidade ambiental. Nesse caso, a escolha da categoria de manejo foi incorreta, por frontal violação à Constituição Federal, não havendo, por isso, suporte legal para a transferência da população. A solução, então, seria a conversão do ato nulo, consubstanciado na instituição da estação ecológica, em ato válido, que seria a criação, com efeitos retroativos à data da instituição da estação, de RESEX ou RDS, categorias de manejo que visam, justamente, conciliar a conservação do meio ambiente e a proteção das culturas tradicionais. Se a população tradicional utilizar apenas parte da área da estação ecológica para suas atividades, a conversão deverá ser parcial, atingindo somente os locais efetivamente necessários à garantia das condições de sua reprodução física e cultural. (2007, pp. 246)¹¹⁵

No caso de já ter ocorrido a transferência de determinado povo tradicional, nova realocação das comunidades em seu local de origem dependerá de análise da população de acordo com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.¹¹⁶

5.2 Aplicações da Convenção da OIT

Como já exposto acima, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, ratificada pelo Brasil e publicada, originalmente, pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, visa proteger o modo de vida de povos cujas condições culturais, sociais e econômicas os distingam do resto da sociedade, aplicando-se também a povos tradicionais não indígenas.

¹¹⁴ MAZZA. Op cit. Pg: 227.

¹¹⁵ LEUZINGER. Op cit. Pg: 246.

¹¹⁶ LEUZINGER. Ibidem. Pg: 246.

Em seu artigo nº 06, a Convenção prevê consulta prévia, livre, informada e de boa-fé cada vez que medidas legais possam afetar as populações tradicionais. A consulta deve informar de forma satisfatória, por meio de procedimentos adequados, a população afetada, buscando o consentimento destes para as medidas a serem tomadas. Ademais, é disposto no inciso b do mesmo artigo que os povos interessados devem ter o poder de participar de forma ativa nas decisões de órgãos e instituições cujas atribuições lhes dizem respeito. Conforme o Manual do Ministério Público:

De qualquer sorte, a questão central a acompanhar o processo de criação de Unidades de Conservação e de gestão dos espaços em que se constata a presença de povos tradicionais refere-se, portanto, à participação dos grupos afetados. Daí a importância da aplicação dos princípios estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT no que se refere ao direito de serem consultados de maneira livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, todos os povos tradicionais acerca de medidas administrativas e legislativas que lhes possam afetar diretamente (artigo 6º, 1, a).

A propósito das consultas a serem feitas aos povos tradicionais, dispõe o nº 2 do artigo 6º em comento: “As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé (sic) e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”.

Define-se a boa-fé que deve caracterizar a consulta como aquela que respeita os direitos, os interesses, os valores, as necessidades, as dificuldades da parte consultada. Deve adaptar-se às especificidades de cada grupo e às circunstâncias de cada caso.

Praticamente, pode-se dizer que o procedimento apropriado a que tantas vezes se refere a Convenção nº 169 da OIT, sem contudo definir a expressão, apenas terá seus contornos delineados diante do caso concreto, pautado principalmente pelo princípio ético da boa-fé. (2014, pp: 22)¹¹⁷

Salienta-se que, no inciso c do artigo nº 06 da Convenção, dispõe-se que o Estado deve estabelecer meios para o desenvolvimento de instituições desses povos através das quais é possível que as consultas sejam realizadas. Ademais, a Convenção prescreve, em seu art. 16, que apenas excepcionalmente os povos tribais podem ser removidos de suas terras tradicionais, devendo essas populações ser adequadamente ouvidas e participantes em todo o procedimento. Essa norma, de caráter supralegal, estaria em posição superior à Lei Federal nº 9.985/00, estando limitada, portanto, a possibilidade de remoção dessas populações. Sobre o caráter supralegal da Convenção, destaca-se o que afirma Souza Filho:

¹¹⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. Op cit. Pg: 22.

De acordo com o art. 5º, § 2º da Constituição brasileira, os Tratados Internacionais de Direitos Humanos seriam admitidos pelo Brasil com natureza de norma constitucional, estando, portanto no topo da hierarquia legal. Estabelecia o artigo que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988). Em 2004, porém, por meio da Emenda Constitucional 45, foi acrescido um 3º parágrafo ao artigo 5º com a seguinte redação: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, 1988). Isso significa, contrário senso, que aqueles que não forem aprovados com este qualificado quorum não podem ser equiparado à emenda constitucional e, portanto, não tem a hierarquia da Constituição. É o caso da Convenção 169/OIT.

O Supremo Tribunal Federal tem julgados mais antigos, sempre por maioria, considerando que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos quando ratificados pelo Brasil ingressam no sistema com a hierarquia de Leis Ordinárias, portanto concorrendo com as demais leis na aplicação dos casos concretos, podendo por elas serem revogados. Mais recentemente, porém, em 2008, para dirimir uma contradição entre a norma nacional e o Pacto da Costa Rica, acentou outro entendimento, por cinco votos a quatro, decidindo que os Tratados de Direitos Humanos teriam que ser considerados submetidos à Constituição, mas estariam acima das normas legais, em um status supralegal, ou, no dizer do Ministro Gilmar Mendes que elaborou o acórdão: “...os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico”. (2018, pp. 167/168)¹¹⁸

Sendo assim, forçoso fazer alguns esclarecimentos sobre o chamado controle de convencionalidade. Esse controle visa conformar as leis internas com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos em vigor no território nacional, adaptando a legislação ao que é exigido nesses Tratados, ou, nos dizeres de Mazzuoli (2009), o controle de convencionalidade pretende “*adaptar ou conformar os atos ou leis internas aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado, que criam para estes deveres no plano internacional com reflexos práticos no plano do seu direito interno*”¹¹⁹

¹¹⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Os Povos Tribais da Convenção 169 da OIT**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, v. 42, n. 3. Fls: 155-179. Artigo recebido em 20 de setembro de 2018 e publicado em 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075/27099?fbclid=IwAR2T1IsUacCmYgvSdROjm4F8cMF9iDd1EZziKKIyAurg2E82AN_uqx2Nio0>. Acesso em: 15/07/2020. Pgs: 167/168.

¹¹⁹ MAZZUOLI, Valério Oliveira. **Teoria geral do controle de convencionalidade no Direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, v. 46, n. 181. jan./mar. 2009. Pgs: 114/133 apud GOMES, Eduardo Bianchi; ZANCHI, Debora Maria. **O Controle de Convencionalidade como Instrumento de Proteção aos Direitos Sociais: Desdobramentos da Convenção nº 158 da OIT**. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_publicacoes/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-AJURIS_n.144.07.pdf> Acesso em 20 de outubro de 2020. Pgs: 213/214.

Essa compatibilidade entre legislação interna e os Tratados de Direitos Humanos, no controle de convencionalidade, ocorre de forma vertical, devendo a legislação estar de acordo com os Tratados que versem sobre Direitos Humanos. Caso haja incompatibilidade entre o que dispõe uma Lei e um desses Tratados, torna-se ineficaz o que dispõe a legislação ordinária no que contraria o Tratado.¹²⁰ O controle de convencionalidade viabiliza, portanto, em âmbito local, a incorporação de princípios, normas e mesmo da jurisprudência produzida por tribunais internacionais de proteção dos direitos humanos.¹²¹

O controle de convencionalidade é desempenhado por órgãos de justiça nacionais e internacionais. Em âmbito nacional, no que se refere aos Tratados que versem sobre Direitos humanos, mas que não sido aprovados conforme o quórum previsto no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, é exercido o controle de modo difuso, ou seja, exercido pelo magistrado ou Tribunal na análise do caso concreto, ao se examinar a compatibilidade entre a Lei e o Tratado. Ademais, conforme artigo de Eduardo Bianchi Gomes e Debora Maria Zanchi:

Já o controle de convencionalidade difuso, segundo Mazzuoli, pode ser exercido por qualquer tribunal ou juiz no escopo de conciliar as fontes de direito internacional e de direito interno, de forma incidental. Essa modalidade de controle se iniciou com a promulgação da CF em 5 de outubro de 1988, se aplicando aos tratados de direitos humanos em vigor que foram ratificados posteriormente, conforme explica Mazzuoli. Os Tratados de Direitos Humanos materialmente constitucionais, conforme o art. 5º, § 2º da CF, formam o paradigma para o controle de convencionalidade difuso, uma vez que o respeito à Constituição decorre de direitos expressos e implícitos. Outrossim, a jurisprudência internacional também compõe o paradigma para o controle de convencionalidade. Logo, os julgamentos das cortes internacionais podem ser aplicados pelos juízes locais por meio do princípio *jura novit curia*, no qual os juízes se pronunciam sobre o direito, mesmo que não seja invocado por uma das partes, pois a matéria convencional decorre de uma questão de direito e não de fato. (2018, pp: 217)¹²²

Portanto, pelo exposto acima, percebe-se que a Convenção nº 169 da OIT é aplicável aos povos tradicionais não indígenas (povos tribais), estando em posição de superioridade à Lei do SNUC nº 9.985/00, tendo em vista o seu caráter supralegal, o que

¹²⁰ GOMES; ZANCHI. *Ibidem*. Pg: 214.

¹²¹ GOMES; ZANCHI. *Ibidem*. Pg: 223.

¹²² GOMES; ZANCHI. *Ibidem*. Pg: 217.

impede que os povos tradicionais sejam removidos sem estrita necessidade, ao se efetuar o devido controle de convencionalidade.

5.3 O caso específico do Rio de Janeiro

No dia 28 de Novembro de 2017 foi sancionada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro a Lei Estadual nº 7.790/17 que, como já exposto acima, proíbe a remoção de diversas comunidades tradicionais, inclusive de Unidades de Conservação de proteção integral. Essa disposição é contrária ao que prescreve a Lei do SNUC nº 9985/00 em seu artigo nº 42. Nada obstante, apesar de procurar resguardar direitos de determinados grupos, a Lei Estadual incorre no risco óbvio de perpetuar situações que prejudicam o meio ambiente e cujos danos podem ser de difícil reversão. Ao aplicar essa lei, o estado do Rio de Janeiro estaria claramente adotando uma medida desproporcional, sacrificando totalmente a tutela ao meio ambiente o que, evidentemente, não está de acordo com as exigências constitucionais.

Em análise a essa lei, a Procuradoria Geral do Estado emitiu o parecer nº 12/2017-RTAM-PG-2, mencionado e analisado no parecer ASCH nº 01/2018. Assim consta no parecer RTAM, da lavra do Procurador Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas:

(,,,) a proibição total de remoção ou remanejamento de diversas comunidades trazida no projeto de lei e não apenas de populações tradicionais é manifestamente incompatível com a Lei nº 9985/00. Com efeito, caso sancionado, seria inviável a retirada não apenas de populações tradicionais de unidades de conservação onde sua presença é vedada, como seria inviável a retirada de qualquer população que exercesse a agricultura ou a pesca em qualquer unidade. O estímulo a novas invasões (de parques, reservas, etc) e à criação de situações de fato de difícil reversão seria enorme. Na verdade, pode-se afirmar, sem exagero, que o PL apresenta grave ameaça para o futuro de todas as unidades de conservação estaduais. Ressalta-se que nos termos do artigo 225, parágrafo 1º III da Constituição Federal é vedado 'qualquer utilização' de unidades de conservação que 'comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção'. A sanção da PL, portanto, representaria também lesão frontal a tal dispositivo, que é em boa parte reproduzido pelo artigo 261 parágrafo 1º, inciso III, da Constituição do Estado. (2017)¹²³

¹²³ RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Parecer nº 12/2017 RTAM-PG-2**. Parecer da lavra do Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas. Rio de Janeiro. 2017 apud RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Parecer ASCH nº 01/2018 da PG-6**. Parecer da lavra do Dr. Alexandre Siuffo Scheneider. Processo nº E-007.002.4807/18. Rio de Janeiro. Fls. 32/47, 22 de outubro de 2018. Pg: 04.

No mesmo sentido assim se manifesta o Procurador Alexandre Schneider:

Alinho-me integralmente ao precedente da Casa. De fato, a vedação absoluta da remoção ou remanejamento das comunidades supracitadas de quaisquer unidades de conservação transborda a competência constitucional do Estado do Rio de Janeiro e, no mérito, constitui grave ameaça à tutela do meio ambiente. Portanto, parto da premissa que a legislação supracitada é inconstitucional e, por isso, deve deixar de ser aplicada no caso concreto, na esteira da farta jurisprudência administrativa da Procuradoria Geral do Estado, a qual admite o exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Executivo. (2018, pp. 04) ¹²⁴

Interessante ressaltar que a lei visa proteger, dentre os grupos citados, agricultores e pescadores, o que não significa, necessariamente, que estes precisam pertencer a alguma comunidade tradicional. Ou seja, não é possível afirmar que esta lei vise proteger apenas os direitos das populações tradicionais. Entretanto, os demais grupos (quilombolas, caipiras, caboclos e caiçaras) podem ser classificados como povos tradicionais.

Como se vê, a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro entendeu que essa Lei é inconstitucional, recomendando a sua não aplicação, pois além de ameaçar a tutela do meio ambiente, ainda extrapolaria a competência constitucional do Estado. Entretanto, a Lei Estadual nº 7.790/17 continua em vigor.

¹²⁴ RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Parecer ASCH nº 01/2018 da PG-6**. Ibidem. Pg: 04.

CONCLUSÃO

Nesta monografia, procurou-se expor o fato de que muitos povos tradicionais residem em Unidades de Conservação que possuem modalidades que, a rigor, proíbem a permanência dessas populações em seu interior. Nada obstante, é devidamente explicitado que, em muitos casos, a permanência dos povos tradicionais no interior dessas Unidades de Conservação não gera qualquer dano ao meio ambiente, tendo em vista a cultura desenvolvida por essas populações, e a remoção destes povos tradicionais não é desejada, muitas vezes, nem mesmo pelos profissionais técnicos que atuam em órgãos de proteção ao meio ambiente. Além disso, em determinados casos as populações tradicionais podem atuar como parceiras dos órgãos de fiscalização no combate a invasores das Unidades de Conservação.

Procurou-se demonstrar, também, ao longo deste trabalho, que a identidade de um povo tradicional está vinculada ao território que ocupa, de modo que a sua remoção da localidade onde vive, trabalha e forma seus laços de sociabilidade gerará, de forma muito provável, o fim do grupo como população culturalmente distinta, “empobrecendo” o país ao prejudicar a sua diversidade cultural e destruindo ligações sociais e afetivas entre membros daquela população. Dessa forma, esta monografia procurou apontar algumas soluções aos casos em que um povo tradicional está inserido em Unidade de Conservação que proíbe a sua permanência, mas que não gera, de fato, danos ao meio ambiente.

Foi visto como as primeiras Unidades de Conservação no Mundo e no Brasil foram criadas sob a percepção de há uma incompatibilidade entre Unidades de Conservação e populações tradicionais, ideia esta que persistiu por muito tempo e que parece ter influenciado a Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do SNUC) que, mais precisamente em seu artigo nº 42, estipula a remoção das populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação nas quais suas permanências não sejam permitidas. Destacou-

se, também, o fato de que houve uma mudança de paradigma no que concerne a esses povos inseridos em Unidades de Conservação, pois o Estado passou a buscar a minimização ou resolução de conflitos decorrentes da criação de Unidades de Conservação em territórios tradicionais, como dispõe o Decreto Federal nº 6040/2007, e não prescrevendo, somente, a remoção dos povos tradicionais, como faz a Lei do SNUC.

Desatacou-se, na monografia, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil e publicada pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, atualmente revogado pelo Decreto nº 10.008/19 que consolidou, na forma de seus anexos, os atos normativos editados pelo Poder Executivo que promulgam convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho, inclusive a Convenção nº 169 e que garante diversos direitos aos povos “indígenas e tribais”, em especial, estipulando que a remoção dessas populações de seus territórios deve ser excepcional. Foi visto que os povos tradicionais não indígenas podem ser enquadrados como “tribais” pela Convenção.

Ressaltou-se, também, como o modo de vida dos povos tradicionais, que desenvolveram culturas diversas e distintas do resto da sociedade, devem ser preservadas, tendo em vista o que dispõe a Constituição, em especial, os artigos nº 215 e 216. Destaca-se que é um dever do Estado proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, como as populações tradicionais. Sendo assim, questionou-se de que forma é possível resolver essas contradições entre diversos diplomas jurídicos, de forma a preservar os direitos fundamentais culturais dos povos tradicionais e o direito ao meio ambiente equilibrado.

Tendo em vista o exposto neste trabalho, percebe-se que a remoção de populações tradicionais das Unidades de Conservação cerceia o direito fundamental à cultura delas, mas que, em alguns casos, essa medida não gera um benefício real ao meio ambiente. Sendo assim, trata-se de ato claramente desproporcional e irrazoável e não se coaduna com uma interpretação harmônica da Constituição e dos direitos fundamentais. Forçoso

esclarecer, também, que nada impede que haja exigências, por parte dos órgãos ambientais, no sentido de restringir alguma conduta das populações tradicionais inseridas em Unidades de Conservação, caso seja verificado que determinada ação pode gerar riscos de dano ao meio ambiente. Entretanto, a remoção dos povos tradicionais só deve ocorrer em caso de irremediável incompatibilidade entre a sua permanência e o equilíbrio ambiental na Unidade de Conservação. Exceto nesse caso, a remoção constitui ato desnecessário, no sentido de que existem meios alternativos e menos gravosos aptos a conciliar os direitos fundamentais, sendo, portanto, desproporcional.

Dessa forma, levando em consideração que Unidades de Conservação são, em regra, instituídas por meio de um procedimento administrativo, constata-se vício de objeto no procedimento que cria uma Unidade de Conservação que comporta a manutenção daquele povo tradicional na localidade. A solução adequada em casos como este é a conversão do ato criação, com efeitos retroativos à data da instituição da Unidade, adequando a área a uma categoria de manejo que tolere a presença de povos tradicionais e proteja, igualmente, o meio ambiente, como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, ou uma Reserva Extrativista, o que conciliaria, de fato, os direitos fundamentais à cultura e ao meio ambiente e permitiria a permanência dos povos tradicionais em seus territórios.

Além do mais, foi exposto como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho se aplica aos povos tradicionais (povos tribais conforme a Convenção), possuindo essa Convenção, após a devida ratificação e publicação pelo Brasil, caráter de tratado internacional de direitos humanos, estando em posição de supralegalidade em nosso ordenamento jurídico, ou seja, acima das leis ordinárias e auxiliando na interpretação destas. Dispõe a Convenção que os povos tradicionais apenas de forma excepcional devem ser removidos de seu território, mesmo que inseridos em Unidades de Conservação que não permitem as suas presenças, diferentemente do que prescreve a Lei do SNUC.

Sendo assim, o artigo nº 42 da Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do SNUC) que dispõe que as populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação nas quais sua

permanência não seja permitida serão realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes, deve ser interpretado conforme uma leitura harmônica da Constituição Federal e de acordo com a Convenção nº 169 da OIT, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro em posição de supralegalidade, sendo aplicável, portanto, aos casos em que a remoção das populações tradicionais é imprescindível, ou seja, quando sua permanência gera, de forma incontornável, danos ambientais.

Também procurou-se mostrar nessa monografia que a Lei do SNUC também está em contradição com a Lei Estadual nº 7.790/17 do Rio de Janeiro, que proíbe a remoção de diversos grupos de Unidades de Conservação. Não fica claro, entretanto, se todas as comunidades previstas (quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores) podem ser enquadradas como povos tradicionais. Nada obstante, a própria Procuradoria do Estado, como exposto no trabalho, desaconselha a aplicação da Lei e opina pela inconstitucionalidade do diploma jurídico. Por certo, ainda que se admita as boas intenções do legislador fluminense em criar esta lei, é cristalino que, se aplicada, pode gerar graves violações ao meio ambiente, ferindo assim um direito fundamental previsto na Constituição.

Por fim, forçoso ressaltar que a contradição entre diplomas jurídicos e a gravidade dos interesses atingidos ainda faz com que este seja um tema muito delicado e que ainda gera insegurança aos membros de povos tradicionais e dúvidas aos órgãos ambientais e operadores do direito. Por vezes, essa insegurança jurídica leva a “respostas” equivocadas por parte do legislador, como comprova a Lei Estadual nº 7.790/17. Sendo assim, este trabalho defende a interpretação do artigo nº 42 da Lei Federal nº 9.985/00 conforme a Constituição Federal e a Convenção nº 169 da OIT.

REFERÊNCIAS:

ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; BRASIL, Daniel; SHIRAISHI, Juliana Costa. **Áreas Tradicionais e Populações Tradicionais: Conflitos e Soluções**. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis, Santa Catarina. 4 a 7 de Outubro de 2010.

Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT16-437-404-20100831101029.pdf>> Acesso em: 20 d Outubro de 2020.

AGUIAR, Paulo César Bahia de. **Transformações socioambientais do município de Canavieiras (Bahia): uma análise à influência da Resex**. 2011. 112 f. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia. Disponível

em:<<http://www.biblioteca.uesc.br/biblioteca/bdtd/200960111D.pdf>>. Acesso em: 08 de julho de 2020.

AMARANTE, Caroline Bastos. **Reconhecimento Jurídico Normativo das Populações Tradicionais: Uma Revisão**. Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer-Goiânia, volume 07, nº 12. Recebimento em 02/05/2011 e Publicação em 31/05/2011. Disponível

em:<<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2011a/humanas/reconhecimento%20juridico.pdf>> Acesso em 29 de agosto de 2020.

ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coelho de. **Aspectos Constitucionais Acerca das Unidades de Conservação**. **Revista ESMAPE**, Recife, v. 11, n. 23, jan./

jun. 2006; **Revista Virtual da AGU**, Brasília, a. 6, n. 49, fev. 2006. Disponível em: <https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/RodrigoVasconcelosCoelhodeAraujo/AspectosconstitucionaisRevAGUn.492006.pdf> Acesso em: 22 de julho de 2020.

ARRUDA, Rinaldo. **"Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação**. *Ambiente & sociedade*, n. 5, p. 79-92, 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a07.pdf>>

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 14º edição. São Paulo. Malheiros, 2013

BIANCO, Fernando Silva. **As Gerações de Direitos Fundamentais**. Publicado no site direitonet.com. em 01/12/2006. Disponível em:

<<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3033/As-geracoes-de-direitos-fundamentais>> Acesso em: 19/07/2020.

BRASIL, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso no dia 13/07/2020.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.339 de 22 de agosto de 2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 23/08/2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4887 de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de novembro de 2003. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em 29 de agosto de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 19/04/2004. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 29 de agosto de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 28 de agosto de 2020.

BRASIL, **Decreto Federal nº 10.008 de 05 de novembro de 2019. Anexo LXXII**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho-OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 05/11/2019. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72>. Acesso em: 15/07/2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 15 de Maio de 2018**. Dispõe sobre o procedimento para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de maio de

2008. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/criacao_2008.pdf>. Acesso em: 22/07/2020.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, dia 19/07/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF, 26 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 28 de agosto de 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 967 de 18 de julho de 2000.** Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de julho de 2000. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-veto-15161-pl.html>> Acesso em: 01 de novembro de 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguração de direitos socioambientais.** 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Coordenação: Maria Luiza Grabner; redação: Eliane Simões e Débora Stucchi. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>> Acesso em: 14 de julho de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº: 1296232 SC 2011/0288322-9.** Relator: Ministro Sérgio Kukina. Data de Publicação: DJ 13/12/2017. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/531261993/recurso-especial-resp-1296232-sc-2011-0288322-9/decisao-monocratica-531262003?ref=serp>> Acesso em: 01 de novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 349.703-1 RS.** Relator: Min. Carlos Britto. Data de Julgamento: 03/12/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3388 / RR,** Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009, – caso da Terra Indígena Raposa

Serra do Sol. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388CB.pdf>> Acesso em 31 de outubro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 803.462**. Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 09/12/2014. Disponível

em:<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7734834>> Acesso em 30 de outubro de 2020

BRASIL. Tribunal regional Federal-04. **Agravo de Instrumento nº 34037 SC**

2008.04.00.034037-5. Relatora: Maria Lúcia Luz Leiria. Data de Julgamento:

07/04/2009. Terceira Turma. Disponível em < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6901075/agravo-de-instrumento-ag-34037-sc-20080400034037-5-trf4>> Acesso em: 01 de novembro de 2020

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação – intenções e resultados**. 1ª ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

CHACPE, Juliana Fernandes. **Territórios quilombolas e unidades de conservação de proteção integral: desafios da conciliação na Administração Federal**. 2014. 150 p. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15878/1/2014_JulianaFernandesChacpe.pdf> Acesso em: 07 de julho 2020.

COURTIS, Christian. **Anotações sobre a aplicação da Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina**. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, ano, 6, n. 10, p. 52-81, 2009. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/pdf/sur/v6n10/a04v6n10.pdf>> Acesso em: 20 de outubro de 2020.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito da natureza intocada**. 6ª ed. São Paulo: Hucitec, 2008. Disponível em:

<<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/O%20mito%20moderno.compressed.pdf>>. Acesso em: 07 de julho 2020.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade.; OLIVEIRA, Daniela. **Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil**.

In: GANEM, R. S. (org.). Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p.341-385. Disponível em:

<https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/28053/mod_resource/content/1/Drummond_etal_2010_UC_legislacao_historico.pdf> Acesso em: 11 de julho de 2020.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Populações Tradicionais e Meio Ambiente: Espaços Territoriais Especialmente Protegidos com Dupla Afetação**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/populacoes-tradicionais-e-meio-ambiente-espacos-territoriais-especialmente-protegidos-com-dupla-afetacao-leandro-mitidieri>. Acesso em: 28 de agosto de 2020.

FREITAS, Vladimir P. **José Bonifácio de Andrada e Silva é precursor do Direito Ambiental**. Publicado no Conjur. Artigo de 13 de Agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-13/segunda-leitura-jose-bonifacio-andrada-silva-precursor-direito-ambiental>> Acesso em: 9 de julho de 2020.

GOMES, Eduardo Bianchi; ZANCHI, Debora Maria. **O Controle de Convencionalidade como Instrumento de Proteção aos Direitos Sociais: Desdobramentos da Convenção nº 158 da OIT**. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-AJURIS_n.144.07.pdf> Acesso em 20 de outubro de 2020.

GUIMARÃES, Erika e PELLIN, Angela. **BiodiverCidade**. 1ª ed. São Paulo: Matrix, 2015.

HASSLER, Márcio L. **A Importância das Unidades de Conservação no Brasil**. Publicado em Sociedade e Natureza, Uberlândia, 17 (33). fls: 79/89. Artigo recebido em 01/08/2005 e aceito para publicação em 20/09/2005. Disponível em: <http://www.unirio.br/cch/escoladeturismologia/pasta-virtuais-de-docentes/brunarancao-conti/disciplina-gestao-turistica-de-recursos-naturais/bibliografia-basica/artigo-hassler/at_download/file#:~:text=Pode%2Dse%20enumerar%20como%20principais,em%20perigo%20de%20extin%C3%A7%C3%A3o%2C%20a> Acesso em: 08 de julho de 2020.

HENRIQUE, Anne Cristiny dos Reis. **Território Quilombola x unidade de conservação de proteção integral: solução de conflito**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,territorio-quilombola-x-unidade-de-conservacao-de-protacao-integral-solucao-de-conflito,49084.html>>. Acesso em: 28 de agosto de 2020.

JOAQUIM, Ana Paula. **Direito constitucional indígena: uma análise à luz do caso Raposa/Serra do Sol**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-145825/pt-br.php>> Acesso em: 20 de Outubro de 2020.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. 2007. 357 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/4803>>. Acesso em: 08 de julho de 2020.

MACIEL, Marcela A. **Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, postado no site Âmbito Jurídico.com.br em 01/07/2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/unidades-de-conservacao-breve-historico-e-relevancia-para-a-efetividade-do-direito-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado/>> Acesso em: 11 de julho de 2020.

MARCON, Victor Trevillin Bennati. **A Vinculação do Poder Público na Criação de Unidades de Conservação**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.11, n.22, p.175-198, Julho/Dezembro de 2014. Pg: 182. Disponível em: <<file:///C:/Users/Computador/Downloads/448-Texte%20de%20l'article-2272-1-10-20150826.pdf>> Acesso em 29 de outubro de 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 1º edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA, Isabel Freire. **O Regime Jurídico Brasileiro de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos**. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica. vol. 6, n.3, p. 508 - 523 | jul - dez 2014. Disponível em: < http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2013/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Izabel%20Freire.pdf >. Acesso em: 13 de julho de 2020

OLIVEIRA JÚNIOR, Antonio de Pádua. **Da Aplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT às comunidades quilombolas no Brasil**. Publicado no Jus.com.br. Publicado e elaborado em 06/2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29291/da-aplicabilidade-da-convencao-n-169-da-oit-as-comunidades-quilombolas-no-brasil>> Acesso em: 15/07/2020.

RIBEIRO, Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro; ALVES, Raysa Antônio; LIMA, Tamyres da Silva. **A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o princípio da precaução.** Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 8, n. 3, set./dez. 2018 (p. 287-312). Pg: 292. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7511>> Acesso em 30 de outubro de 2020.

RIO DE JANEIRO, **Lei Estadual nº 7.790/17.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Publicado no dia 29/11/2017. Disponível em:< <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/525946409/lei-7790-17-rio-de-janeiro-rj>> Acesso em: 19/07/2020.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente. **Parecer nº 07/2018.** Parecer da lavra do Dr. Romulo Faria Ferreira. Processo nº 07/002.6291/08. Fls. 14/25. Rio de Janeiro, 03 de abril de 2018.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Parecer ASCH nº 01/2018 da PG-6.** Parecer da lavra do Dr. Alexandre Siuffo Scheneider. Processo nº E-007.002.4807/18. Rio de Janeiro. Fls. 32/47, 22 de outubro de 2018

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema nacional de unidades de conservação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal.** 1º edição; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SILVA, Enio Moraes da. **Princípios e Critérios de Interpretação Constitucional na Solução dos Conflitos de Competências em Matéria Ambiental.** Tese. Procuradoria Geral de São Paulo. Disponível:<<http://www.pge.sp.gov.br/teses/enio%20moraes.htm>.> Acesso em: 20 de outubro de 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 6º edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1990.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Os Povos Tribais da Convenção 169 da OIT.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, v. 42, n. 3. Fls: 155-179. Artigo recebido em 20 de setembro de 2018 e publicado em 31 de dezembro de 2018. Disponível em:

<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075/27099?fbclid=IwAR2T1lsUacCmYgvSdROjm4F8cMF9iDd1EZziKKIyAurg2E82AN_uqx2Nio0> Acesso em: 15/07/2020.

TOZZO, Robson Alexandre; MARCHI, Ellen Christie. **Unidades de conservação no Brasil: uma visão conceitual, histórica e legislativa/** vision. Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade, v. 6, n. 3, p. 508-523, dezembro 2014. Disponível em: <<https://www.uninter.com/revistameioambiente/index.php/meioAmbiente/article/viewFile/300/170>>. Acesso em: 13/07/2020.