

**LIVRO SOCIOAMBIENTALISMO E NOVOS DIREITOS:  
proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.  
JULIANA SANTILLI**

**(Publicado pela Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e  
Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005)**

**SUMÁRIO**

<b>Introdução</b>	<b>10</b>
<b>1. Desenvolvimento histórico e contexto político e social do surgimento do movimento socioambientalista no Brasil</b>	<b>13</b>
1.1 Do ambientalismo ao socioambientalismo	13
1.2 A construção do socioambientalismo brasileiro	18
1.3 A Constituição de 1988 e a Rio-92 (A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento)	26
1.4 A Rio+10: a cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável e as novas tendências do socioambientalismo brasileiro	33
<b>2. Socioambientalismo na Constituição brasileira</b>	<b>36</b>
2.1 Contexto histórico da Assembléia Nacional Constituinte	36
2.2 Meio ambiente: novo capítulo e a transversalidade na Constituição	38
2.3 Cultura e meio ambiente: proteção constitucional inspirada em uma concepção unitária	48
2.4 Proteção constitucional aos povos indígenas e aos quilombolas: a influência do multiculturalismo e do humanismo	55
2.5 A função socioambiental da propriedade	60
2.6 A síntese socioambiental: expressão da unidade axiológico-normativa do texto constitucional	65
<b>3. A incorporação do socioambientalismo à legislação infraconstitucional brasileira</b>	<b>72</b>

3.1	A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc): proteção aos bens socioambientais tangíveis (ou materiais)	72
3.1.1	Conservação da biodiversidade e o Snuc	72
3.1.2	Definições básicas: áreas protegidas, unidades de conservação e espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público	76
3.1.3	Histórico da tramitação da Lei do Snuc e as divergências entre as concepções preservacionistas e socioambientalistas	77
3.1.4	Populações tradicionais: a construção de um conceito jurídico	87
3.1.5	Povos indígenas e quilombolas: <i>status</i> jurídico diferenciado	96
3.1.6	Populações tradicionais e suas relações com o território: as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável	98
3.1.7	Reservas extrativistas	101
3.1.8	Reservas de desenvolvimento sustentável	106
3.1.9	Indenização e reassentamento de populações tradicionais residentes em unidades de conservação: medidas de equidade social	112
3.1.10	Participação social na criação, na implantação e na gestão das unidades de conservação	115
3.1.11	Unidades de conservação socioambiental excluídas do Snuc	119
3.1.11.1	Territórios indígenas	119
3.1.11.2	Reserva Indígena de Recursos Naturais (RIRN)	120
3.1.11.3	Territórios de Quilombolas	123
<b>4.</b>	<b>A interface intangível do socioambientalismo: conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica: bens socioambientais intangíveis</b>	<b>134</b>
4.1	Introdução	134
4.2	Acesso aos recursos genéticos situados em territórios indígenas, de quilombolas e de populações tradicionais	135
4.3	Conhecimento tradicional associado à biodiversidade: afinal, do que estamos falando?	139
4.4	Por que conferir proteção jurídica aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade? O que é biopirataria?	144
4.5	Por que não proteger os conhecimentos tradicionais por meio do sistema de patentes? Por que um regime jurídico <i>sui generis</i> ?	153
4.6	A construção de um regime jurídico <i>sui generis</i> de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos fundamentais	156
4.6.1	Considerações gerais	156
4.6.2	Elementos fundamentais	159
4.6.2.1	Reconhecimento e fortalecimento das normas internas e do direito costumeiro, não-oficial, dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais: o pluralismo jurídico	159
4.6.2.2	A titularidade coletiva de direitos intelectuais associados aos conhecimentos tradicionais e a co-titularidade de direitos sobre conhecimentos compartilhados por diversos povos e comunidades, e o livre intercâmbio e a troca de informações entre os povos e comunidades tradicionais	163

4.6.2.3	Reconhecimento dos sistemas de representação e legitimidade dos povos indígenas e tradicionais	165
4.6.2.4	Distinção entre direitos intelectuais coletivos de conteúdo moral e patrimonial	167
4.6.2.5	O papel do Estado brasileiro: garantidor do respeito à autonomia de vontade dos povos tradicionais e do cumprimento dos requisitos essenciais de validade de atos jurídicos	169
4.6.2.6	Registros, bancos e publicações científicas	173
	<b>Conclusão</b>	180
	<b>Bibliografia</b>	185

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado procura analisar a influência do socioambientalismo sobre o sistema jurídico constitucional e infraconstitucional brasileiro, enfocando especificamente os dispositivos constitucionais referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas (minorias étnicas) e à função socioambiental da propriedade. No âmbito infraconstitucional, procura focar a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), especialmente as categorias essencialmente socioambientais que ela delinea (reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável), bem como esboçar alguns elementos fundamentais à construção de um regime jurídico *sui generis* de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Esta dissertação trabalha com a hipótese de que o socioambientalismo – movimento que nasceu na segunda metade dos anos 1980, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientalista, no contexto da redemocratização do país – definiu conceitos, valores e paradigmas que irradiaram seus efeitos sobre o ordenamento jurídico.

A influência do socioambientalismo se faz sentir tanto na Constituição, que estabeleceu sólidas bases para a consagração de direitos socioambientais, e para a interpretação sistêmica dos direitos ambientais, sociais e culturais, como na legislação infraconstitucional, que lhes deu maior concretude e eficácia.

Adotamos como referências teóricas importantes o multiculturalismo e o pluralismo jurídico. A abordagem essencialmente multidisciplinar foi uma opção metodológica clara, fundamental à compreensão de conceitos inseridos nas normas socioambientais. Apesar do trabalho fazer uma análise de instrumentos normativos, ele procura se referenciar e se socorrer de conhecimentos produzidos por outras áreas, especialmente pelas ciências sociais e biológicas. Estudos antropológicos foram fundamentais à compreensão de conceitos como os de territorialidade e de conhecimentos tradicionais, e os estudos biológicos forneceram valiosos subsídios para entender a diversidade genética, de espécies e ecossistemas.

Ao consultarmos obras de Direito Ambiental, encontramos poucas abordagens interdisciplinares, que incorporassem efetivamente conhecimentos de outras áreas, integrando-os aos da área jurídica, e não se limitassem a referências superficiais a conceitos de Biologia, Sociologia, etc. Há uma tendência, entre os juristas, a descartarem as contribuições de outras áreas de conhecimento, o que, a nosso ver, é empobrecedor.

Este trabalho é também, em grande parte, resultado de reflexões acumuladas ao longo de mais de dez anos de experiências concretas e de militância em organizações não-

governamentais: inicialmente como assessora jurídica do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), posteriormente como sócia-fundadora, vice-presidente e assessora jurídica do Instituto Socioambiental (ISA), instituição dedicada à defesa de bens e direitos socioambientais.

Tais experiências foram enriquecidas com a minha posse como Promotora de Justiça, da carreira do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e ao longo dos quase quatro anos em que tive a oportunidade de officiar junto às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e do Consumidor. O exercício de atribuições junto ao Ministério Público me fez aprofundar as minhas reflexões em torno dos instrumentos jurídicos de proteção a direitos coletivos, seus avanços e limitações, práticas e teóricas.

O trabalho se inicia com uma análise do desenvolvimento histórico e do contexto político e social do surgimento do movimento socioambientalista no Brasil. Discorreremos sobre as origens do ambientalismo brasileiro, e traçamos um rápido panorama de sua evolução histórica e de seus principais marcos, essencial à compreensão da trajetória de alianças com os movimentos sociais, que culminou no socioambientalismo, movimento que desenhou a sua história e definiu os conceitos e paradigmas que lhe são próprios.

Posteriormente, analisamos o processo constituinte brasileiro, e seu significado para a democratização da América Latina. Refletimos sobre as grandes inovações em relação à tradição constitucional anterior, e a inserção, na Carta Magna, de capítulos e artigos que plantaram as sementes dos chamados “novos direitos”, e lançaram as bases constitucionais dos “direitos socioambientais”. Estes se inserem no contexto desses novos paradigmas jurídicos, a partir dos quais discorreremos sobre os dispositivos constitucionais dedicados ao meio ambiente, à cultura, aos povos indígenas e quilombolas e à função socioambiental da propriedade, interpretando-os de forma sistêmica e integrada.

Procuramos demonstrar que a orientação socioambiental presente na Constituição não se revela pela leitura fragmentada e compartimentalizada dos dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas e à função socioambiental da propriedade, e sim por uma leitura sistêmica e integrada do todo: o que alguns chamariam de uma leitura “holística”, que não percebe apenas as partes, mas a unidade axiológico-normativa presente no texto constitucional.

O socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, e a consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental.

Partimos então para uma análise da legislação infraconstitucional, demonstrando que a síntese socioambiental permeia todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que

privilegia a interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo e pela pluriétnicidade. Apesar de terem sido excluídos do sistema duas importantes unidades de conservação socioambiental –os territórios indígenas e de quilombolas – o conceito de bens socioambientais está presente e consolidado em todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Concluimos o trabalho falando da proteção aos bens socioambientais intangíveis: os conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais associados à biodiversidade. Consideramos que os componentes tangíveis e intangíveis da biodiversidade estão intimamente ligados, e que não há como dissociar o reconhecimento e a proteção aos conhecimentos tradicionais de um sistema jurídico que efetivamente proteja os direitos territoriais e culturais desses povos e populações tradicionais. Falamos ainda sobre o acesso aos recursos genéticos situados em territórios ocupados por tais populações, e procuramos delinear alguns elementos fundamentais para a construção de um regime jurídico *sui generis* de proteção a tais conhecimentos tradicionais.

Ao finalizarmos, destacamos o rompimento dos novos “direitos socioambientais” com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, contaminada pelo excessivo apego ao formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista. Esses “novos” direitos, conquistados a partir de lutas sociopolíticas democráticas, têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, e impõem novos desafios à ciência jurídica.

Brasília, 28 de Maio de 2004.

Juliana Santilli

# CAPÍTULO I

## 1. Desenvolvimento histórico e contexto político e social do surgimento do movimento socioambientalista no Brasil

### 1.1 Do ambientalismo ao socioambientalismo

Inicialmente, discorreremos sobre as origens do ambientalismo brasileiro e traçaremos um rápido panorama de sua evolução histórica e de seus principais marcos, para compreendermos melhor a trajetória de alianças com os movimentos sociais, que culminou no socioambientalismo, movimento que desenhou a sua história e definiu os conceitos e paradigmas que lhe são próprios.

Estudos como o de José Augusto Pádua<sup>1</sup> demonstram, por meio de textos de autores como José Bonifácio de Andrada e Silva (primeiro ministro do Brasil independente, a partir de 1822) e Joaquim Nabuco (abolicionista, 1849-1910) que a crítica ambiental nasceu, no Brasil, nos séculos XVIII e XIX, principalmente entre 1786 e 1888, como uma reação contra o modelo de exploração colonial – caracterizada pelo latifúndio, o escravismo, a monocultura e os maus-tratos à terra – e a intensa devastação ambiental provocada por este modelo. Contrariamente à idéia de que o ambientalismo é um movimento “importado” da Europa e dos EUA e que nasceu nos países do Primeiro Mundo para depois se espalhar para as colônias tropicais do sul, Pádua aponta que os estudos mais recentes indicam que as críticas ao modelo predatório de exploração colonial, e ao impacto ambiental por ele provocado, surgiram, na verdade, em áreas coloniais, especialmente no Caribe, na Índia, na África do Sul e na América Latina. Para o referido autor, tais críticas partem de uma elite de pensadores e não constituem propriamente um movimento social, mas o “ideário” e os conceitos preconizados pelo ambientalismo encontram raízes históricas no pensamento social brasileiro.

No período posterior – entre 1920 e 1970 – ocorreram no Brasil algumas iniciativas de cunho conservacionista, dignas de registro no plano legislativo e institucional. José Augusto

---

<sup>1</sup> PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p.10 e ss.

Drummond<sup>2</sup> aponta a assinatura, em 1921, de um tratado de proteção às aves úteis para a agricultura e a criação do primeiro parque nacional brasileiro, de Itatiaia, em 1937, na fronteira entre Minas Gerais e Rio de Janeiro, seguido da criação do Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, em 1939, e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, também em 1939, e de uma dezena de outros parques nacionais, criados principalmente entre 1959 e 1961, de que são exemplos o Parque Nacional de Aparados da Serra (RS), Parque Nacional do Araguaia (TO), Parque Nacional de Brasília (DF), Parque Nacional de Monte Pascoal (BA) e o Parque Nacional de Sete Cidades (PI).

A criação de tais parques foi claramente inspirada no modelo de proteção de áreas naturais iniciado nos EUA com a criação do primeiro Parque Nacional do mundo, Yellowstone, em 1872, cujo objetivo principal era garantir que os seus recursos naturais fossem preservados intactos, e sem interferência humana, e assegurar a preservação do habitat de algumas espécies. Outra referência mundial – o Krüger National Park, na África do Sul – foi criado com o objetivo de proteger a população animal que vinha sendo dizimada pela caça predatória. Em ambos os casos, a idéia básica era preservar algumas áreas naturais e ecossistemas da ação humana destrutiva, e de atividades econômicas predatórias.

Na década de 1930, surgiram ainda duas antecessoras do que chamamos de organização ambientalista: a Sociedade Amigos de Alberto Torres, inspirada nesse jurista e pensador conservacionista carioca, que defendia o uso racional dos recursos naturais, e a Sociedade Amigos de Árvores, que ajudaram a semear algumas das primeiras idéias ambientalistas em solo brasileiro. Algumas das primeiras leis ambientais brasileiras também surgiram nesse período: o Código de Águas<sup>3</sup>, e o primeiro Código Florestal, ambos de 1934. O Decreto-Lei nº 25/37, conhecido como a “lei do tombamento” de bens culturais, foi a primeira lei a impor restrições ao exercício do direito de propriedade. O Decreto-Lei nº 25/37 já previa o tombamento de monumentos naturais, sítios e paisagens. Em 1965 foi editado um novo Código Florestal (Lei nº 4.771), e, em 1967, foi editada a nova lei de proteção à fauna (Lei nº 5.197)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> DRUMMOND, José Augusto. A visão conservacionista (1920 a 1970). In: SVIRSKY, Enrique e CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.) *Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Secretaria de Meio Ambiente, 1997, p.19-26.

<sup>3</sup> O Código de Águas de 1934 foi, em grande parte, revogado pela Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

<sup>4</sup> Interessante notar que os atos legislativos editados durante esse período traduzem uma visão fragmentada e utilitarista dos recursos naturais: o Código de Águas dá grande ênfase ao aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e o Código Florestal é essencialmente voltado para a regulamentação da exploração florestal. A concepção de bem ambiental, a ser protegido, ainda começa a se estruturar.



O regime militar iniciado com o golpe de 1964 e a forte repressão política aos movimentos sociais gerou uma desmobilização da cidadania e, conseqüentemente das iniciativas conservacionistas. De 1964 a 1984, não havia espaço político e democrático para discussão e avaliação de impactos ambientais provocados por obras e projetos de interesse do governo militar.

Entretanto, vale registrar a criação, em 1971, de uma das mais importantes organizações ambientalistas brasileiras: a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (Agapan), liderada por José Lutzenberger, ambientalista de fama internacional, que apresentou as denúncias contra os riscos para o meio ambiente e a saúde humana da utilização excessiva de agrotóxicos na agricultura, que culminaram com a aprovação, no Rio Grande do Sul, em 1983, da primeira lei estadual que regulamenta o uso de agrotóxicos. (Um ano depois, em 1984, Santa Catarina, Paraná e São Paulo aprovaram leis estaduais semelhantes, mas a lei nacional de agrotóxicos só foi aprovada em 1989, seis anos após a lei gaúcha).

Durante os anos 1970, o regime militar promoveu a construção de inúmeras obras e projetos de grande impacto ambiental, sem qualquer consulta pública prévia ou avaliação ambiental: usinas hidrelétricas, pólos industriais, estradas, portos e refinarias de petróleo. Dois exemplos marcantes foram Itaipu e o acordo nuclear. Em 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, um acordo bilateral que viabilizou a construção da maior hidrelétrica do mundo. O reservatório de Itaipu inundou o Parque Nacional de Sete Quedas e acabou com os Saltos de Sete Quedas, apesar dos protestos de ambientalistas.

Em 1975, o presidente Geisel assinou o acordo de cooperação nuclear entre Brasil e Alemanha, prevendo, inicialmente, a construção de oito usinas nucleares. Foi também durante os anos 1970 que grande parte das indústrias poluentes se instalou em Cubatão (SP), provocando, nos anos 1980, denúncias de ambientalistas, cientistas e da comunidade local de que a poluição do ar, água e solo era responsável por anomalias congênitas e abortos involuntários ocorridos na região industrial de Cubatão<sup>5</sup>.

Entretanto, um dos grandes marcos na história do ambientalismo – internacional, mas com repercussões nacionais – foi a realização, em 1972, da Conferência de Meio Ambiente das Nações Unidas em Estocolmo (Suécia), a primeira de uma série de três conferências ambientais realizadas pela ONU. A Conferência de Estocolmo reuniu representantes de 113

---

<sup>5</sup> O programa de despoluição e recuperação ambiental de Cubatão, implantado com financiamento do Banco Mundial, acabou tornando a cidade exemplo mundial no controle da poluição. Conforme INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (Iser), MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. *Projeto Memória do meio ambiente: história dos últimos 30 anos do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Iser; Brasília: MMA, 2002. Disponível em: <<http://www.memoriadomeioambiente.org.br>>.

países e de 250 organizações não-governamentais. Os resultados formais foram a “Declaração sobre o Ambiente Urbano” (mais conhecida como a “Declaração de Estocolmo”), e a instauração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma).

Apesar da pouca participação brasileira na Conferência de Estocolmo, ela produziu conseqüências internas. O primeiro órgão brasileiro de meio ambiente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), foi criado logo após tal conferência, em 1973, pelo Decreto nº 73.030, e seu primeiro secretário foi Paulo Nogueira Neto. Em 1981, foi editada a Lei nº 6.938, que, pela primeira vez na história do país, estabeleceu os princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), tratando o meio ambiente de forma sistêmica. Até então, as leis tratavam os bens ambientais de forma isolada e desarticulada – águas, florestas, fauna: cada recurso ambiental era regulado em um instrumento jurídico separado: Código de Águas, Código Florestal, Lei de Proteção à Fauna, etc., e não havia um instrumento jurídico que considerasse a política ambiental como um todo articulado e sistêmico.

Foi só em 1981, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras se tornaram legalmente obrigatórios. Foi também a primeira lei a conferir legitimidade ao Ministério Público para promover a responsabilidade civil e criminal por danos ambientais, embora só em 1985 o Ministério Público tenha passado a contar com um instrumento processual eficiente para responsabilizar civilmente os autores de danos ambientais, com a edição da Lei nº 7.347/85, que cria a ação civil pública.

Ainda na década de 1980, são editadas outras leis ambientais importantes, como a Lei nº 6.803/80, que dispõe sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição (inspirada em Cubatão), a Lei nº 6.902/81, que dispõe sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental<sup>6</sup>, a Lei nº 7.643/87, que proíbe a pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras (estimulada por uma grande campanha, conhecida como SOS Baleias, contra a pesca de baleias jubarte e outras espécies ameaçadas de extinção no litoral brasileiro), a Lei nº 7.679/88, que proíbe a pesca em períodos de reprodução e a Lei nº 7.802/89, que regula o uso de agrotóxicos.

Verifica-se, nas leis ambientais editadas durante esse período histórico, uma orientação conservacionista, voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, e sem uma dimensão social claramente incorporada. Percebe-se, também, que as leis aprovadas durante

---

<sup>6</sup> A Lei nº 6.902/81 foi, em grande parte, modificada pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

esse período davam grande ênfase ao controle e à repressão de práticas lesivas ao meio ambiente, proibindo a pesca de baleias, a pesca em períodos de reprodução, restringindo o uso de agrotóxicos, proibindo determinadas atividades em áreas críticas de poluição, etc. As leis socioambientais editadas nos anos 1990 e a partir de 2000, especialmente a Lei nº 9.433/97 (que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos) e a Lei nº 9.985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) rompem com essa orientação, e passam a prever mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, e não apenas de repressão a determinadas condutas e atividades.

É também em 1989 que é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) a partir da transferência do patrimônio, recursos e cargos de quatro órgãos extintos no mesmo ano: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), a Superintendência da Borracha (Sudhevea) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), pela Lei nº 7.735. Também no mesmo ano, é instituído o Fundo Nacional do Meio Ambiente, pela Lei nº 7.797/89. Boa parte das unidades de conservação brasileiras foi também criada nos anos 1980. Em 1986, foi criada uma das mais atuantes organizações ambientalistas: a Fundação SOS Mata Atlântica, com sede em São Paulo, por um grupo de ambientalistas paulistas liderado por Fábio Feldmann, João Paulo Capobianco, Rodrigo Mesquita e Roberto Klabin, entre outros. Esse grupo teve grande influência sobre a criação do primeiro Conselho de Meio Ambiente (Consema) e sobre a criação da primeira Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, em 1986, exercendo papel importante na defesa deste ecossistema florestal.

Outro grande marco da história do ambientalismo mundial – com repercussões sobre o ambientalismo brasileiro – foi a divulgação, em 1987, do relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado pela então primeira ministra da Noruega (Gro Brundtland, diretora da Organização Mundial de Saúde), razão pela qual ficou conhecido como “relatório Brundtland”. Foi o primeiro relatório internacional a utilizar e a defender o conceito de “desenvolvimento sustentável”, entendido como “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”. O relatório denuncia a rápida devastação ambiental e o risco de exaurimento dos recursos ambientais do planeta, caso tal modelo de desenvolvimento persista, e lista 109 recomendações voltadas à implementação dos objetivos estabelecidos na Declaração de Estocolmo, de 1972, prevendo que o ritmo corrente de desenvolvimento impediria o acesso aos recursos naturais necessários para a sobrevivência das futuras gerações.

O relatório Brundtland destaca os três componentes fundamentais do novo modelo de desenvolvimento sustentável: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social. Verifica-se que o conceito de “desenvolvimento sustentável” cunhado pelo referido relatório já incorporava não só o componente ambiental como também o componente social do desenvolvimento. Ou seja, o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável.

Interessante notar que o conceito de desenvolvimento sustentável coincide, historicamente, com o apoio nacional e internacional ao movimento dos povos da floresta (índios e seringueiros) pela conservação da floresta amazônica e sua articulação com a conservação ambiental.

## **1.2 A construção do socioambientalismo brasileiro**

O socioambientalismo brasileiro – tal como o reconhecemos e identificamos nasceu neste período: a segunda metade dos anos 1980, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista. O surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988, e a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989. Fortaleceu-se – como o ambientalismo em geral – nos anos 1990, principalmente depois da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, (ECO-92), quando os conceitos socioambientais passaram, claramente, a influenciar a edição de normas legais.

A consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o movimento social e ambientalista. Na Amazônia brasileira, a articulação entre povos indígenas e populações tradicionais, com o apoio de aliados nacionais e internacionais, levou ao surgimento da “Aliança dos Povos da Floresta”: um dos marcos do socioambientalismo.

A “Aliança dos Povos da Floresta” defendia o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, cuja continuidade dependia da conservação da floresta, e estava ameaçada pelo desmatamento e a exploração predatória de seus recursos naturais, impulsionada principalmente pela abertura de grandes rodovias (Belém–Brasília, Transamazônica, Cuiabá–Porto Velho–Rio Branco, Cuiabá–Santarém) e pela abertura de

pastagens destinadas às grandes fazendas de agropecuária, e a conseqüente migração de milhares de colonos e agricultores<sup>7</sup> para a região amazônica.

O modelo predatório de exploração de recursos naturais colocava em risco a sobrevivência física e cultural das populações tradicionais da Amazônia – principalmente índios e seringueiros, liderados por Chico Mendes, seringueiro e militante sindical, criador do Conselho Nacional dos Seringueiros. Outra liderança socioambiental que emergiu da luta pela criação das reservas extrativistas foi a ministra do Meio Ambiente Marina Silva. Nasceu, então, uma aliança entre os povos da floresta – índios, seringueiros, castanheiros e outras populações tradicionais, que têm o seu modo de vida tradicional ameaçado pela ocupação desordenada e predatória da Amazônia – e os ambientalistas, que passaram a apoiar a luta política e social dos povos tradicionais, que vivem principalmente do extrativismo de baixo impacto ambiental. O extrativismo foi “redescoberto como uma atividade não predatória, uma possível via de valorização econômica da Amazônia”<sup>8</sup>, e passou a ser exaltado como alternativa ao impacto ambiental devastador provocado pelos projetos desenvolvimentistas.

Mauro de Almeida<sup>9</sup> relata que, se, por um lado, as organizações internacionais passaram a desenvolver o conceito de desenvolvimento sustentável, os seringueiros, por outro lado, emergiram como atores políticos nacionais. “Os seringueiros saíam de debaixo da folha da árvore”, como disse, em 1985, o primeiro presidente do Conselho Nacional dos Seringueiros, Jaime da Silva Araújo, em audiência pública com a Sra. Gro Brundtland. E o faziam reivindicando a criação das reservas extrativistas, para que pudessem continuar a coletar a seringa, colher a castanha, pescar, caçar e utilizar os mil recursos da floresta, de suas águas e de seu solo, segundo o relato de Mauro de Almeida.

Em 1988, Chico Mendes recebeu o Prêmio Global 500, concedido pelas Nações Unidas a pessoas que se destacam na defesa do meio ambiente. O movimento dos povos da floresta ganha ampla visibilidade pública, peso político e social e conquista o apoio de organizações ambientalistas importantes, tanto internacionais como nacionais, e de organizações de apoio aos índios e de defesa dos direitos humanos, bem como dos cientistas e da mídia nacional e internacional.

A proposta de criação de reservas extrativistas – desenvolvida pelo movimento social dos seringueiros visando promover o casamento entre conservação ambiental e reforma

---

<sup>7</sup> AUBERTIN, Catherine. A ocupação da Amazônia: das drogas do sertão à biodiversidade. In: EMPERAIRE, Laure (Ed. científica). *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*. São Paulo: Editora UNESP, Imprensa Oficial do Estado, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2000, p.23-30.

<sup>8</sup> AUBERTIN, op. cit., p.28.

<sup>9</sup> ALMEIDA, Mauro. Apresentação ao livro *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*, op. cit., p.9-10.

agrária – passou a ser considerada por cientistas e formuladores de políticas públicas como uma via de desenvolvimento sustentável e socialmente equitativo para a Amazônia<sup>10</sup>. Uma idéia-chave na proposta de criação de reservas extrativistas é a titularidade coletiva e compartilhada sobre os direitos de uso dos recursos naturais nelas existentes. Inspirada no modelo das terras indígenas, as reservas extrativistas se baseiam no conceito de que são bens de domínio da União (de forma a evitar a sua venda e dar-lhe as garantias de que só gozam os bens públicos), e de que a transferência do usufruto para os moradores da reserva extrativista se faria pelo contrato de concessão de direito real de uso às entidades representativas de moradores da reserva.

As reservas extrativistas se baseavam, essencialmente, na idéia de que a reforma agrária na Amazônia deveria seguir um modelo que levasse em consideração a enorme diversidade cultural e biológica da região, já que o modelo tradicional de assentamento do Inca era inadequado. Nas palavras da líder seringueira e ministra do Meio Ambiente Marina Silva<sup>11</sup>: nas reservas extrativistas, os seringueiros podem diversificar a produção extrativa, garantir o usufruto comunitário da terra e da floresta e assegurar que cada família extraia o látex em sua *colocação*, com uma área média de trezentos hectares.

O socioambientalismo foi construído a partir da idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se a partir da concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade<sup>12</sup>. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental<sup>13</sup>.

Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, trata-se de um novo paradigma de desenvolvimento, eco-socialista, que se contrapõe ao paradigma capital-expansionista.

---

<sup>10</sup> ALMEIDA, op. cit., p.9-10.

<sup>11</sup> SILVA, Marina. Histórias da floresta, da vida e do mundo. In: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.199-212.

<sup>12</sup> GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.43-71.

<sup>13</sup> GUIMARÃES, op. cit., p.55.

Boaventura descreve as características do paradigma capital-expansionista, em que o desenvolvimento social é medido essencialmente pelo crescimento econômico, assentado na industrialização e no desenvolvimento tecnológico virtualmente infinitos, e na descontinuidade total entre a natureza e a sociedade. Já o paradigma emergente, o paradigma eco-socialista, é descrito por Boaventura com as seguintes características: o desenvolvimento social é aferido pelo modo como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais e é tanto maior, em nível global, quanto mais diverso e menos desigual. O paradigma eco-socialista decorre, portanto, de um diálogo intercultural amplo e se baseia no pressuposto de que todas as culturas têm um valor de dignidade humana, o que permite uma hermenêutica multicultural e transvalorativa.

Nesse contexto e nessa perspectiva socioambientais, é clara a vinculação entre a questão ambiental e justiça social que a aliança dos povos da floresta e o movimento socioambientalista procurou promover. A seringueira e acreana Marina Silva, ministra do Meio Ambiente, uma das lideranças que emergiu das lutas políticas pela criação das reservas extrativistas, faz a seguinte análise do período que sucedeu a morte de Chico Mendes, ocorrida em 22/12/88, durante a fase preparatória da ECO-92 e a sua realização propriamente dita:

Uma das principais heranças deixadas por Chico [Mendes] e o movimento dos seringueiros daquele período foi o exemplo de que **as questões social e ambiental caminham juntas, ainda mais quando se trata da realidade brasileira**. Nenhum outro movimento social brasileiro expôs com tanta clareza essa interseção. Tanto assim que setores da própria esquerda, como o PT e a CUT, passaram a considerar mais atentamente **a emergência de uma questão socioambiental no Brasil**.

(...)

O grande mérito de Chico foi insistir no caráter social e humano da defesa da floresta. Essa defesa tinha um sentido que não podia ser visto fora de nossas próprias vidas. **Tínhamos de mostrar aos aliados que as milhares de pessoas que viviam da floresta – seringueiros, ribeirinhos, índios – estavam intimamente ligados ao seu processo de preservação e não poderiam ser excluídos das discussões e soluções**<sup>14</sup>.

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

Manuela Carneiro da Cunha e Mauro de Almeida<sup>15</sup> destacam que:

---

<sup>14</sup> SILVA, op.cit., p.206-208.

<sup>15</sup> CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro de. Mudanças ambientais globais e populações tradicionais. Versão em português do artigo Global environmental changes and traditional populations. In:

Até os anos oitenta, pobreza, explosão demográfica e degradação de recursos naturais eram vistos como parte de uma mesma síndrome típica de países atrasados. Atribuía-se à pobreza, nesse conjunto, um papel causal especial: a superpopulação gerava a erosão da terra e a degradação da água, num efeito malthusiano em escala global. **A prática corrente consistia então em ignorar qualquer papel ativo ou positivo das populações pobres, quer nas políticas de conservação, quer nas políticas de desenvolvimento. Um novo paradigma ganhou corpo nos anos oitenta.** Esse paradigma associava “povos tradicionais e indígenas”, “ambiente e recursos naturais” e “desenvolvimento”, agora de uma maneira positiva. Em vez de “pobres” genéricos, os povos tradicionais e indígenas passaram a surgir no discurso público como partes legitimamente interessadas nas políticas de desenvolvimento e de conservação; como atores coletivos e individuais dotados de conhecimentos importantes sobre o ambiente natural e sobre meios de utilizá-lo, bem como detentores de instituições que em muitos casos haviam funcionado bem no passado. Esse paradigma ganhou rápida aceitação em organismos internacionais como as Nações Unidas, bancos multilaterais e organizações não-governamentais de conservação, e após a conferência da Rio-92 tornou-se parte integrante de programas como o Plano Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais.

O fortalecimento da articulação entre o movimento social dos seringueiros e o movimento ambientalista e a ampla repercussão nacional e internacional da morte de Chico Mendes, seu principal líder, em 22/12/88, levaram à criação, em 1990, das primeiras reservas extrativistas. O Decreto nº 98.863, de 23/1/90, criou a Reserva extrativista do Alto Juruá, com meio milhão de hectares (506.186 ha.), no Acre. Logo depois, em 15/3/90, foram criadas mais três reservas extrativistas: Chico Mendes, no Acre, com 970.570 ha, Rio Cajari, no Amapá, com 481.650 ha, e Rio Ouro Preto, em Rondônia, com 204.583 ha. O Decreto nº 98.897/90 reconheceu as reservas extrativistas como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista”. O uso de seus recursos naturais é regulado por contrato de concessão real de uso<sup>16</sup>, que inclui plano de utilização aprovado pelo Ibama e cláusula de rescisão quando houver quaisquer danos ao meio ambiente. A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, também incluiu a reserva extrativista entre as categorias de unidades de conservação de uso sustentável, destinada a populações extrativistas tradicionais, e é, claramente, um instrumento legal inspirado no socioambientalismo.

A articulação entre organizações indígenas e de apoio aos índios e os ambientalistas produziu também um bem-sucedido movimento de resistência à construção da primeira barragem do Complexo Hidrelétrico do Xingu, chamada de Kararaô, que resultou no histórico Encontro dos Povos Indígenas do Xingu (mais conhecido como Encontro de Altamira),

---

HOGAN, Daniel J.; TOLMASQUIM, Maurício T. (Eds.). *Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001.

<sup>16</sup> Apesar de terem sido criadas em 2000, os contratos de concessão de direito real de uso para moradores das Reservas extrativistas Chico Mendes e Alto Juruá só foram assinados em outubro de 2002.



realizado em 24/2/89, na cidade de Altamira, no Estado do Pará. Cerca de 3 mil pessoas – entre lideranças indígenas de 14 povos da Amazônia, militantes de organizações de apoio aos índios, ambientalistas, jornalistas e autoridades governamentais – participaram do referido encontro, realizado no Centro Comunitário de Altamira, sob a liderança de Paulinho Paiakã e Kube-I, líderes dos Kayapó, Ailton Krenak e Marcos Terena, com o objetivo de discutir os impactos sobre o meio ambiente e os povos indígenas que seriam provocados pela construção da referida hidrelétrica. O Complexo Hidrelétrico do Xingu, se implantado, atingiria povos indígenas, que vivem em 12 áreas indígenas, além de outros grupos indígenas isolados que vivem na região. Além dos Kayapó, participaram do encontro representantes dos Gavião, Suruí, Xavante, Pareci, Juruna, Curuaia, Arara, Araweté, Asurini, Cinta Larga, Ticuna, Munduruku e Potiguara. Diversas organizações de apoio aos índios e ambientalistas, nacionais e internacionais, participaram do encontro, que teve também a presença do cantor Sting e do cacique Raoni. A imprensa nacional e internacional deu ampla e destacada cobertura ao encontro, que ficou conhecido principalmente pelo momento em que a índia Kayapó Taira levantou-se da platéia e colocou um facão no rosto do diretor da Eletronorte, José Antônio Muniz Lopes, que tentava justificar a construção da barragem de Kararaô. Tanto o diretor da Eletronorte como o representante do governo federal, Fernando César Mesquita (então presidente do Ibama), ficaram lívidos no momento em que o facão cruzou o ar a poucos centímetros do rosto de Muniz Lopes. O próprio nome Kararaô, um grito de guerra na língua Kayapó, era visto como uma agressão pelos índios e foi substituído por Belo Monte. O encontro produziu a Declaração Indígena de Altamira<sup>17</sup>, assim redigida:

As nações indígenas do Xingu, junto com parentes de muitas regiões do Brasil e do mundo afirmam que é preciso respeitar a nossa mãe natureza.  
Aconselhamos a não destruírem as florestas, os rios, que são nossos irmãos.  
Decidimos que não queremos a construção das barragens no rio Xingu e em outros rios da Amazônia, pois ameaçam as nações indígenas e os ribeirinhos.  
Durante muito tempo o homem branco agrediu nosso pensamento e o espírito dos nossos antigos. Agora deve parar. Nossos territórios são os sítios sagrados de nosso povo, morada do nosso criador, que não podem ser violados.  
Neste encontro dos povos indígenas do Xingu, decidimos vigiar as ações do governo para impedir mais destruição, juntar forças com o Congresso Nacional e com o povo brasileiro para juntos protegermos essa importante região do mundo, nossos territórios.

---

<sup>17</sup> CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (Cedi). Povos Indígenas no Brasil. *Aconteceu Especial 18, 1987/1988/1989/1990*. São Paulo, 1991, p.335.

O fato é que essa articulação entre ambientalistas e povos indígenas acabou levando o próprio governo federal a suspender – ainda que temporariamente<sup>18</sup> – a construção da hidrelétrica de Kararaô (ou Belo Monte, como foi rebatizada). O Encontro de Altamira, entretanto, consolidou a aliança entre os movimentos ambientalistas, contrários à hidrelétrica em função de seus graves impactos ambientais, e os povos indígenas, cujas terras tradicionais seriam inundadas, e pode-se dizer que também foi um marco na história do socioambientalismo.

Outro movimento social que soube incorporar o componente ambiental às suas lutas sociopolíticas foi o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Trata-se de um movimento social historicamente voltado para a luta pela terra, de base rural, e de resistência contra a inundação das terras usadas por camponeses, que se aliou ao movimento ambiental, em defesa dos rios e ecossistemas atingidos pela construção de barragens<sup>19</sup>. O MAB e o movimento ambiental formaram uma aliança estratégica, que procura questionar os impactos sociais e ambientais provocados por barragens e a necessidade de uma busca de alternativas à política energética e à utilização de recursos hídricos<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> O Instituto Socioambiental produziu um dossiê sobre a Usina de Belo Monte, disponibilizado em sua homepage <[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)>, segundo o qual: “Empossado em janeiro de 2003, o novo presidente da Eletrobrás, o físico Luiz Pinguelli Rosa, declarou à imprensa que o projeto de construção de Belo Monte será discutido e opções de desenvolvimento econômico e social para o entorno da barragem estarão na pauta, assim como a possibilidade de reduzir a potência instalada, prevista em 11 mil *megawatts* (MW) no projeto original. As discussões sobre o empreendimento deverão envolver outros ministérios, como o do Meio Ambiente. Em todas as suas entrevistas, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte é líquida e certa, embora ele insista que o processo será permeado de consultas e incluirá “medidas compensatórias”. Abre-se com isso uma frente polêmica na relação dos socioambientalistas com o novo governo. A persistência governamental em construir Belo Monte está baseada numa sólida estratégia de argumentos dentro da lógica e vantagens comparativas da matriz energética brasileira. Os rios da margem direita do Amazonas têm declividades propícias à geração de energia e o Xingu se destaca, também, por sua posição em relação às frentes de expansão econômica (predatória) da região central do país. O desenho de Belo Monte foi revisto e os impactos reduzidos em relação à proposta da década de 1980. O lago, por exemplo, inicialmente previsto para ter 1.200 km<sup>2</sup>, foi reduzido, depois do encontro, para 400 km<sup>2</sup>. Os socioambientalistas, entretanto, estão convencidos de que, além dos impactos diretos e indiretos, Belo Monte é um cavalo de tróia, porque outras barragens virão depois, modificando totalmente – e para pior – a vida na região.

<sup>19</sup> Conforme VIANNA, Aurélio. O movimento de atingidos por barragens e a questão ambiental. *Revista Proposta: experiências em educação popular*, nº 46, setembro de 1990, sobre “Barragens – questão ambiental e luta pela terra”, editada pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase).

<sup>20</sup> Conforme MAB. O Movimento dos Atingidos por Barragens e a Comissão Mundial de Barragens. Documento não publicado, 1997.

Os conceitos socioambientais foram também incorporados por outras áreas, e na Amazônia, desde o final dos anos 1990, vem-se discutindo formas de introduzir, em programas e políticas de desenvolvimento rural, práticas agroextrativistas sustentáveis que articulem a viabilidade econômica, a inclusão social e a conservação ambiental, conforme apontam Luciano Mattos e Letícia Rangel Tura<sup>21</sup>. Tais autores apontam que esse processo culminou na elaboração de uma proposta de política pública de financiamento e incentivo rural, de base socioambiental, denominada Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia (Proambiente)<sup>22</sup>. Os agricultores que aderirem ao programa terão apoio para a produção sustentável, por meio da cobertura dos custos ambientais e da remuneração dos serviços ambientais.

É também nos anos 1990, principalmente após a Rio-92, que cresceu significativamente o mercado para produtos “verdes”, ou seja, que incorporam, de alguma forma, valores ambientais, como a produção sustentável ou o emprego de tecnologias ambientalmente menos poluentes, tendo sido criados também mecanismos de certificação ambiental, como o selo expedido pela International Standards Organization (ISO 14.000) e mecanismos de certificação de madeira produzida de forma sustentável, como os da Forest Stewardship Council.<sup>23</sup>

O socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social, e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade. Para uma parte do movimento ambientalista tradicional/preservacionista, as populações tradicionais – e os pobres de uma maneira geral – são uma ameaça à conservação ambiental, e as unidades de conservação devem ser protegidas permanentemente dessa ameaça. Interessante destacar que o movimento ambientalista tradicional tende a se inspirar e a seguir modelos de preservação ambiental importados de países do primeiro mundo, onde as populações urbanas procuram,

---

<sup>21</sup> MATTOS, Luciano; TURA, Letícia Rangel. *Financiamento da transição para a agroecologia: a proposta do Proambiente*. FASE-Amazônia e IPAM-Belém, 2003. Texto não publicado.

<sup>22</sup> O Proambiente foi desenvolvido pelas Federações dos Trabalhadores na Agricultura (Fetags) dos nove Estados que compõem a Amazônia brasileira, em parceria técnica com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e a Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase). O Proambiente foi incorporado no Plano Plurianual 2004/2007 pelo governo Lula como programa do Ministério do Meio Ambiente, com ações distribuídas também entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Sistema de Proteção Ambiental (Sipam).

<sup>23</sup> Consulte-se, sobre iniciativas voltadas para a criação e a expansão de mercados para produtos coletados de forma sustentável da floresta tropical: ANDERSON, Anthony; CLAY, Jason (Orgs.). *Esverdeando a Amazônia: comunidades e empresas em busca de práticas para negócios sustentáveis*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil (Iieb), 2002.

principalmente em parques, desenvolver atividades de recreação em contato com a natureza, mantendo intactas as áreas protegidas. Longe das pressões sociais típicas de países em desenvolvimento, com populações pobres e excluídas, o modelo preservacionista tradicional funciona bem nos países desenvolvidos, do Norte, mas não se sustenta politicamente aqui.

Em suma, pode-se dizer – utilizando as palavras de Márcio Santilli<sup>24</sup>, que “o socioambientalismo é uma invenção brasileira, sem paralelo no ambientalismo internacional, que indica precisamente o rumo de integrar políticas setoriais, suas perspectivas e atores, num projeto de Brasil que tenha sua cara e possa, por isso mesmo, ser politicamente sustentado.”

### **1.3 A Constituição de 1988 e a Rio-92 (a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento)**

Outro marco no processo de democratização do país foi a aprovação, em 1988, da nova Constituição, que passou a dar sólido arcabouço jurídico ao socioambientalismo. A Constituição, pela primeira vez na história constitucional brasileira, passou a dedicar todo um capítulo ao meio ambiente<sup>25</sup>, assegurando a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*). Indubitavelmente, a Constituição de 1988 representou um marco e um grande avanço na proteção jurídica ao meio ambiente. Tanto a biodiversidade – os processos ecológicos, as espécies e ecossistemas – quanto a sociodiversidade são protegidas constitucionalmente, adotando o paradigma socioambiental.

A Constituição seguiu uma orientação claramente multicultural e pluriétnica, reconhecendo direitos coletivos a povos indígenas e quilombolas, e assegurando-lhes direitos territoriais especiais. A Constituição assegurou aos índios o direito de permanecerem como tais, rompendo com a tradição assimilacionista e assegurando-lhes direitos permanentes. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

---

<sup>24</sup> SANTILLI, Márcio. *Transversalidade na corda bomba*. Apresentação a um balanço dos seis meses do governo Lula na área socioambiental, realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA) e disponível em: <<http://www.socioambiental.org>>.

<sup>25</sup> O único ambientalista eleito para a Assembléia Nacional Constituinte foi Fábio Feldmann, que teve um papel fundamental na elaboração do capítulo que trata do Meio Ambiente na Constituição.

Beto Ricardo<sup>26</sup> destaca que, contrariando as teses pessimistas dos anos 1970, de que os índios iriam desaparecer, e o paradigma da assimilação cultural expresso no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73), que divide os índios em isolados e aculturados, a Constituição Federal reforçou a convicção de que “longe de desaparecer e serem encarados como uma categoria social transitória no cenário brasileiro, à qual o legislador deveria reconhecer apenas direitos temporários, os índios estavam aí para ficar e deveriam ser tratados como tal”.

Nem o desaparecimento cultural nem o desaparecimento físico se concretizaram. As estimativas feitas por antropólogos, demógrafos e profissionais de saúde constataam que a maioria dos povos indígenas tem crescido, em média, 3,5% ao ano, muito mais do que a média de 1,6% estimada no período de 1996 a 2000 para a população brasileira em geral<sup>27</sup>. Também às comunidades remanescentes de quilombos foram assegurados direitos territoriais especiais.

A Constituição dedicou ainda todo um capítulo à proteção da cultura (artigos 215 e 216), protegendo as “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”, considerando patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Quatro anos após a promulgação da nova Constituição foi realizada a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (conhecida como a ECO-92), no Rio de Janeiro, que trouxe grande visibilidade pública e força política para a questão ambiental, inserindo definitivamente o meio ambiente entre os grandes temas da agenda nacional e global. Em 1990, com o objetivo de acompanhar a conferência, foi criado o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Esse fórum teve um papel fundamental na articulação de centenas de organizações durante o período preparatório da ECO-92, voltada para a participação da sociedade civil brasileira. O Fórum de ONGs foi um espaço privilegiado para novas articulações e parcerias entre movimentos sociais e o movimento ambientalista, e foi responsável pela elaboração do Tratado das ONGs e Organizações Sociais, elaborado durante a ECO-92, paralelamente ao relatório oficial.

---

<sup>26</sup> RICARDO, Beto. A sociodiversidade nativa contemporânea no Brasil e a biodiversidade na Amazônia. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et. al (Orgs.) *Biodiversidade na Amazônia brasileira*. São Paulo: Editora Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001, p.194-204.

<sup>27</sup> AZEVEDO, Marta. Censos demográficos e “os índios”: dificuldades para reconhecer e contar. In: RICARDO, Carlos A.(Ed.) *Povos indígenas no Brasil: 1996/2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000, p. 79-83.

A ECO-92 foi, claramente, um marco na história do ambientalismo internacional – e nacional, e a maior conferência até então realizada pela ONU. Os documentos internacionais assinados durante a ECO-92 são referências fundamentais para o Direito Ambiental Internacional, e pautaram a formulação de políticas públicas sociais e ambientais em todo o mundo. São eles:

**1) a Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento**, contendo 27 princípios que norteiam e fundamentam toda a legislação ambiental. Destacamos os mais importantes:

a) Princípio do Desenvolvimento sustentável, tal como já desenvolvido no relatório Brundtland, e do direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

b) Princípio da Precaução, segundo o qual a ausência de certeza científica absoluta não pode servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando evitar danos ambientais;

c) Princípio do Poluidor-pagador, segundo o qual o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição;

d) Princípios da Participação Social na Gestão Ambiental e do Acesso à Informação Ambiental;

e) Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal, que atribui ao Poder Público a obrigação de defender o meio ambiente<sup>28</sup>.

**2) a Convenção da Diversidade Biológica (CDB)**, cujos objetivos são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e eqüitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Nos termos da Convenção, o acesso aos recursos biológicos e genéticos deve estar sujeito ao “consentimento prévio informado” dos países de origem e das populações tradicionais detentoras dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, e os benefícios derivados da utilização comercial, ou de qualquer natureza, de tais recursos devem ser compartilhados de forma “justa e eqüitativa” com esses países e essas populações, até mesmo mediante a transferência de biotecnologia e da participação dos países de origem nas atividades de pesquisa. O Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, seguido de mais uma centena de países, durante a ECO-92, e esta foi ratificada pelo Congresso Nacional em maio de 1994. Entre os avanços representados pela referida Convenção está a adoção do princípio da

---

<sup>28</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p.33 a 47.

soberania dos Estados sobre os recursos biológicos e genéticos existentes em seus territórios, que prevaleceu sobre o conceito anterior de que tais recursos constituiriam “patrimônio da humanidade”. Países como o Japão e os Estados Unidos (que até hoje não ratificaram a Convenção), ricos em biotecnologia, pleiteavam o livre acesso a tais recursos, o que contrariaria os interesses dos países da chamada megadiversidade: Brasil, México, China, Colômbia, Indonésia, Quênia, Peru, Venezuela, Equador, Índia, Costa Rica e África do Sul, que, juntos, representam 70% da diversidade biológica do mundo.

3) Declaração de princípios para um consenso global sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas (mais conhecida como “Declaração de princípios das florestas”). Contém um conjunto de 15 princípios relacionados ao manejo e conservação das florestas e foi o primeiro documento a tratar da questão florestal de maneira universal.

**4) Convenção-quadro sobre mudanças climáticas.** Neste acordo, a comunidade internacional reconhece as mudanças climáticas como um problema ambiental, real e global, bem como o papel das atividades humanas nas mudanças climáticas e a necessidade de cooperação internacional. Estabelece como objetivo final a estabilização dos gases de efeito estufa em um nível no qual a atividade humana não interfira no sistema climático, ou no qual as mudanças no clima ocorram lentamente de modo a permitir a adaptação dos ecossistemas, além de assegurar que a produção de alimentos e que o desenvolvimento econômico sigam de uma maneira sustentável<sup>29</sup>. A Convenção reconhece que a base econômica e produtiva atual depende de atividades (industriais e de transportes) que emitem gases de efeito estufa. O princípio básico da Convenção é o da responsabilidade comum, porém diferenciada, pelo qual os países desenvolvidos devem assumir os primeiros compromissos de redução das emissões, uma vez que historicamente são eles os grandes emissores e apresentam maior capacidade econômica para suportar tais custos. Em 1997, durante a 3ª Conferência das Partes, foi elaborado o Protocolo de Quioto, com o objetivo de alcançar metas específicas de redução de emissões de seis dos gases de efeito estufa<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (Ipam). *Cartilha: perguntas e respostas sobre mudanças climáticas*. Belém, Pará, 2002.

<sup>30</sup> Entretanto, o Protocolo de Quioto, para entrar em vigor, precisa ser ratificado por países que representem pelo menos 55% das emissões totais de CO<sub>2</sub>, o que, até outubro de 2003, ainda não havia acontecido. O Brasil já ratificou o Protocolo de Quioto. Os EUA, apesar de serem responsáveis por cerca de 35% das emissões, não assinaram o Protocolo. A União Européia e o Japão já ratificaram, e espera-se que, se a Rússia ratificá-lo também, o Protocolo possa entrar em vigor. A 4ª Conferência das Partes foi realizada em 2003, em Milão.

**5) a Agenda 21** é um amplo plano de ação voltado para o desenvolvimento sustentável, com quatro seções, quarenta capítulos, 115 programas e aproximadamente 2.500 ações a serem implementadas. As quatro seções abrangem os seguintes temas:

- a) dimensões econômicas e sociais: trata das relações entre meio ambiente e pobreza, saúde, comércio, dívida externa, consumo e população;
- b) conservação e administração de recursos;
- c) fortalecimento dos grupos sociais;
- d) meios de implementação: financiamentos e papel das atividades governamentais e não-governamentais.

A idéia por trás da elaboração da Agenda 21 global era mostrar o caminho para levar à prática do desenvolvimento sustentável. O documento estabelece que os países industrializados devem destinar 0,7% do seu produto bruto anual a projetos ambientais e sociais em países em desenvolvimento. A Agenda 21 global já reconhecia que o desenvolvimento sustentável só seria viável com o apoio das comunidades locais e recomendava que se iniciasse o processo de construção das Agendas 21 locais. Washington Novaes<sup>31</sup> relata que, no plano nacional, o processo de elaboração da Agenda 21 brasileira começou em 1997, e até sua conclusão, em 2002, envolveu cerca de 40 mil pessoas nas discussões nos Estados, nas macrorregiões e em Brasília, tendo sido o mais amplo processo de participação para definir políticas públicas no país. Foi construída a partir de seis áreas básicas: gestão de recursos naturais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, redução das desigualdades sociais, infra-estrutura e integração regional e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

Os documentos internacionais aprovados durante a ECO-92 já refletem a incorporação de conceitos socioambientais, e a concepção de que o novo paradigma do desenvolvimento sustentável deveria incorporar não só a sustentabilidade ambiental como também a sustentabilidade social.

Assim é que a Declaração do Rio de Janeiro considera, entre seus princípios, que a erradicação da pobreza é requisito indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável, e que as mulheres e populações indígenas e outras comunidades locais têm um papel vital no manejo ambiental e no desenvolvimento em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais, devendo os Estados reconhecer e apoiar devidamente suas

---

<sup>31</sup> NOVAES, Washington. Agenda 21. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21*. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2003, p. 323 a 331.



identidades, culturas e interesses e capacitá-los para participarem efetivamente do desenvolvimento sustentável.

No mesmo sentido, a Agenda 21 dedica todo o Capítulo 26 ao reconhecimento e fortalecimento do papel dos povos indígenas. Também a Convenção da Diversidade Biológica reconhece, já em seu preâmbulo, a “estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais”, e o artigo 8º (j) determina que os países signatários devem “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica”, bem como “incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e participação dos detentores desses conhecimentos”.

Durante a ECO-92, foi também criado o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), uma rede de organizações não-governamentais da Amazônia, com o objetivo, entre outros, de pressionar o G-7 – o grupo dos sete países mais ricos do mundo: EUA, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Holanda, França e Canadá<sup>32</sup> – a cumprir efetivamente com a promessa de destinar recursos a fundo perdido a iniciativas destinadas a combater o desmatamento nas florestas tropicais brasileiras. O GTA – que congrega tanto organizações indígenas e de seringueiros quanto organizações ambientalistas – procurou assegurar ainda a participação da sociedade civil no Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7). O PP-G7 – o maior programa socioambiental brasileiro – chegou a financiar mais de duzentos projetos-piloto da sociedade civil, tendo destinado recursos para a implantação de reservas extrativistas e a demarcação de terras indígenas.

Durante o período preparatório da ECO-92, houve um enorme crescimento no número de organizações ambientalistas, e o Fórum de ONGs chegou a cadastrar 1.450 organizações, embora mais de 50% delas tenham desaparecido antes de completar cinco anos, segundo Samyra Crespo<sup>33</sup>. A consciência ambiental e a adesão da população ao ideário ambientalista cresceu muito durante este período, e as organizações não-governamentais (ONGs) conquistaram grande reconhecimento público e espaço de atuação. Crespo<sup>34</sup> destaca ainda que foi nos anos 1990 que três das grandes ONGs de desenvolvimento brasileiras – Fase, Ibase e Iser – passaram a atuar na área ambiental, o que mostra a incorporação de conceitos

---

<sup>32</sup> Com a entrada da Rússia no G-7, o grupo tornou-se G-8.

<sup>33</sup> CRESPO, Samyra. O movimento ambientalista brasileiro pós Rio-92 – tendências e perspectivas. In: FELDMANN, Fábio (Ed.). *Rio+10 Brasil: uma década de transformações*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião (Iser), 2002, p. 24 a 32.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.28.

ambientais por segmentos que não eram historicamente ambientalistas. Algumas organizações ambientalistas internacionais importantes, como o Greenpeace e o World Wildlife Fund (WWF) – abriram seus escritórios no Brasil nos anos 1990: o Greenpeace, em 92 e o WWF-Brasil foi fundado em 1996.

Entretanto, a organização não-governamental mais identificada com o socioambientalismo foi fundada em 1994: o Instituto Socioambiental<sup>35</sup> (ISA) foi criado em 22 de abril do referido ano, a partir da incorporação do patrimônio material e imaterial de 15 anos de experiência do Programa Povos Indígenas no Brasil, do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi), e do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), duas organizações com reconhecida atuação na defesa dos direitos indígenas. Incorporou um quadro de profissionais com ampla atuação na área social e ambiental e foi fundado com objetivo de propor soluções integradas a questões sociais e ambientais. Atualmente, é uma das maiores organizações não-governamentais brasileiras, considerando o número de funcionários contratados e o seu orçamento anual, e seus programas e atividades são claramente voltados para a valorização da diversidade socioambiental. Grande parte dos sócios fundadores do ISA tiveram participação destacada na idealização e implementação de eventos e marcos referenciais do socioambientalismo, como a Aliança dos Povos da Floresta, o Encontro de Altamira, o acompanhamento da formulação dos direitos socioambientais durante o período de elaboração da nova Constituição e a formação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais.

---

<sup>35</sup> Para maiores informações sobre o Instituto Socioambiental (ISA): estatutos, sócios, atividades, parcerias, etc., consultar o *site*: <[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)>. Sou uma das sócias-fundadoras do ISA. Integrei o Conselho Diretor da instituição e atuei como advogada do ISA e do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), organização que antecedeu o ISA. Desde 21/9/2001, o ISA é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Consulte-se: ARAÚJO, Ana Valéria. Defendendo direitos socioambientais: a experiência do Instituto Socioambiental na defesa dos direitos dos povos e do meio ambiente. In: DORA, Denise Dourado (Org.). *Direito e mudança social: projetos de promoção e defesa de direitos apoiados pela Fundação Ford no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 2002. ROCHA, Ana Flávia (Org.). *A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003 e LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

Para maiores informações sobre a trajetória do Instituto Socioambiental (ISA), sugerimos a leitura da entrevista com o antropólogo Carlos Alberto Ricardo, um de seus sócios-fundadores, concedida a Philippe Léna, e disponível no *site*: <[www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr](http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr)>, intitulada: *Da luta para os direitos das minorias ao socioambientalismo: trajetória da maior ONG brasileira do gênero, o Instituto Socioambiental*. Veja, também, no mesmo *site*, a entrevista com Muriel Saragoussi, então diretora-executiva da ONG Fundação Vitória Amazônica e atual diretora do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), intitulada: *A atuação socioambiental de uma ONG ambientalista na Amazônia: a Fundação Vitória Amazônica*.

## 1.4 A Rio + 10: a cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável e as novas tendências do socioambientalismo brasileiro

Dez anos após a realização da ECO-92, as Nações Unidas realizaram em Johannesburgo, na África do Sul, de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, a Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (mais conhecida como a Rio +10). Os seus resultados formais foram a Declaração de Johannesburgo para o desenvolvimento sustentável e o Plano de implementação, contendo metas genéricas relacionadas ao acesso a água tratada, saneamento, recuperação de estoques pesqueiros, gerenciamento de resíduos tóxicos e uso de fontes alternativas de energia. O sentimento geral das organizações ambientalistas é de que não houve qualquer avanço em relação aos documentos assinados durante a ECO-92 e que o Plano de implementação é vago, contendo metas genéricas e ambíguas, e sem a previsão de cronogramas e compromissos globais efetivos para a implementação dos acordos assinados durante a Cúpula da Terra (a ECO-92). Os grandes “vilões” apontados como responsáveis pelo fracasso das negociações durante a Rio + 10 foram os países do grupo conhecido como JUSCANZ (Japão, EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia).

Fazendo um balanço das tendências e perspectivas do movimento ambientalista brasileiro, uma pesquisa nacional intitulada “O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável”, realizada em 1992, em 1997 e em 2002 e coordenada por Samyra Crespo, do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento do Iser, ONG carioca, aponta mudanças significativas na área ambiental. O ambientalismo nos anos 1980 seguia uma dinâmica bissetorial, centrada nos setores governamental e não-governamental. Usando as palavras de Eduardo Viola, o ambientalismo estava:

confinado, nos anos 70, de um lado, a pequenos grupos da sociedade civil, e, de outro, a reduzidos nichos de pessoas que, dentro da estrutura do Estado federal e de alguns estaduais, acreditavam que era necessário proteger o ambiente. Foi um ambientalismo muito restrito, confinado organizacionalmente e de características bissetoriais: arregimentava pequenos setores da sociedade civil e do Estado<sup>36</sup>.

Já durante a segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990, o ambientalismo se tornou “multissetorializado”. Usando mais uma vez as palavras de Eduardo Viola<sup>37</sup>:

---

<sup>36</sup> VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector Ricardo; FERREIRA, Lúcia da Costa. Confronto e legitimação (1970 a 1990). In: SVIRSKY, Enrique e CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.) *Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Secretaria de Meio Ambiente, 1997, p.29.

<sup>37</sup> VIOLA, op. cit., p.29.

o ambientalismo começou a penetrar outras áreas e dinâmicas organizacionais, ultrapassou as fronteiras das agências ambientais estatais e das associações e movimentos ambientalistas e passou a impregnar outros movimentos sociais e organizações não-governamentais, universidades, a mídia, agências governamentais não especificamente ambientais e empresas.

Entre as mudanças na área ambiental apontadas pela pesquisa coordenada por Samyra Crespo<sup>38</sup>, estão a difusão da consciência ambiental em todas as camadas da população brasileira, o bem-sucedido processo de institucionalização da área ambiental no país, que, em menos de dez anos, criou um Ministério do Meio Ambiente, transformou o Ibama em agência executora e reestruturou o Conselho Nacional de Meio Ambiente, ampliando a participação da sociedade civil. Outra mudança significativa apontada pela referida pesquisa, entretanto, entre o ambientalismo de hoje e aquele de dez anos atrás, foi justamente a emergência do socioambientalismo. Segundo Samyra Crespo, as lideranças ambientais apontam que:

O ambientalismo brasileiro mudou: está “menos verde”, mais “perto do povo”, e mais preocupado com as questões sociais, pois “não há preservação possível em meio à pobreza e ao subdesenvolvimento”. Esse ambientalismo não existia em 1992, era apenas emergente em 1997 e surge agora em sua plenitude. Seus representantes o chamam de socioambientalismo. O que significa? Nas entrevistas, nossas lideranças dão cor e carne a essa descrição: “Quer dizer que o ambientalismo se aliou ao movimento social e que o movimento social está se ambientalizando. E complementam: significa que indígenas, caboclos, pescadores, quebradeiras de coco, colonos assentados, extrativistas, enfim, uma nova e heterogênea tribo chegou à era da modernização ecológica. Chegou e já é capaz de ditar a pauta. Sim, porque a nossa senadora [Marina Silva], que se torna ministra, festejada pelas ONGs e legitimada por carreira brilhante no Parlamento, surge na pesquisa como a grande referência do socioambientalismo no Brasil<sup>39</sup>.”

Analisando os conceitos que marcaram os dez últimos anos de ambientalismo (1992-2002), Samyra Crespo aponta que além dos conceitos “matriciais” de desenvolvimento sustentável e de *stakeholders* (atores sociais relevantes), surgiu nesse período o conceito de “socioambientalismo”, fazendo a seguinte descrição<sup>40</sup>:

Assim como a Agenda 21 operou conceitualmente a junção entre o social e ambiental, no nível das agendas, o socioambientalismo surgiu como uma maneira de referir-se à identidade dos movimentos, programas e ações que passaram a assumir essa idéia – a de que o desenvolvimento sustentável só o é efetivamente, quando a dimensão social é contemplada tanto quanto a dimensão ambiental. O “socioambientalismo” tornou-se, na segunda metade dos anos 0990, a maneira preferencial de se expressar sobre este “modo Agenda 21 de ser” do ambientalismo brasileiro.

---

<sup>38</sup> CRESPO, Samyra. A vez do socioambientalismo. Jornal *O Globo*, de 16/12/2002, p.7.

<sup>39</sup> CRESPO, op.cit., p.7.

<sup>40</sup> CRESPO, Samyra. *Da Rio-92 à Rio+10: um balanço*. Balanço dos principais resultados da pesquisa “O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável”, realizada em 1992. Disponível no site: <<http://www.iser.org>>.

O socioambientalismo – desenvolvido a partir da segunda metade dos anos 1980 e consolidado nos anos 1990, principalmente após a ECO-92 – foi consolidando os seus conceitos e paradigmas, incorporados cada vez mais ao discurso e à prática política e jurídica<sup>41</sup>. Foge, entretanto, aos objetivos deste trabalho, analisar as inúmeras vertentes e perspectivas geradas pelas parcerias entre movimentos sociais e ambientalistas, a incorporação do componente ambiental às lutas sociais e políticas ou mesmo a influência ideológica da “esquerda” no socioambientalismo. Faremos aqui a análise das influências sobre o mundo jurídico de um conceito ou paradigma de socioambientalismo muito identificado com a articulação entre biodiversidade e sociodiversidade, e com uma interpretação sistêmica e integrada da proteção jurídico-constitucional conferida à diversidade biológica e à diversidade cultural, influenciadas pelo multiculturalismo e pelo humanismo.

---

<sup>41</sup> MARISTELA BERNARDO, em sua tese de doutorado (op.cit., p.191) considera que o conceito de socioambientalismo ainda está indefinido, e “não avançou muito além de uma definição pobre, a de que expressa a junção de duas vertentes, a do desenvolvimento e da conservação do meio ambiente”. Ela chama a atenção, ainda, para as “sutilezas ideológicas nas denominações: tem-se maior proximidade da esquerda conforme se caminha de preservacionismo para socioambientalismo, passando por conservacionismo, em geral ancorado em razões de neutralidade técnica” (op.cit., p.78).

## CAPÍTULO II

### **2. O socioambientalismo na Constituição brasileira**

#### **2.1 Contexto histórico da Assembléia Nacional Constituinte**

Os anos 1980 foram de grande significado para o processo de redemocratização da América Latina. O recrudescimento das ditaduras militares nas décadas anteriores, que deram espaço para inúmeros golpes militares no Brasil, Argentina, Chile, Bolívia e em outros países do subcontinente, cedeu lugar a processos mais ou menos concomitantes de democratização. O modelo autoritário não havia sido capaz de dar respostas às expectativas de melhoria nas condições de vida dos povos da região, além de engendrarem sistemas repressivos e corruptos de governo. Evidentemente, a democratização guardou características próprias em cada país. Na Argentina, foi fruto de grande clamor social, e de mobilizações da sociedade argentina, na esteira da malsucedida tentativa de recuperação das Ilhas Malvinas por meio de uma aventura militar. O Brasil, coerente com a sua tradição histórica, seguiu o rumo dado pela expressão do ex-presidente Ernesto Geisel, de forma “lenta, segura e gradual”.

Em 1982, houve as primeiras eleições diretas para os governos estaduais, com uma acachapante vitória das forças de oposição. Em 1984, ocorreu a mais impressionante mobilização popular da história brasileira, por intermédio da campanha pelas eleições diretas para a Presidência da República que, no entanto, frustrou-se diante da não-aprovação da emenda constitucional proposta pela oposição. Mesmo assim, essa mobilização provocou significativa rachadura no partido governista, abrindo espaço para a vitória da chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral pelo qual se escolhia o presidente. Tancredo caiu doente na véspera de sua posse e morreu poucos dias após a posse de Sarney no cargo. Este, por sua vez, que havia presidido o partido de sustentação à ditadura, teve de levar adiante o programa da chamada Aliança Democrática, sob a forte pressão da expectativa popular. E o ponto central desse programa consistia na convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

A fase final do regime militar havia sido marcada pela emergência de inúmeros movimentos sociais e populares, que trouxeram à cena política não apenas a questão das liberdades democráticas, mas também um conjunto de bandeiras e reivindicações setoriais, que iam do restabelecimento do direito de greve, passando pela reforma agrária até a

demarcação das terras indígenas. Ou seja: à pauta propriamente institucional – recuperação das prerrogativas dos poderes legislativo e judiciário, eleições diretas em todos os níveis, fim da censura à mídia e às atividades artísticas, anistia irrestrita às vítimas da ditadura – associou-se uma ampla agenda social – liberdade de organização sindical, reforma agrária, reconhecimento dos direitos das minorias étnicas e melhoria das condições de vida dos segmentos sociais mais sofridos da população.

A notável sucessão de campanhas mobilizadoras que levaram à derrocada do regime, passando pelas eleições regionais de 1982, Diretas-Já, eleição de Tancredo e convocação da Constituinte, possibilitou a articulação entre temas gerais e específicos, levados pelos diversos movimentos para dentro do processo constituinte. Os 21 anos de ditadura haviam represado os anseios de toda a sociedade brasileira, que o caráter gradual da democratização não havia sido capaz de diluir. Nesse contexto, um conjunto de temas que emergiram no cenário mundial das décadas imediatamente anteriores acabou legitimado e inserido na pauta dos trabalhos constituintes: direitos das minorias, especialmente mulheres e negros, combate à discriminação de gênero e ao racismo, proteção aos portadores de deficiências físicas, e aos direitos de crianças, adolescentes, idosos e índios, reconhecimento da diversidade étnica e cultural, proteção ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural e ao meio ambiente.

Apesar do caráter limitado com que a Constituinte havia sido convocada, com a atribuição de poderes constituintes ao Congresso ordinário e bicameral (um terço do Senado Federal, por exemplo, não havia sido eleito com os demais constituintes, em 1986, mas participou igualmente da elaboração e votação da nova Constituição), e apesar de fortes pressões em contrário (por exemplo: dos chamados ruralistas, contra a reforma agrária, e das empresas mineradoras e segmentos militares, contra os direitos indígenas), o Congresso Constituinte não teve como recusar o tratamento de todos esses temas, embalados pela expressiva mobilização popular e participação social nos trabalhos da Constituinte.

Assim, o processo constituinte brasileiro deu lugar a grandes inovações em relação à tradição constitucional anterior, possibilitando a inserção na Carta Magna de capítulos e de artigos que plantaram as sementes dos chamados “novos direitos”, constituindo, também, as bases para a evolução do que aqui denominamos “direitos socioambientais”. Nos anos seguintes à promulgação da nova Constituição, a novidade e generosidade conceituais dos “novos direitos” passou a permear a legislação infraconstitucional, além de influenciar fortemente a elaboração de novas constituições e de emendas constitucionais em vários países do subcontinente, como Colômbia, Paraguai, Equador, Bolívia, Nicarágua e Guatemala, consolidando internacionalmente esses novos paradigmas.

Os “novos” direitos rompem com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional, contaminada pelo apego ao excessivo formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista, de inspiração liberal. Os “novos” direitos, conquistados a partir de lutas sociopolíticas democráticas, têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, e impõem novos desafios à ciência jurídica, tanto do ponto de vista conceitual e doutrinário, quanto do ponto de vista de sua concretização. São direitos “históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes”<sup>42</sup> e não se enquadram nos estreitos limites do dualismo público-privado, inserindo-se dentro de um espaço público não-estatal. Doutrinariamente, são classificados como direitos de “terceira dimensão” por serem de titularidade coletiva, e não individual<sup>43</sup>.

Os novos “direitos socioambientais” se inserem no contexto desses novos paradigmas jurídicos, a partir dos quais procuraremos discorrer sobre os dispositivos constitucionais dedicados ao meio ambiente, à cultura, aos povos indígenas e quilombolas e à função socioambiental da propriedade, interpretando-os de forma sistêmica e integrada.

## **2.2 Meio ambiente: novo capítulo e a transversalidade na Constituição**

O capítulo sobre o meio ambiente (artigo 225 e seus diversos incisos e parágrafos) da Constituição assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. É a primeira vez, na história brasileira, que uma Constituição dedica todo um capítulo ao meio ambiente, fundamentado no princípio do desenvolvimento sustentável – conceito desenvolvido a partir do relatório da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland. Segundo tal conceito, o desenvolvimento sustentável é “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações

---

<sup>42</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. COUTINHO, Carlos Nelson (Trad.). Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p.5.

<sup>43</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). *Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003, p.9 e ss.



futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”. Tal conceito passou a permear todo o texto constitucional e leis ordinárias brasileiras.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é um direito humano fundamental. Embora não esteja arrolado no artigo 5º da Constituição<sup>44</sup>, entre os direitos e garantias fundamentais “explícitos”, a doutrina já reconhece o seu caráter fundamental, baseada em uma compreensão material do direito fundamental, cujo conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano. Nas palavras de Derani<sup>45</sup>:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida e à manutenção das bases que a sustentam. Destaca-se da garantia fundamental a vida exposta nos primórdios da construção dos direitos fundamentais, porque não é simples garantia à vida, mas *este direito fundamental é uma conquista prática pela conformação das atividades sociais*, que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, abster-se da sua deterioração, e construir a melhoria geral das condições de vida na sociedade.

O direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já é reconhecido em convenções e documentos internacionais<sup>46</sup> e é considerado como um direito humano de “terceira geração”, em função de sua natureza coletiva, de forma a ser diferenciado dos direitos humanos de “primeira geração”, que são os direitos civis e políticos, de natureza individual e vinculados à liberdade, à igualdade e à propriedade, e dos direitos humanos de “segunda geração”, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, associados ao trabalho, saúde, educação, etc. Mais recentemente, a teoria das “gerações de direitos” passou a ser criticada pela doutrina, por induzir ao equívoco de “um processo substitutivo, compartimentado e estanque”, e a doutrina mais recente passou a substituir o termo “gerações” por “dimensões”, uma vez que os direitos humanos resultam de “um processo de fazer-se e de complementaridade permanente”<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> O próprio artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF), estabelece que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotada, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

<sup>45</sup> DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José (Org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Editora Max Limonad e Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p.97.

<sup>46</sup> A Declaração do Rio de Janeiro, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, tem como o seu primeiro princípio: “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”. No mesmo sentido, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como o “Protocolo de São Salvador”, e promulgado pelo Decreto nº 3.321/99, afirma, em seu artigo 11, que: “Toda pessoa tem direito de viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.

<sup>47</sup> WOLKMER, op. cit, p.6. No referido texto, WOLKMER cita, entre os doutrinadores que adotam a teoria das “gerações” sucessivas de direitos: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992; MACPHERSON, C.B. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

A idéia, atualmente, é de que esses direitos se somam e se complementam, e não substituem uns aos outros, como poderia levar a crer a idéia de “gerações” de direitos. O conceito mais aceito é de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano de “terceira dimensão”, em função de sua natureza metaindividual, difusa e coletiva, tratando-se de um “direito de solidariedade”, que não se enquadra nem no público nem no privado, tal como o direito à autodeterminação dos povos e à paz<sup>48</sup>.

A Constituição reconhece, ainda, o princípio da equidade intergeracional, fundamentado no direito intergeracional – das presentes e das futuras gerações – ao ambiente sadio. Pela primeira vez, são assegurados direitos a gerações que ainda não existem, e tais direitos restringem e condicionam a utilização e o consumo dos recursos naturais pelas presentes gerações, bem como as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado, que deverão considerar sempre a sustentabilidade dos recursos naturais a longo prazo. Nas palavras de Rolf Stober<sup>49</sup>:

A proteção dos recursos naturais é uma questão que requer também uma atenção do Estado para as futuras gerações. Disto depreende-se que o Estado, quando age no planejamento de interesses de longo prazo e referentes ao desenvolvimento coletivo, deve tomar em conta nas suas decisões os efeitos sobre as gerações futuras. Por outro lado, deve o Estado tanto mais intervir por uma cuidadosa avaliação dano-benefício das conseqüências, quanto maiores forem os efeitos futuros de um regulamento. Fundamental é que se estabeleça uma profunda avaliação dos impactos para as futuras gerações.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado ainda “bem de uso comum do povo”<sup>50</sup>, e essencial à sadia qualidade de vida. Interessante destacar, entretanto, que não se pode considerar os bens ambientais como bens públicos estrito senso, ou seja, simplesmente de domínio público. A concepção civilista dos bens, baseada na dicotomia entre bens públicos e privados, foi superada pela doutrina ambiental moderna. Atualmente, os bens ambientais são considerados bens de interesse público, independentemente de sua

---

1991; COVRE, Maria de Lourdes M. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1991; LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. Entre os doutrinadores críticos à teoria das “gerações” e que propõem o conceito de “dimensões”, Wolkmer cita: BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997; SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998 e BRANDÃO, Paulo de T. *A tutela judicial dos “novos” direitos: em busca de uma efetividade para os direitos típicos da cidadania*. Florianópolis: CPGD, 2000, e entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade, In: *Proposta*, n. 92, mar/maio 2002.

<sup>48</sup> WOLKMER, op. cit., p. 6.

<sup>49</sup> STOBER, Rolf. Apud DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p.273.

<sup>50</sup> O Código Civil divide os bens em públicos e particulares. Os bens públicos são divididos da seguinte forma: – de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças – de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviços públicos, e – dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

dominialidade, pública ou privada. Distingue-se ainda o meio ambiente ecologicamente equilibrado – definido como um macrobem<sup>51</sup>, unitário e integrado, de natureza incorpórea e imaterial, e pertencente à coletividade – dos elementos corpóreos que o integram, que também são bens ambientais, como as águas, as florestas, etc.

Os bens ambientais são, portanto, bens de interesse público, independentemente da propriedade – pública ou privada – que incida sobre os mesmos. José Afonso da Silva<sup>52</sup> nos traz o seguinte conceito de tais bens:

A doutrina vem procurando configurar outra categoria de bens: *os bens de interesse público*, na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Essa disciplina condiciona a atividade e os negócios relativos a esses bens, sob várias modalidades, com dois objetivos: controlar-lhes a circulação jurídica ou controlar-lhes o uso, de onde as duas categorias de bens de interesse público: *os de circulação controlada e os de uso controlado*.

São inegavelmente dessa natureza os bens imóveis de valor histórico, artístico, arqueológico, turístico e as paisagens de notável beleza natural, que integram o *meio ambiente cultural*, assim como os bens constitutivos do *meio ambiente natural* (a *qualidade* do solo, da água, do ar, etc.).

A Constituição consagra ainda o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público<sup>53</sup>, em seus diversos níveis e instâncias, impondo-se ao Poder Público a obrigação constitucional tanto de prevenir como de reparar danos ambientais. O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal é complementado pelo princípio da participação democrática e da transparência na gestão dos recursos ambientais, por meio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, da participação da sociedade civil em colegiados ambientais e em audiências públicas e do efetivo controle social sobre as políticas públicas. O acesso à informação<sup>54</sup> e à educação

---

<sup>51</sup> Conforme MORATO LEITE, José Rubens. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.72-96.

<sup>52</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 56. No mesmo sentido, veja-se MORATO LEITE, José Rubens, na obra citada, MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico, também em obra já citada.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues (Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável, São Paulo: Max Limonad, 1997, p.85 e ss.) consideram que os bens ambientais são de “natureza difusa”, cuja defesa incumbe tanto ao Poder Público quanto à coletividade, e, portanto, não são bens públicos, tal como definidos na lei civil. Veja-se, no mesmo sentido, PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000, p.113 e ss.

<sup>53</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, 11a. ed., revista, atualizada e ampliada. Malheiros Editores, 2003, p.87 e ss.

<sup>54</sup> A Lei nº 10.650, de 16/4/2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

ambiental<sup>55</sup> são também reconhecidos como fundamentais à formação e à capacitação para a participação consciente e eficaz na gestão socioambiental<sup>56</sup>.

O acesso aos bens ambientais, naturais e culturais, deve ser equitativo<sup>57</sup>, e baseado nos princípios da inclusão e da justiça social. Outros princípios do Direito Ambiental desenvolvidos pela doutrina, com base no texto constitucional e em tratados internacionais na área ambiental, e que orientam todo o sistema normativo ambiental, são<sup>58</sup>:

- O princípio da precaução, também chamado de princípio da prudência ou cautela: baseia-se no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, segundo o qual: “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. É consagrado também na Convenção da Diversidade Biológica e na Convenção-Quadro sobre mudanças climáticas<sup>59</sup>, e no nosso ordenamento constitucional, uma de suas expressões é a obrigação de realização de estudo prévio de impacto ambiental para atividades degradadoras do meio ambiente.

- O princípio da responsabilidade, expressamente consagrado no texto constitucional que, no artigo 225, parágrafo 3º, estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Trata-se da consagração da responsabilidade administrativa, civil e penal pelos danos causados ao meio ambiente.

---

<sup>55</sup> A Lei nº 9.795, de 27/4/1999, dispõe sobre a educação ambiental, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental. Entre os princípios básicos da educação ambiental, estão o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo.

<sup>56</sup> Veja-se, a respeito, o excelente trabalho de Rachel Biderman Furriela, intitulado *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*, São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002. Veja-se, também, a dissertação de mestrado de Raul Silva Telles do Valle, sobre *Sociedade civil e gestão ambiental no Brasil: uma análise da implementação do direito à participação em nossa legislação*. Departamento de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2002. Vide, também, nosso artigo, em parceria com Márcio Santilli, intitulado *Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental*, In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p.49-53 e AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: Ibama, 1998.

<sup>57</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, 11. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p.49-51.

<sup>58</sup> A doutrina não é uniforme em relação aos princípios do Direito Ambiental e os doutrinadores utilizam termos diferentes e divergem quanto aos princípios. Ver, a respeito, MORATO LEITE, na obra já citada, DERANI, na obra já citada, LEME MACHADO, também na obra citada, e BESSA ANTUNES, Paulo. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

<sup>59</sup> Veja, a respeito, BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias. O princípio da precaução e sua aplicação comparada nos regimes da diversidade biológica e de mudanças climáticas. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, *Revista de Direitos Difusos*, Ano II, volume 12: Bioética e biodiversidade, abril de 2002, p. 1587-1596.

- O princípio do poluidor-pagador procura internalizar os custos externos de deterioração ambiental. Conforme destaca Derani<sup>60</sup>, pela “aplicação desse princípio, impõe-se ao “sujeito econômico” (produtor, consumidor, transportador), que nessa relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano”.

Explica a referida autora que:

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas “externalidades negativas”. São chamadas externalidades porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão “privatização de lucros e socialização de perdas”, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização.<sup>61</sup>

- O princípio da cooperação impõe uma política de cooperação entre os Estados e os diferentes atores sociais, pois os danos ambientais não respeitam fronteiras políticas e administrativas, e têm dimensões transfronteiriças. A cooperação entre os Estados para a proteção ambiental implica uma soberania mais solidária.

O capítulo constitucional de meio ambiente estabelece, ainda, que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público:

- a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- b) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético;
- c) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- d) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

---

<sup>60</sup> DERANI, op. cit., p.162.

<sup>61</sup> DERANI, op.cit., p.162.

- e) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida e o meio ambiente;
- f) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- g) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Estabelece ainda o texto constitucional a obrigação daquele que explorar recursos minerais de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão competente. Declara ainda a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional, estabelecendo que sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, incluindo o uso dos recursos naturais. Considera indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Finalmente, obriga que as usinas nucleares tenham a sua localização definida em lei federal, sem o que não podem ser instaladas. Em síntese, é o capítulo constitucional de meio ambiente.

De nada adiantariam, entretanto, as normas materiais de proteção ao meio ambiente se não tivessem sido previstos instrumentos processuais próprios e adequados à defesa ambiental em juízo. Em face do interesse público na conservação ambiental, a Constituição confere à cidadania dois instrumentos processuais voltados para a proteção de direitos ambientais coletivos: a ação popular, que pode ser movida por qualquer cidadão, a fim de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (artigo 5º, LXXIII), e a ação civil pública, que pode ser proposta tanto pelo Ministério Público como por associações legalmente constituídas (e outras entidades públicas legitimadas), para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, parágrafo 1º). A legitimidade processual conferida à cidadania para mover ações judiciais voltadas à defesa de direitos ambientais decorre claramente de sua natureza coletiva e do fato de se tratar de direitos conferidos à coletividade como um todo, e não a indivíduos específicos. É a chamada legitimidade processual extraordinária. Decorre também do interesse público na conservação do bem ambiental a previsão de que, havendo condenação em dinheiro, a indenização pelos danos ambientais causados reverterá a um Fundo destinado à reconstituição dos bens lesados,

de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, nos termos da Lei nº 7.347/85<sup>62</sup>.

Verifica-se, no texto constitucional brasileiro, uma clara influência de documentos referenciais elaborados por instituições conservacionistas internacionais, fundamentados em estudos científicos, especialmente o documento “Estratégia mundial para a conservação” (World Conservation Strategy), lançado em 1980 pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN, cuja sigla em inglês é IUCN), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma ou Unep, em inglês) e pelo Fundo Mundial para a Natureza (World Wildlife Fund – WWF, em inglês)<sup>63</sup>. Tal documento define os três principais objetivos da conservação, todos eles incorporados ao texto constitucional:

- manutenção dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas de sustentação da vida;

- preservação da diversidade genética;

- utilização sustentável das espécies e dos ecossistemas. Outro documento internacional que serviu de base conceitual para a elaboração do capítulo constitucional de meio ambiente foi o relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso futuro comum”, divulgado em 1987 e coordenado pela então primeira-ministra da Noruega Gro Brundtland.

Conceitos desenvolvidos pelo relatório “Nosso futuro comum” – tais como o direito fundamental ao meio ambiente sadio, a equidade entre gerações, manutenção dos ecossistemas e processos essenciais para o funcionamento da biosfera, avaliações ambientais prévias e a divulgação de informações ambientais – foram claramente incorporados pelo texto constitucional<sup>64</sup>.

A questão ambiental não é tratada apenas no capítulo da Constituição especificamente destinado ao meio ambiente, mas está presente em diversos outros capítulos constitucionais

---

<sup>62</sup> Embora não seja objetivo deste trabalho dissertar sobre as características da ação civil pública – principal instrumento processual utilizado para a defesa em juízo de direitos socioambientais – cabe lembrar que o interesse público envolvido na preservação dos bens socioambientais faz da ação civil pública um instrumento processual *sui generis*, no contexto do processo civil brasileiro. Primeiramente, chama a atenção o fato de ser uma ação civil “pública”, pois a regra é de que só são públicas as ações penais, e não as ações civis. A Lei nº 7.347/85 confere, ainda, legitimação extraordinária ao Ministério e a outras entidades, para defender em juízo direito alheio (pertencente à coletividade) e estabelece outras regras “atípicas”, motivadas pelo interesse público envolvido: se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, a sentença não produzirá os efeitos da coisa julgada, e não haverá adiantamento de custas e honorários periciais, e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. Leia-se, a respeito: BENJAMIN, Antônio Herman. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. In: MILARÉ, Edis (Coord.). *Ação Civil Pública*. São Paulo: RT, 1995, p.92-96.

<sup>63</sup> As mesmas entidades lançaram, em 1991, um novo documento, intitulado *Cuidando do planeta Terra*, que dá seqüência à *Estratégia* e é dividido em três partes: princípios da vida sustentável, ações adicionais para a vida sustentável e implementação e continuidade.

<sup>64</sup> Conforme FELDMANN, Fábio; CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. O direito ambiental: da teoria à prática. *Revista Forense*, v. 317, 1992 (janeiro/fevereiro/março).

(economia, desenvolvimento agrário, etc.), consagrando a orientação de que as políticas públicas ambientais devem ser transversais, ou seja, perpassar o conjunto das políticas públicas capazes de influenciar o campo socioambiental<sup>65</sup>. A questão ambiental permeia o texto constitucional não apenas mediante referências explícitas ao meio ambiente, como também por meio de dispositivos em que os valores ambientais estão em “penumbra constitucional, passíveis de descoberta”<sup>66</sup>.

Assim é que, entre os bens da União, estão arroladas as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, a serem definidas em lei (artigo 20, II). Nos artigos 22, 23 e 24 está definido um complexo sistema constitucional de repartição de competências em matéria ambiental, que inclui competências legislativas, privativas, concorrentes e suplementares e competências materiais ou executivas, que podem ser exclusivas ou comuns<sup>67</sup>.

Já o artigo 91, parágrafo 1º, III, ao relacionar as competências do Conselho de Defesa Nacional, estabelece que este deve opinar sobre o efetivo uso de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteiras e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. No rol de atribuições institucionais do Ministério Público, previsto no artigo 129, está expressamente incluída a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Entre os princípios gerais da atividade econômica, elencados no artigo 170 da Constituição, está a defesa do meio ambiente, ao lado da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor e da redução das desigualdades regionais e sociais, entre outros. Da mesma forma, o artigo 174, parágrafo 3º, determina que o Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. Ou seja, a atividade garimpeira só poderá se desenvolver se respeitar as normas ambientais.

---

<sup>65</sup> SANTILLI, Márcio. *Transversalidade na corda bamba*. Apresentação ao balanço de seis meses do governo Lula na área socioambiental, produzido pelo Instituto Socioambiental, e disponível no seu *site* na Internet: <[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)>.

<sup>66</sup> Conforme MAGALHÃES Jr., Renato. *Direitos e deveres ecológicos: efetividade constitucional e subsídios do Direito norte-americano*. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da USP, 1990, p.126. Apud SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 26.

<sup>67</sup> Foge aos objetivos deste trabalho detalhar o intrincado sistema constitucional de repartição de competências em matéria ambiental. A respeito desse tema, sugerimos a leitura do excelente trabalho de LEUZINGER, Márcia Dieguez, intitulado: *Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Rio de Janeiro: Editora Esplanada, 2002.



Derani<sup>68</sup> destaca que, para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

deve a atividade econômica desenvolver-se pautada no princípio da defesa do meio ambiente. As relações travadas em sociedade destinadas à reprodução de riquezas não podem prescindir de avaliações destinadas a garantir a manutenção do meio e a reprodução dos recursos naturais utilizados.

A referida autora destaca ainda que:

Uma economia ecologicamente alinhada, isto é, uma economia que considera os aspectos ambientais de qualidade do ambiente e sustentabilidade dos recursos, é uma economia que se desenvolve pautada no princípio da defesa do meio ambiente, inscrito na ordem econômica constitucional, e que se destina a realizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o artigo 225 da Constituição<sup>69</sup>.

Da mesma forma, o capítulo constitucional dedicado à política agrícola e fundiária e à reforma agrária (artigo 184 e seguintes), estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: **utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente**, aproveitamento racional e adequado, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Trata-se, claramente, da consagração da função socioambiental da propriedade.

O capítulo constitucional dedicado à política urbana (artigos 182 e 183) também consagra a função socioambiental da cidade, ao estabelecer que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A qualidade e o equilíbrio do ambiente urbano são também tutelados constitucionalmente. Pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que prevê uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade, da propriedade e da democratização da gestão urbana. A regulamentação foi estabelecida pela Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como o “Estatuto da Cidade”.

Já o capítulo dedicado à saúde estabelece, entre as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), a “colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” (artigo 200, VIII), reconhecendo a estreita conexão entre meio ambiente e saúde, principalmente em países em desenvolvimento. Para que se tenha uma idéia dos problemas de

---

<sup>68</sup> DERANI, op. cit.

<sup>69</sup> DERANI, op. cit.

saúde pública ocasionados pela poluição hídrica, 72% dos leitos hospitalares já são ocupados por vítimas de doenças transmitidas por meio da água<sup>70</sup>. E mais: as doenças associadas à falta de saneamento básico mataram, no Brasil, em 1998, mais do que todos os homicídios do mesmo ano ocorridos na região metropolitana de São Paulo<sup>71</sup>.

O capítulo que regula a comunicação social também determina que a lei federal deve estabelecer meios legais para proteger a pessoa e a família contra a propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente.

A questão ambiental permeia vários capítulos constitucionais, que revelam o reconhecimento de sua transversalidade, e de que todas as políticas setoriais – pesqueira, florestal, mineral, industrial, econômica, agrícola, urbana, etc. – e serviços públicos – saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, etc. – devem incorporar o componente e as variáveis ambientais.

### **2.3 Cultura e meio ambiente: proteção constitucional inspirada em uma concepção unitária**

A Constituição adotou uma concepção unitária do meio ambiente, que compreende tanto os bens naturais quanto os bens culturais. É o que se deduz de uma interpretação sistêmica e integrada dos dispositivos constitucionais de proteção ao meio ambiente e à cultura, sendo este também o entendimento de grande parte da doutrina. Nas palavras de José Afonso da Silva:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Segundo dados da Secretaria de Recursos Hídricos, disponíveis no *site* do Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)). **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

<sup>71</sup> Segundo pesquisa da Fundação Nacional de Saúde, disponível no *site* do Ministério da Saúde ([www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)). **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

<sup>72</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 2. Vale notar que a concepção unitária do meio ambiente, que abrange tanto os bens naturais quanto os culturais, se inspira na doutrina italiana, e é acolhida por boa parte da doutrina brasileira. Veja, a respeito; PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Bens culturais e proteção jurídica*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Prefeitura, 1997; MORATO LEITE, José Rubens. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000; FERREIRA, Ivete Senise. *Tutela penal do patrimônio cultural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995; CUSTÓDIO, Helita Barreira. Normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro em face da

No mesmo sentido, veja-se a opinião de Carlos Marés<sup>73</sup>, quando discorre sobre as relações entre meio ambiente, cultura e Direito:

O meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo.

Alguns destes elementos existem independentes da ação do homem: os chamamos de *meio ambiente natural*: outros são frutos da sua intervenção e os chamamos de *meio ambiente cultural*.

Marés prossegue ainda para propor a seguinte classificação: os bens ambientais são gênero, do qual os bens culturais e naturais são espécies. Pretendemos desenvolver o nosso trabalho com base na adoção de tal classificação, que consideramos ser aquela adotada pelo texto constitucional, que se preocupou em proteger tanto o patrimônio natural quanto o patrimônio cultural, como duas faces de uma mesma moeda: o patrimônio ambiental.

A definição de meio ambiente constante do artigo 3º I, da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, não se coaduna com o espírito do novo texto constitucional, por se referir basicamente ao meio ambiente natural: “meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, a permitir, abrigar e reger a vida em todas as suas formas”. O texto constitucional adotou uma concepção bem mais ampla e integradora de meio ambiente, que inclui tanto os bens naturais quanto os culturais. Tal integração se revela, inclusive, no artigo 216 da Constituição, que, ao arrolar os bens que integram o patrimônio cultural brasileiro, expressamente inclui os “sítios ecológicos”. Da mesma forma, a Lei nº 9.605/98, conhecida como a “Lei dos Crimes Ambientais”, inclui os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural<sup>74</sup>. A visão compartimentalizada e fragmentada do meio ambiente cedeu à visão holística e sistêmica<sup>75</sup>.

---

Constituição Federal e das normas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, v. 6, ano 2, São Paulo: RT, 1997, e MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A proteção constitucional ao patrimônio cultural. *Revista de Direito Ambiental*, v. 20, ano 5, São Paulo: RT, 2000.

<sup>73</sup> MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Bens culturais e proteção jurídica*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Prefeitura, 1997. p. 9.

<sup>74</sup> Os artigos 62 a 65 da Lei nº 9.605/98 estabelecem os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural.

<sup>75</sup> O Decreto-Lei nº 25/37, conhecido como a “Lei do Tombamento” e ainda em vigor, já previa a possibilidade de tombamento dos “monumentos naturais, bem como dos sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”. A motivação para a preservação dos bens naturais é, entretanto, estética.

A Constituição seguiu tendência internacional de tratar de forma integrada o patrimônio natural e cultural, iniciada com a Convenção adotada pela Unesco<sup>76</sup> em 1972 para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, que entrou em vigor em 1976, com a ratificação por vinte Estados, tendo sido ratificada pelo Brasil em 1977<sup>77</sup>.

João Batista Lanari Bo<sup>78</sup> destaca que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), graças à sua vocação interdisciplinar, desempenhou um papel pioneiro na convergência das vertentes natural e cultural no conceito de patrimônio. Lanari Bo salienta, entretanto, que a proteção ao patrimônio natural na Unesco enfatiza mais a função simbólica da preservação, no sentido do fortalecimento de uma identidade coletiva, recordando que “a nação brasileira se reconhece também na diversidade biológica que caracteriza o país, da floresta amazônica à caatinga nordestina”. Segundo Lanari Bo, a implementação da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial em relação aos sítios naturais no Brasil, é, no plano simbólico, “expressão a um só tempo de preocupação e fascínio com a exuberância da natureza brasileira”.

Lanari Bo informa ainda que:

A aproximação entre as noções de patrimônio cultural e natural tem sido objeto de reflexão em diversos países, sobretudo os desenvolvidos. A percepção de que a paisagem também é um objeto cultural, na medida em que exhibe, além dos atributos físicos, resultado de diversas ações humanas, está presente em inúmeras ações estatais de proteção. Muitos sítios naturais incluem em suas propostas para inscrição na lista da Unesco a presença de populações indígenas integradas ao meio ambiente. Em outra vertente, o conceito de *cultural landscape*, que valoriza paisagens construídas segundo tradições culturais, como é o caso das plantações de café cubanas, tem sido empregado para balizar candidaturas de sítios no âmbito da Convenção de 1972 do Patrimônio Mundial<sup>79</sup>.

O texto constitucional representou um grande avanço na proteção do patrimônio cultural brasileiro, dedicando toda uma seção e vários dispositivos ao tratamento da matéria, de forma inédita na história constitucional brasileira. O texto constitucional consagrou uma nova e moderna concepção de patrimônio cultural, mais abrangente e democrática. Avançou

---

<sup>76</sup> A Unesco é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

<sup>77</sup> Atualmente, 172 Estados já assinaram a Convenção.

<sup>78</sup> LANARI BO, João Batista. *Proteção do patrimônio na Unesco: ações e significados*. Brasília: Unesco, 2003, p. 30.

<sup>79</sup> LANARI BO, op. cit., p.31. Ele enumera, na obra já citada (p.153), os sete sítios naturais brasileiros inscritos na lista do Patrimônio Mundial, a saber: – Parque Nacional do Iguaçu (PR), inscrito em 1986; – Costa do Descobrimento – Reservas da Mata Atlântica (BA e ES), em 1999; – Reservas da Mata Atlântica do Sudeste (PR e SP), em 1999; – Parque Nacional do Jaú (AM), em 2000; – Área de Conservação do Pantanal (MT e MS), em 2000; – Zonas Protegidas do Cerrado: Parques Nacionais Chapada dos Veadeiros e Emas (GO), em 2001; – Ilhas Atlânticas Brasileiras: as reservas de Fernando de Noronha e Atol das Rocas (PE e CE), em 2001. LANARI BO destaca que houve uma mudança nos critérios de admissão dos sítios naturais: o Parque Nacional do Iguaçu entrou para a relação da Unesco em 1986 inspirado mais em “sua beleza natural impactante” do que nos atributos de biodiversidade – critério que passou a prevalecer nas inscrições brasileiras a partir de 1999.

em relação ao conceito restritivo de “patrimônio histórico e artístico nacional”, definido no Decreto-Lei nº 25/37 (conhecido como a “Lei do Tombamento”) como: “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.”

Verifica-se<sup>80</sup> no texto constitucional uma clara ampliação da noção de patrimônio cultural, a valorização da pluralidade cultural e um espírito de democratização das políticas culturais, inseridos em um contexto de busca da concretização da cidadania e de direitos culturais. É o que preceitua a seção constitucional dedicada à cultura:

Artigo 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.

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

Parágrafo 2º – A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Artigo 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, 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;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Parágrafo 1º. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Parágrafo 2º. Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Parágrafo 3º. A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

---

<sup>80</sup> Sobre a proteção jurídico-constitucional à cultura, além das obras já citadas, sugerimos a consulta de: CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos culturais como direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000; CASTRO, Sônia Rabello de. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991; PIRES, Maria Coeli Simões. *Da proteção ao patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994; RAMOS RODRIGUES, José Eduardo. A evolução da proteção do patrimônio cultural – crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. In: PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José (Org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Editora Max Limonad e Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p.199-225; BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquíria. Proteção do patrimônio cultural no direito italiano. *Revista dos Tribunais*, ano 83, agosto de 1994, v. 706.

Parágrafo 4º. Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

Parágrafo 5º. Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

O multiculturalismo permeia todos os dispositivos constitucionais dedicados à proteção da cultura. Está presente na obrigação do Estado de proteger as manifestações culturais dos diferentes grupos sociais e étnicos, incluindo indígenas e afro-brasileiros, que formam a sociedade brasileira, e de fixar datas representativas para todos esses grupos. Vislumbra-se a orientação pluralista e multicultural do texto constitucional no conceito de patrimônio cultural, que consagra a idéia de que este abrange bens culturais referenciadores dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, e no tombamento constitucional dos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. É a valorização da rica sociodiversidade brasileira, e o reconhecimento do papel das expressões culturais de diferentes grupos sociais na formação da identidade cultural brasileira.

O resgate de uma identidade cultural nacional e os valores defendidos pelo movimento modernista – que inspiraram um grupo de intelectuais, liderados inicialmente por Mário de Andrade, a trazer a preservação de bens culturais para a agenda pública brasileira nos anos 1930 – estão claramente inseridos no novo contexto constitucional, consagrador da diversidade cultural.

Os novos conceitos constitucionais são fruto de um longo processo histórico de institucionalização de políticas de preservação cultural. Inspiradas no movimento modernista, cujo marco referencial foi a Semana de Arte Moderna de 1922, as políticas de preservação cultural encontraram a sua tradução jurídica no instituto do tombamento, regulado pelo Decreto-Lei nº 25/37. Entre os intelectuais que se destacaram no comando das políticas oficiais de preservação cultural no país, estão Rodrigo Mello Franco de Andrade, que é identificado com uma fase “heróica” de defesa da preservação dos bens culturais brasileiros, e com a própria concepção e criação do órgão oficial, e Aloísio Magalhães, que assumiu a direção do então Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em 1979, procurando estimular iniciativas voltadas para a participação comunitária e para a valorização da chamada cultura tradicional e popular, desenvolvidas principalmente pelo Centro Nacional de Referência Cultural (criado em 1975 e integrado em 1979 à Fundação Cultural Pró-Memória).

O processo de ampliação do conceito de patrimônio cultural – que culminou com a definição abrangente do novo texto constitucional – é fruto de uma nova perspectiva para a

preservação de bens culturais, concebida a partir de meados da década de 1970, e que parte da noção de “referência cultural”. Cecília Londres<sup>81</sup> faz a seguinte descrição deste processo de busca de maior legitimidade social nas políticas de preservação do patrimônio cultural, por meio de uma aproximação com setores até então marginalizados das políticas culturais (índios, negros, populações rurais e da periferia urbana, etc.):

Somente a partir de meados da década de setenta os critérios adotados pelo IPHAN começaram a ser objeto de reavaliações sistemáticas, que levaram à proposta de uma nova perspectiva para a preservação de bens culturais. Essas reavaliações partiam de pessoas vinculadas a atividades “modernas”, com o *design*, a indústria e a informática. Entre outras mudanças, foi introduzida no vocabulário das políticas culturais a noção de “referência cultural”, e foram levantadas questões que, até então, não preocupavam aqueles que formulavam e implementavam as políticas de patrimônio.

Indagações sobre quem tem legitimidade para selecionar o que deve ser preservado, a partir de que valores, em nome de que interesses e de que grupos, passaram a pôr em destaque a dimensão social e política de uma atividade que costuma ser vista como eminentemente técnica. Entendia-se que o patrimônio cultural brasileiro não devia se restringir aos grandes monumentos, aos testemunhos da história “oficial”, em que sobretudo as elites se reconhecem, mas devia incluir também manifestações culturais representativas para os outros grupos que compõem a sociedade brasileira – os índios, os negros, os imigrantes, as classes populares em geral.

Quando se fala em “referências culturais”, se pressupõem sujeitos para os quais essas referências façam sentido (referências para quem?). Essa perspectiva veio deslocar o foco dos bens – que em geral se impõem por sua monumentalidade, por sua riqueza, por seu “peso” material e simbólico – para a dinâmica de atribuição de sentidos e valores. Ou seja, para o fato de que os bens culturais não valem por si mesmos, não têm um valor intrínseco. O valor lhes é sempre atribuído por sujeitos particulares e em função de determinados critérios e interesses historicamente condicionados.

É justamente o conceito de “referência cultural”, associada ao abandono da perspectiva elitista, monumentalista e sacralizadora do patrimônio cultural e à valorização da cultura “viva”, enraizada no fazer popular e no cotidiano das sociedades<sup>82</sup>, que fundamentou a ampliação do conceito de patrimônio cultural.

O novo conceito de patrimônio cultural incorporado pela Constituição engloba não só os bens culturais materiais ou tangíveis como também os bens imateriais ou intangíveis. O artigo 215 é claro quando estabelece que constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e **imaterial**, incluindo, entre estes, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver e as criações científicas, artísticas e tecnológicas, dos diferentes grupos sociais brasileiros.

---

<sup>81</sup> LONDRES, Cecília. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. MINISTÉRIO DA CULTURA, INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL E FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTE. *O registro do patrimônio imaterial*. Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília, julho de 2003. p. 83-84.

<sup>82</sup> LONDRES, Cecília. Da Modernização à participação: a política federal de preservação dos anos 70 e 80. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 24, 1996, p.153 e ss.

A concepção abrangente adotada pela Constituição foi a de que não é possível compreender os bens culturais sem considerar os valores neles investidos e o que representam – a sua dimensão imaterial – e, da mesma forma, não se pode entender a dinâmica do patrimônio imaterial sem o conhecimento da cultura material que lhe dá suporte<sup>83</sup>. Procurou, assim, abranger as manifestações culturais de caráter processual e dinâmico, em geral transmitidas oralmente.

Os bens imateriais abrangem as mais diferentes formas de saber, fazer e criar, como músicas, contos, lendas, danças, receitas culinárias, técnicas artesanais e de manejo ambiental. Incluem ainda os conhecimentos, inovações e práticas culturais de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, que vão desde formas e técnicas de manejo de recursos naturais, métodos de caça e pesca e conhecimentos sobre sistemas ecológicos e espécies com propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas. Tal concepção abrange ainda as formas culturais diferenciadas de apropriação do meio ambiente, em seus aspectos materiais e imateriais. Como veremos mais adiante, os dispositivos constitucionais dedicados à proteção de minorias étnicas também se preocuparam em proteger a dimensão imaterial de seu patrimônio e de sua cultura. O capítulo dedicado aos povos indígenas assegura proteção não só às terras tradicionais indígenas e aos recursos naturais nelas existentes – bens materiais ou tangíveis – como também aos seus costumes, línguas, crenças e tradições<sup>84</sup> – bens imateriais ou intangíveis, de natureza processual e dinâmica.

Orientada pela preocupação de proteger as duas faces da mesma moeda – materialidade e imaterialidade – dos bens culturais, a Constituição prevê o tombamento, instrumento jurídico voltado para a proteção de edificações, obras de arte e outros bens de natureza material, e a criação de novos instrumentos jurídicos, mais apropriados à preservação de bens imateriais. Assim é que o governo federal editou o Decreto nº 3.551/2000, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, dividindo o registro nos livros dos saberes, das celebrações, das formas de expressão e dos lugares<sup>84</sup>. No plano internacional, a

---

<sup>83</sup> MINISTÉRIO DA CULTURA, INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL E FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTE. *O registro do patrimônio imaterial*. Propostas, experiências e regulamentos internacionais sobre a proteção do patrimônio cultural imaterial. Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial. Brasília, julho de 2003, p. 125.

<sup>84</sup> Nos termos do Decreto nº 3.551/2000, no Livro de Registro dos Saberes devem ser inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades, no Livro de Registro das Celebrações, serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social, no Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas e no Livro de Registro dos Lugares serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.



Unesco está elaborando uma proposta de Convenção de proteção ao patrimônio intangível, e criou, em 1998, a premiação intitulada “Proclamação de obras-primas do patrimônio oral e imaterial da humanidade”<sup>85</sup>.

A Constituição prevê, ainda, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção ao patrimônio cultural e responsabilidade por dano a bens e direitos de valor cultural (artigo 24, VII e VIII), podendo os Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30).

Vê-se, portanto, que a proteção constitucional à cultura procurou incorporar tanto as expressões e criações culturais materiais quanto imateriais, e que o multiculturalismo motivou a preocupação de preservar bens culturais referenciadores da memória dos diferentes grupos sociais e étnicos formadores da sociedade brasileira. Em síntese, é esse o novo paradigma estabelecido na Constituição.

## **2.4 Proteção constitucional aos povos indígenas e aos quilombolas: a influência do multiculturalismo e do humanismo**

A influência do multiculturalismo está presente não apenas na proteção às criações e manifestações culturais dos diferentes grupos sociais e étnicos formadores da sociedade brasileira, mas permeia também a preocupação do legislador constituinte em assegurar direitos culturais e territoriais especiais aos povos indígenas e quilombolas, que gozam de um peculiar regime jurídico-constitucional, distinto das demais populações tradicionais.

Não adianta proteger manifestações culturais de povos indígenas, quilombolas e de outros grupos sociais sem assegurar-lhes condições de sobrevivência física e cultural.

O multiculturalismo procura descrever a existência de uma multiplicidade de culturas no mundo, que coexistem e se interfluenciam tanto dentro como fora de um mesmo Estado-Nação, e, como projeto político, aponta para a celebração ou reconhecimento dessas diferenças culturais<sup>86</sup>. As versões emancipatórias do multiculturalismo se baseariam no

---

<sup>85</sup> Em 7/11/2003, o diretor-geral da Unesco, Koichiro Matura, anunciou em Paris a proclamação de 28 “Obras-primas do patrimônio oral e intangível da humanidade”, entre elas as “expressões gráficas e orais dos índios Waiãpi” (povo indígena amazônico), candidatura apresentada pelo Brasil. Foi a segunda proclamação de obras-primas do patrimônio oral e intangível da humanidade, que ocorre a cada dois anos, desde 2001, e a primeira candidatura brasileira.

<sup>86</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 3), p.28.

reconhecimento da diferença e do direito à diferença e da construção de uma vida em comum além das diferenças.

Na América Latina, o multiculturalismo encontrou a sua tradução, no mundo jurídico-constitucional, nos anos 1980 e 1990, com a aprovação de Constituições que passaram a reconhecer o caráter multicultural e pluriétnico dos países latino-americanos<sup>87</sup>. Conforme destaca Marés<sup>88</sup>:

As novas constituições foram surgindo com um forte caráter pluricultural, multiétnico e preservador da biodiversidade. Ao lado do individualismo homogeneizador, reconheceu-se um pluralismo repleto de diversidade social, cultural e natural, numa perspectiva que se pode chamar de socioambiental.

Os sistemas jurídicos constitucionais, antes fechados ao reconhecimento da pluriculturalidade e da multiétnicidade, foram reconhecendo, um a um, que os países do continente têm uma variada formação étnica e cultural, e que cada grupo humano que esteja organizado segundo sua cultura e viva segundo a sua tradição, em conformidade com a natureza da qual participa, tem direito à opção de seu próprio desenvolvimento.

Marés aponta ainda a natureza essencialmente coletiva dos direitos constitucionais reconhecidos aos povos indígenas, aos quilombolas e a outras populações tradicionais, e a quebra do paradigma constitucional individualista, reafirmando a “quase impossibilidade” de sobrevivência do multiculturalismo em um mundo no qual o Estado reconheça apenas os direitos individuais. O referido autor salienta que o novo momento constitucional é marcado pelo reconhecimento de direitos coletivos, que incluem direito a um caminho próprio de desenvolvimento e a um território. Além dos direitos territoriais consagrados aos povos indígenas e quilombolas, foram-lhes reconhecidos direitos coletivos – econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Os dispositivos constitucionais que asseguram os direitos dos povos indígenas, quilombolas e a proteção à cultura consagram duas faces dos direitos coletivos. Asseguram direitos coletivos às minorias étnica e culturalmente diferenciadas, e asseguram a todos – ou

---

<sup>87</sup> No plano internacional, o principal instrumento é a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais, já ratificada pelo Brasil. Ela substituiu a Convenção 107 da OIT, que adotava uma orientação integracionista, claramente superada pela Convenção nº 169, cujo princípio é o respeito e a proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais. Garante aos povos indígenas o direito de decidir sobre suas prioridades em relação ao processo de desenvolvimento, e de gerir, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Utiliza a expressão “povos”, ressaltando que esta não deve ser interpretada no sentido conferido pelo direito internacional, ou seja, no sentido de formação de Estados próprios. Tanto a Organização das Nações Unidas (ONU) como a Organização dos Estados Americanos (OEA) estão em processo de elaboração de declarações internacionais sobre os direitos indígenas.

<sup>88</sup> MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 3), p. 93 e ss.

seja, a toda a coletividade – o direito à diversidade cultural. Por um lado, os povos indígenas e quilombolas têm o direito a continuar existindo enquanto tais, e à garantia de seus territórios, recursos naturais e conhecimentos, e, por outro lado, toda a sociedade brasileira tem o direito à diversidade cultural e à preservação das manifestações culturais dos diferentes grupos étnicos e sociais que a integram.

A Constituição brasileira aprovada em 1988<sup>89</sup> claramente segue o paradigma do multiculturalismo, ao reconhecer direitos territoriais e culturais aos povos indígenas, quilombolas e a outras populações tradicionais e ao romper com o modelo assimilacionista e homogeneizador. Ganham força as noções constitucionais de titularidade coletiva de direitos, de uso e posse compartilhados de recursos naturais e territórios e de respeito às diferenças culturais.

Na mesma linha, a Constituição colombiana (1991) reconhece e protege a diversidade étnica e cultural da nação, a reforma constitucional mexicana (1992) reconhece que o país “tem uma composição pluricultural sustentada originalmente em seus povos indígenas”, a Constituição paraguaia (1992) reconhece que o país é “pluricultural e bilíngüe”, a reforma constitucional da Bolívia (1994) a considera “multiétnica e pluricultural” e a Constituição peruana (1993) assegura a toda pessoa o “direito a sua identidade étnica e cultural”<sup>90</sup>. O que

---

<sup>89</sup> Consulte-se, a respeito dos direitos indígenas: SANTILLI, Juliana (Org.). *Os direitos indígenas e a Constituição*. Brasília: Núcleo de Direitos Indígenas e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993; ARAÚJO, Ana Valéria (Org.). *A defesa dos direitos indígenas no Judiciário: ações propostas pelo Núcleo de Direitos Indígenas*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1995; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 1999; SANTILLI, Márcio. *Os brasileiros e os índios*. São Paulo: Editora SENAC, 2000; ROCHA, Ana Flávia (Org.). *A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003; CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987; SOUZA LIMA, Antônio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Orgs.). *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002; MENDES, Gilmar Ferreira. *O domínio da União sobre as terras indígenas: o Parque Nacional do Xingu. Contestação apresentada pela União Federal na Ação Cível Originária nº 362*. Relator Min. Djaci Falcão. Autor: Estado do Mato Grosso e Réis: União Federal e Funai. Brasília: Ministério Público Federal, 1988; GUIMARÃES, Paulo Machado (Org.). *Ementário de Jurisprudência Indigenista*. Brasília: Conselho Indigenista Missionário (Cimi), 1993; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Textos clássicos sobre o Direito e os povos indígenas*. Curitiba: Editora Juruá e Brasília: Núcleo de Direito Indígena, 1992; COLAÇO, Thais Luzia. Os “novos” direitos indígenas, In: WOLKMER, Antônio Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). *Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. Humanismo latino: o Estado brasileiro e a questão indígena. In: MEZZAROBBA, Orides (Org.). *Humanismo latino e Estado no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003; BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal, à luz da Lei nº 9.985/00*. Curitiba: Editora Juruá, 2003; PASCUAL, Alejandra Leonor. Os povos indígenas e o direito de ser diferente. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). *Na fronteira: conhecimento e práticas jurídicas para a solidariedade emancipatória*. Porto Alegre: Síntese, 2003; e WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). *Direito e justiça na América Indígena: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

<sup>90</sup> Para consulta ao texto das referidas Constituições, vide: MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. As Constituições americanas e os povos indígenas. In: RICARDO, Carlos Alberto (Ed.) *Povos Indígenas no Brasil: 1991/1995*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996, p.29-31.

todas essas Constituições têm em comum é a quebra do paradigma da homogeneidade e do assimilacionismo cultural, e o reconhecimento da diferença e da multiculturalidade.

A orientação multicultural da Constituição brasileira se revela pelo reconhecimento de direitos coletivos a povos indígenas e quilombolas, como povos cultural e etnicamente diferenciados. Aos povos indígenas passou a assegurar direitos permanentes e não mais direitos transitórios, já que o direito à identidade étnica e cultural diferenciada também foi assegurado. A Constituição rompeu definitivamente com a ideologia integracionista do Código Civil (até então em vigor) e do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73<sup>91</sup>), expressa nos dispositivos que se referem à “integração dos índios à comunhão nacional” e à sua “adaptação à civilização do país” como objetivos a serem atingidos<sup>92</sup>.

A Constituição assegurou aos índios<sup>93</sup> o direito de permanecerem como tais e de manterem a sua identidade cultural como povos etnicamente diferenciados. Reconheceu aos povos indígenas direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, destinando-lhes a sua posse permanente e o usufruto exclusivo de suas riquezas naturais. Vislumbra-se claramente o rompimento do paradigma integracionista e o reconhecimento de direitos culturais aos povos indígenas. Nas palavras de Ana Valéria Araújo<sup>94</sup>:

À luz da Constituição em vigor, portanto, os povos indígenas deixaram de ser considerados culturas em extinção, fadadas à incorporação na assim denominada comunhão nacional, nos moldes do que sempre fora o espírito a reger a legislação brasileira desde o início do processo de colonização em nosso país. Toda a legislação anterior continha referências expressas à integração ou assimilação inevitável e, por outro lado, desejável dos índios pela sociedade brasileira. A nova mentalidade assegura espaço para uma interação entre esses povos e a sociedade envolvente em condições de igualdade, pois se funda na garantia do direito à diferença. A proteção à diversidade cultural dos povos indígenas, cujos valores passaram a ser objeto da tutela constitucional, pode agora ser demandada judicialmente, utilizando-se até mesmo – e por que não? – de uma ação popular.

---

<sup>91</sup> Há diversos dispositivos do Estatuto do Índio em vigor (Lei nº 6.001/73) que não foram recepcionados pela nova Constituição. Desde 1991, tramita no Congresso Nacional o projeto de lei que institui o novo “Estatuto das Sociedades Indígenas”, que procura adaptar a legislação ordinária aos novos parâmetros constitucionais, a partir de uma perspectiva mais centrada nos direitos coletivos dos povos indígenas do que nos direitos individuais dos índios.

<sup>92</sup> Consulte-se, a respeito: SANTILLI, Juliana. Avaliação jurídica sobre direitos indígenas. Consultoria ao “Programa Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)”. Brasília: 1998. Documento não publicado.

<sup>93</sup> Segundo o Instituto Socioambiental, existem hoje, no Brasil, cerca de 220 povos indígenas, que falam mais de 180 línguas diferentes e totalizam aproximadamente 400 mil indivíduos. A maior parte dessa população distribui-se por milhares de aldeias, situadas no interior de 618 terras indígenas, de Norte a Sul do território nacional. Informação disponível em: <<http://www.socioambiental.org>>.

<sup>94</sup> ARAÚJO, Ana Valéria Nascimento. Direitos culturais dos povos indígenas – aspectos do seu reconhecimento. In: SANTILLI, Juliana (Org.). *Os direitos indígenas e a Constituição*. Brasília: Núcleo de Direitos Indígenas e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993, p.228.

Há ainda outros dispositivos constitucionais que tratam da questão indígena:

- o artigo 20, XI, que arrola as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios entre os bens da União;
- o artigo 22, XIV, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre populações indígenas;
- o artigo 49, XVI, que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e minerais;
- o artigo 109, que fixa a competência dos juízes federais para processar e julgar disputas sobre direitos indígenas. São, essencialmente, dispositivos constitucionais que disciplinam atribuições institucionais afetas à questão indígena.

O multiculturalismo permeia claramente o artigo 210, parágrafo 2º, que estatui que “o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem”. Tal dispositivo revela a preocupação do constituinte com a transmissão das línguas indígenas às novas gerações, e é complementado pelo artigo 215, parágrafo 1º, que obriga o Estado a proteger as manifestações culturais dos povos indígenas e de outros grupos integrantes da sociedade brasileira.

A Constituição<sup>95</sup> estabelece ainda que 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. Ou seja, foi assegurada aos índios a possibilidade de ingressarem em juízo para defender os seus direitos e interesses, de forma autônoma e sem a necessidade de assistência do órgão indigenista para tanto. A Constituição assegura também a possibilidade das comunidades e organizações indígenas de defenderem judicialmente os direitos indígenas, ampliando, portanto, o rol dos legitimados a fazer a defesa judicial dos direitos indígenas. Assim, os índios podem, como indivíduos, defender os direitos coletivos de suas comunidades, sendo igual direito assegurado às organizações indígenas, que são, em geral, constituídas sob a forma de associações.

Tanto os povos indígenas como os remanescentes das comunidades dos quilombos gozam de direitos territoriais especiais, reconhecidos constitucionalmente. A Fundação

---

<sup>95</sup> BRASIL. Constituição (1988). Artigo nº 232.

Cultural Palmares identificou 1.200 comunidades quilombolas<sup>96</sup>. Também o artigo 216, parágrafo 5º, da Constituição, que integra a seção dedicada à cultura, estabelece o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. É o chamado tombamento constitucional.

Os quilombolas gozam de um regime jurídico privilegiado em relação às demais populações tradicionais – seringueiros, castanheiros, etc. – que não têm direitos expressamente assegurados pela Constituição. Entretanto, ainda se estrutura, no ordenamento jurídico brasileiro, um arcabouço legal que dê efetiva e concreta proteção aos direitos dos quilombolas, também reconhecidos como minorias étnicas, culturalmente diferenciadas.

## **2.5 A função socioambiental da propriedade**

Os manuais de Direito Ambiental costumam incluir a função socioambiental da propriedade entre os princípios deste novo ramo autônomo do Direito, a partir de uma releitura “ambiental” da função social da propriedade. Consideramos que a função socioambiental da propriedade é muito mais do que um princípio específico do Direito Ambiental: é um princípio orientador de todo o sistema constitucional, que irradia os seus efeitos sobre diversos institutos jurídicos. A função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas.

A primeira lei a impor restrições ao exercício do direito de propriedade foi o Decreto-Lei nº 25/37, conhecido como a “lei do tombamento” de bens culturais. Esse decreto já estabelecia claras restrições ao exercício do direito de propriedade, dispondo que o proprietário de bens culturais tombados não pode, em hipótese alguma, destruí-los, demoli-los ou mutilá-los, e que qualquer reparação ou pintura nos mesmos deveria ser precedida de autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (artigo 17). Dispõe, ainda, nos artigos 14 e 15, que os bens culturais tombados não poderão sair do país, senão por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e que, se o proprietário tentar exportá-los, ilegalmente, a União promoverá o seqüestro dos bens culturais tombados. O Decreto-Lei nº 25/37 já previa também o tombamento de monumentos naturais, sítios e paisagens naturais.

---

<sup>96</sup> SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Comunidades quilombolas: direito à terra*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura, Editorial Abaré, 2002, p.7.

Trata-se, claramente, de uma restrição aos poderes inerentes à propriedade, de usar, gozar e dispor da coisa. A nova Constituição, ao alargar o conceito de patrimônio cultural, fortaleceu ainda mais a função socioambiental da propriedade sobre bens culturais, que será limitada e restringida em função do interesse público na preservação do patrimônio cultural. Mais do que uma limitação ou restrição ao direito de propriedade, trata-se, na verdade, de uma modificação na sua própria estrutura<sup>97</sup>, que lhe imprime um novo conteúdo normativo, determinado pelo respeito e proteção a bens e valores coletivos tutelados pela Constituição. Nas palavras de Andréa Galiza<sup>98</sup>:

Ao tutelar determinados interesses jurídicos coletivos, como, por exemplo, o patrimônio histórico-cultural, o ordenamento constitucional interferiu na estrutura do direito de propriedade. A noção do cumprimento da função social, assim, deve compreender também o respeito a certos bens e valores coletivos expressamente tutelados pela Constituição. Não parece admissível que cumpra uma função social o comportamento que, a pretexto do exercício do direito de propriedade, agrida interesses da sociedade aos quais a própria ordem constitucional outorga proteção.

A maior parte da doutrina considera que o tombamento, em princípio, não obriga à indenização, salvo em hipóteses muito especiais<sup>99</sup>. Raciocínio jurídico análogo tem sido aplicado às áreas de preservação permanente e de reserva legal, previstas no Código Florestal (Lei nº 4.771/65), instrumento jurídico que também condiciona o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função socioambiental.

De acordo com o Código Florestal, as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, “exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente o Código Florestal estabelecem” (artigo 1º). O desrespeito às normas relativas à utilização e à exploração das florestas é considerado “uso nocivo da propriedade”<sup>100</sup> (artigo 1º, parágrafo único). O Código Florestal

---

<sup>97</sup> Para José Afonso da Silva, “a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito do proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade”. Segundo o referido autor, “limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão-só com o exercício do direito, e se explicam pela simples atuação do poder de polícia”. (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15ª. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 284-285).

<sup>98</sup> GALIZA, Andréa. A proteção ao patrimônio cultural e o direito de propriedade na Constituição de 1988 – uma análise da possibilidade de colisão. *Revista da Secretaria de Assuntos Jurídicos*, Recife, Abril 2001.

<sup>99</sup> Consulte-se, a respeito: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 10. ed., São Paulo: Atlas, 1998; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 23. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1998 e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Malheiros, 1998. Veja-se decisão do STF, no sentido da prevalência do direito coletivo ao patrimônio cultural sobre o direito individual de propriedade privada, **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

<sup>100</sup> O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) também dispunha, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando “assegura a conservação dos recursos naturais”.

prevê duas modalidades de Áreas de Preservação Permanente (APP): aquelas estabelecidas pela própria lei (*ope legis*), elencadas no artigo 2º (matas ciliares, vegetação situada nas nascentes, no topo de morros, montanhas e serras, em altitudes superiores a 1.800 metros, etc.), e aquelas cuja criação depende de atos do Poder Público, elencadas no artigo 3º (vegetação destinada a atenuar a erosão das terras, a fixar as dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, etc.), e as reservas legais, que são percentuais mínimos estabelecidos sobre as propriedades. Boa parte da doutrina considera que as APPs *ope legis* e as reservas legais integram os limites *internos* da propriedade, “de natureza *intrínseca e contemporânea* à formação da relação de domínio”<sup>101</sup>, e, portanto, não são indenizáveis. Há, entretanto, determinadas unidades de conservação ambiental, principalmente as de proteção integral, tais como estações ecológicas, reservas biológicas e parques, e outras unidades de uso sustentável, como florestas nacionais, reservas de fauna, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, cuja criação depende de desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, nos termos da Lei nº 9.985/2000.

O capítulo constitucional dedicado à política agrícola, fundiária e reforma agrária também consagra a função socioambiental de forma expressa. Vejamos:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Portanto, o imóvel que é explorado economicamente em desacordo com as normas ambientais é passível de desapropriação em função do desrespeito à sua função socioambiental. Mais do que isso, a orientação socioambiental passou a informar toda a

---

Sobre função socioambiental da propriedade, veja-se: CYRILLO, Rose Meire. A vinculação do Estado à concretização do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pelo prisma do princípio da função socioambiental da propriedade. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do DF e Territórios*, ano 11, n. 21, janeiro/junho 2003, p.233-259. Veja-se também: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (Orgs.). *Reforma agrária e meio ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003; MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003 e FURRIELA, Rachel Biderman. *Interfaces entre o direito à reforma agrária e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Palestra proferida para advogados do Movimento dos Sem-Terra (MST), no Instituto Cajamar-SP, em 20/7/2000.

<sup>101</sup>BENJAMIN, Antônio Herman. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. In: PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José (Org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Editora Max Limonad e Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p.63-79.



política de reforma agrária, que não pode ser concebida sem a incorporação da sua dimensão ambiental. Nas palavras de Carlos Marés<sup>102</sup>:

Em cada aspecto do Direito Agrário passa a estar presente a questão ambiental, já não é possível contrário agrário sem cláusula de preservação das reservas naturais, não é possível entender a propriedade agrária e sua utilização sem os limites impostos pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, como solenemente declara a Constituição cidadã.

Sobre os bens socioambientais incide um direito coletivo que se sobrepõe ao direito de domínio. Independentemente do domínio público ou privado, o interesse coletivo condiciona e restringe a utilização que o proprietário público ou o particular faça dos bens socioambientais. Atenta a tal característica dos bens socioambientais a doutrina os tem considerado como “bens de interesse público”.

O novo Código Civil também reforça o conceito de função socioambiental da propriedade, ao estabelecer, no artigo 1.228, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, e evitada a poluição do ar e das águas. Vê-se, portanto, que o novo ordenamento constitucional obrigou o estatuto civil a redimensionar o direito de propriedade, dando-lhe nova estrutura e novos contornos conceituais.

Não é apenas no tratamento constitucional da cultura e do meio ambiente que se faz sentir a função socioambiental da propriedade. As restrições ao direito de propriedade se fazem sentir também – ainda que sob outro enfoque – sobre o capítulo “Dos Índios” e sobre o dispositivo constitucional que assegura direitos aos quilombolas (artigo 68 do ADCT). De que forma?

Vejamos o que dispõe a Constituição sobre os títulos de propriedade incidentes sobre terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas:

artigo 231, parágrafo 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 indenização ou ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

---

<sup>102</sup>MARÉS, Carlos Frederico. Direito agrário e meio ambiente. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (Orgs.). *Reforma agrária e meio ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, p.39-50.

Vê-se que a Constituição não deixa margem a dúvidas quanto à nulidade de títulos imobiliários incidentes sobre as suas terras tradicionais. Não há qualquer possibilidade constitucional de reconhecimento de direito de propriedade particular sobre as terras indígenas. As terras indígenas são bens de domínio da União, inalienáveis e indisponíveis, sendo imprescritíveis os direitos sobre elas. Qualquer título de propriedade incidente sobre terras indígenas é nulo, não produzindo efeitos jurídicos, e o ocupante de boa-fé de terras indígenas terá direito apenas à indenização por benfeitorias. Tal nulidade decorre dos direitos “originários” que os povos indígenas têm sobre suas terras tradicionais, que são anteriores à própria criação do Estado brasileiro e, portanto, independem de legitimação ou qualquer reconhecimento formal por parte do Estado.

Finalmente, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Ou seja, ao contrário dos povos indígenas, que têm direitos de posse permanente sobre suas terras e usufruto exclusivo sobre suas riquezas naturais, sendo o domínio da União, aos quilombolas é assegurado o próprio direito de propriedade. Em face da omissão constitucional, os mecanismos jurídicos para se atribuir a propriedade definitiva de terras ocupadas por quilombolas têm suscitado inúmeros questionamentos. Discute-se se os quilombolas têm direitos originários sobre as suas terras, tal como os povos indígenas, e se é constitucional a desapropriação das terras pelo Incra, bem como os efeitos jurídicos sobre títulos de domínio particular incidentes sobre as terras dos quilombolas e a necessidade de indenização dos particulares pelas benfeitorias realizadas nas áreas desapropriadas.<sup>103</sup> Outra discussão relevante refere-se aos contornos conceituais específicos que devem nortear a compreensão da função socioambiental da propriedade sobre as terras ocupadas pelos quilombolas. Embora as normas de proteção ambiental incidam sobre as terras por eles ocupadas, essas normas devem ser interpretadas de forma harmônica e integrada com o reconhecimento de direitos culturais aos quilombolas, que interagem com a natureza de acordo com os seus usos, costumes e tradições, e a partir de referências culturais próprias. Embora os usos, costumes e tradições dos quilombolas não gozem de proteção constitucional

---

<sup>103</sup>Consulte-se, a respeito: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Comunidades quilombolas: direito à terra*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura, Editorial Abaré, 2002. Veja também o excelente artigo de Raul Silva Telles do Valle: *Mineração em território quilombola: uma análise jurídica do problema*. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*, São Paulo: Instituto Socioambiental; Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p.107-134.

expressa, como ocorre em relação aos povos indígenas, a nova concepção de patrimônio cultural agasalhada pelo texto constitucional inclui “os modos de criar, fazer e viver” dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, entre os quais se incluem os quilombolas.

## **2.6 A síntese socioambiental: expressão da unidade axiológico-normativa do texto constitucional**

A orientação socioambiental presente na Constituição não se revela pela leitura fragmentada e compartimentalizada dos dispositivos referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas e à função socioambiental da propriedade, e sim por uma leitura sistêmica e integrada do todo: o que alguns chamariam de uma leitura “holística”, que não percebe apenas as partes, mas a unidade axiológico-normativa presente no texto constitucional.

A síntese socioambiental emerge do texto constitucional a partir da aplicação dos princípios de interpretação constitucional, elencados e descritos pelo festejado jurista português Gomes Canotilho<sup>104</sup>:

- Princípio da Unidade da Constituição, segundo o qual o texto constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. O intérprete da Constituição deve considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas como “preceitos integrados num sistema unitário de normas e princípios”;

- Princípio do Efeito Integrador, que é associado ao princípio da unidade da Constituição, e segundo o qual a interpretação constitucional deve favorecer a integração política e social e o reforço da unidade política;

- Princípio da Máxima Efetividade ou da Eficiência, segundo qual deve ser atribuído à norma constitucional o sentido que maior eficácia lhe dê;

- Princípio da Concordância Prática ou da Harmonização, que impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos tutelados pelas normas constitucionais, de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros;

---

<sup>104</sup>GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 2a. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 1096 e ss.

- Princípio da Força Normativa da Constituição, segundo o qual deve dar-se prioridade às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, garantam a eficácia e a permanência das normas.

Vejamos a aplicação dos princípios de interpretação constitucional às normas socioambientais. A Constituição reconhece e protege a diversidade étnica e cultural, assegurando direitos coletivos associados à biodiversidade e à sociodiversidade. A síntese socioambiental está na interação entre a proteção à biodiversidade e à sociodiversidade, compreendidas como valores constitucionais integrados em uma unidade conceitual e normativa.

O texto constitucional revela a compreensão de que não basta proteger a biodiversidade: a diversidade de espécies, genética e de ecossistemas, sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada a esta. A síntese socioambiental está presente na interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo, pela pluriétnicidade e pelo enfoque humanista. Só se dará plena eficácia e efetividade às normas constitucionais se forem compreendidas em toda a sua essência, se pudermos retirar o máximo delas. Interpretar as normas constitucionais de conteúdo socioambiental apenas pelo viés da tutela ao patrimônio natural deixa a sua efetividade muito aquém do desejado e da solução hermenêutica que melhor atende ao princípio da máxima efetividade.

O socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais (tangíveis ou intangíveis) dos bens e direitos socioambientais, a transversalidade das políticas públicas socioambientais, a função socioambiental da propriedade e a consolidação de processos democráticos de participação social na gestão ambiental. O casamento socioambiental orienta e fundamenta toda a legislação infraconstitucional brasileira aprovada após a Constituição de 1988, dando-lhe coerência e unidade axiológico-normativa. Tal unidade conceitual fez surgir o próprio conceito de bens socioambientais, assim definidos por Carlos Marés<sup>105</sup>:

Os bens socioambientais são todos aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade). Assim, os bens ambientais podem ser naturais ou culturais, ou se melhor podemos dizer, a razão da preservação há de ser predominantemente natural ou cultural se tem como finalidade a bio ou a

---

<sup>105</sup>MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André (org.) *O direito para o Brasil socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 38.

sociodiversidade, ou a ambos, numa interação necessária entre o ser humano e o ambiente em que vive.

O conceito de bens socioambientais traz em si a idéia da interação homem-natureza, e de que incluem não só os bens naturais (água, ar, solo, fauna, flora, etc.), como também os bens que são fruto de intervenções antrópicas, ou culturais (obras artísticas, monumentos, crenças, saberes, formas de criar, etc.). A síntese socioambiental se revela pela concretização de dois valores em um único bem jurídico: a biodiversidade e a sociodiversidade. Sobre tais bens, incidem direitos coletivos, que se sobrepõem aos direitos individuais sobre os bens materialmente considerados, que Marés<sup>106</sup> considera serem “direitos reais coletivos sobre coisa alheia”, por serem oponíveis *erga omnes* e diretamente relacionados a um bem jurídico. A natureza coletiva dos bens socioambientais impõe-lhes outro valor fundamental (constitucionalmente consagrado e inerente à sua essência conceitual), que é a participação social na gestão dos bens socioambientais. Não há como dissociar o exercício dos direitos socioambientais de um contexto democrático, de acesso à informação e à educação ambiental e à participação nos processos decisórios ambientais, nas mais diferentes esferas e modalidades.

Vislumbra-se a interpenetração recíproca entre os dispositivos constitucionais dedicados ao meio ambiente, à cultura e às minorias étnicas. A definição constitucional de terras tradicionalmente ocupadas por índios, por exemplo, abrange não só as terras por eles habitadas em caráter permanente, como também as utilizadas para suas atividades produtivas, e “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. O próprio conceito de terras indígenas abrange os recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas: trata-se de um reconhecimento de que a reprodução física e cultural dos povos indígenas só é possível por meio da proteção aos recursos ambientais de suas terras. A relação dos povos indígenas com a natureza é, logicamente, determinada pelos seus padrões culturais.

Como minorias étnicas, os quilombolas também desenvolveram formas culturalmente diferenciadas de ocupação de seus territórios e de apropriação coletiva e uso compartilhado de seus recursos ambientais, desenvolvendo atividades econômicas em geral de baixo impacto

---

<sup>106</sup>MARÉS, op. cit., p.35.

ambiental. Ela Wiecko V. de Castilho<sup>107</sup> relata experiências vividas como membro do Ministério Público Federal, à frente da Coordenação da Câmara de Minorias :

Meio ambiente e cultura têm uma interface jurídica muito mais ampla e rica, que se insere na temática dos direitos humanos. Através de exemplos talvez seja mais fácil demonstrar a assertiva.

O mais notório deles é o da Comunidade Negra do Rio das Rãs, que vive cerca de 80 km ao sul de Bom Jesus da Lapa, às margens do rio São Francisco. Quando representantes dessa comunidade, de aproximadamente 300 famílias, vieram pedir auxílio ao Ministério Público Federal porque estavam sofrendo violências, ameaças e pressões para abandonar as terras que ocupavam há mais de 100 anos, por si e seus ascendentes, o caso se afigurava como conflito entre posseiros sem título da terra e a empresa rural, detentora do título imobiliário, e considerada como o maior plantador individual de algodão no Estado da Bahia. Levantamento antropológico preliminar da Fundação Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura, apontou, porém, para a caracterização dos diversos povoados, que compõem a hoje chamada Comunidade Negra do Rio das Rãs, como remanescentes de quilombos.

Visando a fundamentação de ação judicial para o reconhecimento em concreto da titulação àquelas famílias o Ministério Público Federal promoveu administrativamente o levantamento topográfico e fundiário da área reivindicada pela comunidade e o levantamento antropológico exaustivo. Nesse trabalho, prestes a ser concluído, vieram à tona muitas informações. Constatou-se, por exemplo, que a área ocupada pelos remanescentes de quilombos corresponde quase totalmente à área que sofre inundação do rio São Francisco, na época das cheias e, portanto, a áreas públicas de domínio da União, porque marginais a um rio federal. Mais importante que isso: ficou evidenciado que a Comunidade Negra do Rio das Rãs tem um modo de viver coletivo que a identifica. É um modo que deriva, de um lado, do fato de terem uma origem étnica e histórica comum: o quilombo; de outro, do ambiente natural. A visita que fizemos *in loco* convenceu-me de que a preservação do ecossistema ribeirinho do São Francisco, responsável pela manutenção de sua piscosidade e do volume de suas águas, está intimamente ligada à preservação da identidade cultural das populações ribeirinhas.

A Comunidade Negra do Rio das Rãs, até 10 anos atrás, quando teve início o processo de expulsão de suas terras para a implantação de um empreendimento agropecuário na área total de cerca de 39.000 hectares, mantinha um modelo de organização social-econômica auto-sustentável, sem degradação significativa do meio natural.

A defesa desses remanescentes de quilombos, como patrimônio histórico, representado por objetos e vestígios de edificações, e com patrimônio cultural, representado pelo seu peculiar modo de fazer as coisas e de viver, acarreta a defesa do patrimônio ecológico. Eles estão indissoluvelmente ligados." (grifos nossos).

Ela Wiecko relata experiência semelhante vivida com os Kalunga, remanescentes de quilombos que vivem no vale do rio Paraná, no norte de Goiás. Em reunião realizada com representantes dos Kalunga, Ela Wiecko narra que ficou evidenciado o impacto cultural e ambiental provocado pela construo de uma hidrelétrica, pela empresa estatal Furnas, pela garimpagem nos rios e pela pesca predatória, que acabam com as fontes de alimentao desse

---

<sup>107</sup>CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. A preservao do meio ambiente e da cultura na legislao brasileira. Palestra proferida no 5 Seminário Nacional do Icomos em Blumenau (SC), em 3/11/93. *Revista da Procuradoria-Geral da República*, no. 4.

povo. Segundo Ela Wiecko, tal circunstância reforça a “assertiva de que a defesa do patrimônio cultural só é eficiente com a concomitante defesa do patrimônio natural”<sup>108</sup>.

Ela Wiecko ainda cita as palavras de Federico Mayor Zaragoza, diretor-geral da Unesco:

O patrimônio natural é o complemento indissociável do patrimônio cultural; apresenta um interesse fundamental para a ciência e conservação das espécies vegetais e animais, que constituem um bem insubstituível e indispensável à manutenção da vida.<sup>109</sup>

A interface recíproca entre cultura e meio ambiente encontra-se presente também na própria definição constitucional de patrimônio cultural, constante do artigo 216, que abrange os “sítios de valor ecológico”. Para um país como o Brasil, de rica diversidade biológica e de ecossistemas, que vão do Cerrado à Mata Atlântica, cuja beleza e exuberância é enaltecida e reverenciada nas mais diferentes manifestações artísticas e culturais, a proteção ao patrimônio natural se justifica não só por razões ambientais *stricto sensu*, mas também por seu forte conteúdo simbólico, referenciador de uma identidade cultural nacional e de uma “auto-estima” coletiva. Os brasileiros se reconhecem e se identificam não só com os conjuntos urbanos de valor arquitetônico de Ouro Preto e Tiradentes, por exemplo, como também com o Pantanal Mato-Grossense e a Floresta Amazônica.

São fortemente influenciadas por valores ambientais as manifestações culturais e religiosas brasileiras, de que o candomblé é um bom exemplo. Gilberto Gil<sup>110</sup> nos faz o seguinte relato, ao falar do projeto Terreiro, de inspiração “sacroecológica”, que procurou aliar conservação ambiental e preservação das casas de candomblé, desenvolvido durante o período em que foi presidente da Fundação Gregório de Mattos, da Prefeitura Municipal de Salvador. Segundo Gil<sup>111</sup>:

Para as religiões tradicionais africanas, o mundo natural não é um espaço neutro, indiferente. Pelo contrário: é uma espécie de teatro para a manifestação do sagrado. É na natureza que os deuses se manifestam. Manifestam-se em pedras, árvores, rios, grutas, lagos, etc. Desse modo, a natureza é sacralizada. É um espaço para a expressão de potências superiores. Ou, dito de modo mais incisivo: a natureza é sagrada.

Ao serem transplantadas para o Brasil, durante os séculos do tráfico de escravos no Atlântico Sul, algumas dessas religiões se redimensionaram, se recriaram, se reinventaram, adaptando-se à nova realidade social, antropológica e ambiental. Mas

<sup>108</sup>WIECKO, op. cit.

<sup>109</sup>ZARAGOZA, Federico Mayor. *O Correio da Unesco*, 16/4, n.10, out./1988 (Ed. Brasileira). Apud CASTILHO, op. cit

<sup>110</sup>Gilberto Gil é o atual ministro da Cultura.

<sup>111</sup>GIL, Gilberto. Algumas notas sobre cultura e ambiente. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p.45-57.

a verdade é que, em suas diversas vertentes (culto dos inquices, dos orixás, dos voduns e mesmo, mais tarde, dos caboclos), elas não perderam seus traços essenciais. Entre eles, o que foi mencionado: a visão da natureza como um espaço sagrado. Além disso, em todas as suas práticas rituais e litúrgicas, essas religiões dependem do mundo natural, dependem dos animais e das plantas. Daí a frase, hoje famosa, de uma ialorixá da Bahia: “Sem folha, não há orixá”. Por isso mesmo, é claro, a preservação da natureza, das reservas vegetais, é vital para o candomblé. É indispensável à sua existência.

Desse modo, os orixás acabaram baixando no terreiro da ecologia. E os modernos ambientalistas baianos não demoraram muito a perceber que tinham muitas lições a aprender nos terreiros do povo-de-santo, com suas tradições milenares. Era mais do que previsível. Um terreiro como o Bate-Folha, por exemplo, empenhava-se na preservação de seu espaço, de suas árvores, de seus animais. E acontece que o templo está situado num dos raros segmentos remanescentes de Mata Atlântica que encontramos na Cidade de Salvador da Bahia de Todos os Santos. Ora, os verdes também tinham, como bandeira sua, a preservação do que nos restou dessa mesma Mata Atlântica. Logo, mais do que previsível, o encontro era inevitável.

Poderíamos prosseguir com inúmeros outros exemplos concretos em que as íntimas relações entre cultura e meio ambiente se manifestam e encontram uma tradução concreta. Nosso objetivo, entretanto, é demonstrar que a síntese socioambiental, multicultural e humanista expressa no texto constitucional repercute, no mundo jurídico, conceitos já assimilados e incorporados pelas ciências sociais e naturais. Os direitos socioambientais são, claramente, permeados por conceitos desenvolvidos por outras áreas do conhecimento, e revelam a evidente inter e transdisciplinariedade dessa nova área do Direito, onde os conhecimentos produzidos pela dogmática jurídica são insuficientes para atender à necessidade de novos paradigmas na relação do homem com a natureza.

Entre tais conceitos, está o de que a biodiversidade resulta de contribuições culturais de povos e comunidades que desenvolvem uma relação de estreita dependência do meio natural, formas culturais diferenciadas de interação e de apropriação dos recursos ambientais, e um vasto conjunto de conhecimentos, inovações e práticas relativas à biodiversidade. Ou seja, utilizando as palavras de Antônio Carlos Diegues, Geraldo Andrello e Márcia Nunes<sup>112</sup>: “a diversidade de espécies, de ecossistemas e genética não é somente um fenômeno natural, mas também cultural”. A biodiversidade, portanto, “não se traduz apenas em longas listas de espécies de plantas e animais, descontextualizadas do domínio cultural”, mas trata-se de um conceito “construído e apropriado material e simbolicamente pelas populações humanas”<sup>113</sup>. A articulação entre os conceitos de biodiversidade e sociodiversidade – apropriada simbólica,

---

<sup>112</sup>DIEGUES, Antônio Carlos, ANDRELLO, Geraldo; NUNES, Márcia. Populações tradicionais e biodiversidade na Amazônia: levantamento bibliográfico georreferenciado. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto Socioambiental, 2001, p. 205-224.

<sup>113</sup>DIEGUES, op. cit., p.207.



estratégica e conceitualmente pelo socioambientalismo – encontrou a sua tradução no mundo jurídico, conforme se verá a seguir.

## CAPÍTULO III

### 3. A incorporação do socioambientalismo à legislação infraconstitucional brasileira

#### 3.1 A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc): proteção aos bens socioambientais tangíveis (ou materiais)

##### 3.1.1 Conservação da biodiversidade e o Snuc

Segundo Bensusan<sup>114</sup>, as teorias da ecologia e da biogeografia, em que se baseiam as práticas de conservação da natureza, evoluíram muito durante o século XX e, no começo do século XXI, os ecólogos uniram-se em torno de uma nova idéia de conservação: a biodiversidade. **A conservação e o uso sustentável da biodiversidade tornaram-se o principal objetivo da criação de unidades de conservação da natureza.** Desenvolveu-se ainda a idéia de que, “para conservar a biodiversidade, não é eficiente selecionar uma área e tentar preservar a paisagem ali presente como se fosse uma fotografia”<sup>115</sup>, pois os sistemas naturais são dinâmicos e complexos. Os processos que geram e asseguram a diversidade biológica são, portanto, fundamentais a quaisquer estratégias de conservação da biodiversidade.

O artigo 2º da Lei do Snuc define a biodiversidade ou diversidade biológica como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.

Trata-se da mesma definição consagrada pela Convenção da Diversidade Biológica<sup>116</sup>, que inclui não só a diversidade de espécies como também a diversidade genética – a

---

<sup>114</sup>BENSUSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p.164-189.

<sup>115</sup>BENSUSAN, op. cit., p.169.

<sup>116</sup>A Convenção da Diversidade Biológica foi assinada pelo Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, ratificada pelo Congresso Nacional através do Decreto nº Legislativo no. 2, de 1994, e promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto nº. 2.519/1998.

variabilidade dentro do conjunto de indivíduos da mesma espécie – e a diversidade ecológica, que se refere aos ecossistemas, ambientes e paisagens diferentes, presentes na Terra. Didaticamente, Bensusan<sup>117</sup> exemplifica a diversidade genética, ou variabilidade genética entre indivíduos da mesma espécie, comparando a rainha Elizabeth e a Xuxa. Cada espécie apresenta uma enorme variação de genes que se combinam, fazendo com que cada ser vivo seja “um produto único e insubstituível da natureza”<sup>118</sup>. Já a diversidade ecológica é demonstrada com a comparação entre diferentes ambientes e paisagens: a floresta Amazônica e o deserto do Saara, o cerrado e o fundo do mar.

O Brasil é o líder mundial da biodiversidade. Em termos de riqueza de espécies, o Brasil é o líder mundial em diversidade de plantas, primatas, anfíbios, peixes de água doce e insetos. Possui entre 10% a 20% de 1,5 milhão de espécies de animais e vegetais já catalogadas. São cerca de 55 mil espécies de plantas com sementes (aproximadamente 22% do total mundial), 502 espécies de mamíferos, 1.677 de aves, 600 de anfíbios e 2.657 de peixes. Respectivamente, 10,8%, 17,2%, 15% e 10,7% das espécies existentes no planeta<sup>119</sup>. Entretanto, muitas espécies e ecossistemas estão desaparecendo, e a perda da biodiversidade está associada a fatores diretos – caça e pesca predatórias, coleta, etc. – e indiretos, como a destruição e fragmentação de habitats e ecossistemas, corte de florestas, poluição de rios, alterações climáticas, etc.

A biodiversidade é tão rica quanto desconhecida. As estimativas do número total de espécies existentes na Terra variam entre 5 e 100 milhões. Edward Wilson, professor do Museu de Zoologia Comparada da Universidade de Harvard, estima entre 5 e 30 milhões de espécies. O Centro Mundial de Monitoramento da Conservação calcula um número de espécies entre 8 e 12,5 milhões<sup>120</sup>.

As espécies e ecossistemas estão, entretanto, desaparecendo antes mesmo de serem conhecidos e estudados. Apenas 1,4 milhão de espécies já foram estudadas e identificadas, das quais 750 mil são insetos e apenas quatro mil são mamíferos. Cientistas avaliam que apenas 5% da flora mundial já foi estudada para identificar seu valor farmacológico potencial.

---

<sup>117</sup>BENSUSAN, Nurit. Perda de biodiversidade, conservação da biodiversidade... mas o que é biodiversidade? In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que, por que*. Brasília: Instituto Socioambiental e Editora Universidade de Brasília, 2002, p.16-18.

<sup>118</sup>No artigo de Nurit Bensusan antes referido, ela cita a célebre frase de Hermann Hesse: “Cada ser humano é um produto único e insubstituível da natureza”, p.16.

<sup>119</sup>CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto Socioambiental, 2001, p.13.

<sup>120</sup>Conforme WILSON, Edward. *Diversidade da vida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994 e *Global Biodiversity: status of the Earth's living resources*. Compiled by the World Conservation Monitoring Centre, 1992.

Mesmo assim, um quarto dos medicamentos receitados pelos médicos do mundo inteiro baseia-se em componentes vegetais<sup>121</sup>. A medicina usa 119 substâncias químicas, extraídas de menos de noventa plantas para fabricar medicamentos. Quantas poderão ser extraídas de 250 mil plantas não estudadas?<sup>122</sup> As espécies vivas provêm alimentos, remédios, fibras e matéria-prima para produtos e processos agrícolas, químicos e industriais. Entretanto, menos de 1% das espécies vivas são, até agora, utilizadas pelo homem.

Esses dados permitem dimensionar as potencialidades estratégicas de exploração do rico patrimônio biogenético brasileiro e trazem novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e social do país. Estima-se que o mercado mundial de produtos biotecnológicos gere entre 470 e 780 bilhões de dólares por ano<sup>123</sup>. O setor da agroindústria, por exemplo, que se beneficia diretamente do patrimônio genético, responde por cerca de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, respondendo o setor florestal por 4% do PIB e o setor pesqueiro, por 1%. O extrativismo vegetal e a pesca empregam mais de 3 milhões de pessoas, e os produtos da biodiversidade respondem por 31% das exportações brasileiras<sup>124</sup>. A biodiversidade, portanto, tem valor não apenas intrínseco, mas também social e econômico.

Entre as estratégias para a conservação da biodiversidade, a criação de unidades de conservação ambiental tem especial importância. Conforme já dito, está prevista na Convenção da Diversidade Biológica<sup>125</sup> e na lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) entre os instrumentos voltados para a conservação *in situ* de ecossistemas e habitats naturais e para a manutenção de espécies em seu meio natural. A conservação *in situ* é priorizada sobre a conservação *ex situ*, que é a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais, em bancos de germoplasma, herbários, etc.<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup>NIJAR, Gurdial Singh. *Towards a legal framework for protecting biological diversity and community intellectual rights: a third world perspective*, third world network. Paper apresentado na Segunda Sessão do Comitê Intergovernamental sobre a Convenção da Diversidade Biológica, realizado em Nairóbi (Quênia), em 20/6/94.

<sup>122</sup>ARNT, Ricardo. *Perspectivas de futuro: Biotecnologia e direitos indígenas*. Texto apresentado no Encontro Internacional Diversidade Eco-Social e Estratégias de Cooperação entre ONGs na Amazônia, Belém, Pará, 13/6/94.

<sup>123</sup>ARNT, Ricardo. O negócio do verde. *Revista Exame*, ano 35, n. 9, de 2/5/2001.

<sup>124</sup>MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Primeiro Relatório Nacional para a Convenção da Diversidade Biológica, 1998. Relatório elaborado em decorrência do disposto no artigo 26 da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), p.12 e ss. O Segundo Relatório Nacional para a CDB foi concluído em janeiro de 2003.

<sup>125</sup>Artigo 8º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), que trata da conservação *in situ*.

<sup>126</sup>O Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) foi criado pelo Decreto nº 1.354/94, com o objetivo de promover parcerias entre o Poder Público e a sociedade civil na conservação da Diversidade Biológica, sendo o principal instrumento para a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica no país. Com a assinatura do Decreto nº 4.339/2002, que instituiu os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade, o Pronabio teve de ser modificado para atender a tais princípios e diretrizes. O Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, modificou a estrutura do Pronabio, ampliando seu

Embora a agrobiodiversidade não seja o tema específico deste trabalho, convém lembrar que há uma tendência das políticas públicas de priorizar ações voltadas à conservação da biodiversidade *espontânea*<sup>127</sup>, em detrimento da conservação da biodiversidade em ecossistemas cultivados. As espécies cultivadas são conservadas principalmente *ex situ*, em bancos de germoplasma, desconsiderando o papel dos agricultores tradicionais no manejo da diversidade de espécies e na conservação da diversidade varietal dos cultivos. As ameaças à agrobiodiversidade e à variabilidade genética das plantas cultivadas são representadas principalmente pela agricultura dita moderna, baseada na monocultura de espécies, que promove a erosão genética e a desestruturação de sistemas agrícolas tradicionais, colocando em risco a segurança alimentar. Fundamental, portanto, que as políticas de conservação voltem maior atenção para o componente cultivado da biodiversidade – a agrobiodiversidade<sup>128</sup>.

---

escopo, as atribuições e a representação da Comissão Nacional da Biodiversidade, que passou a incluir representações dos povos indígenas, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema). Há dois mecanismos financeiros internos, voltados para a conservação da diversidade biológica: o Projeto de Conservação de Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), resultado de um acordo de doação entre o governo brasileiro e o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), vinculado à iniciativa privada. O Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio) visa apoiar iniciativas que forneçam subsídios para a elaboração e implementação da Política Nacional de Diversidade Biológica (instituída pelo Decreto nº 4.339/2002) e do Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio). É resultado de um acordo de doação, firmado em junho de 1996, entre o governo brasileiro e o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF)/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), com aporte financeiro do Tesouro Nacional, em valor equivalente a US\$ 10 milhões, e recursos concessionais do GEF, também no valor equivalente a US\$ 10 milhões. O Probio apóia a realização de pesquisas e o desenvolvimento de projetos demonstrativos e avaliações para a conservação e utilização sustentável da Diversidade Biológica. O Probio apoiou a realização de cinco grandes avaliações divididas por biomas (Amazônia brasileira, Caatinga, Cerrado e Pantanal, Mata Atlântica e Campos Sulinos e Zona Costeira e Marinha), voltadas para a identificação de áreas e ações prioritárias. Os sumários executivos e relatórios técnicos de tais avaliações estão disponíveis no *site* do Ministério do Meio Ambiente ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)).

<sup>127</sup>Esta expressão é utilizada por Laure Emperaire. Segundo a referida etnobotânica, a conservação *ex situ* dos recursos genéticos vegetais – que, no Brasil, é realizada principalmente por meio dos bancos de germoplasma mantidos pela Embrapa – “responde em parte às necessidades de manter uma ampla base genética das diversas plantas cultivadas com o fim de melhoramento, porém limita a percepção da planta na sua dimensão biológica singular. Os recursos domesticados ou cultivados são, na sua essência, resultado de uma interação entre características biológicas das espécies, condições ecológicas e pressões de seleção e práticas agrícolas de um ou vários grupos culturais”. In: EMPERAIRE, Laure. Elementos de discussão sobre a conservação da agrobiodiversidade: o exemplo da mandioca (*Manihot Esculenta Crantz*) na Amazônia brasileira. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto Socioambiental, 2001, p. 225-234.

<sup>128</sup>Tem sido estimado que existem no globo 300 a 500 mil espécies de plantas superiores, das quais, aproximadamente 250 mil são conhecidas pela ciência. Em torno de 30 mil são comestíveis e destas, sete mil têm sido cultivadas ou coletadas pelo homem para fins alimentícios. Entretanto, o homem utiliza apenas trinta culturas para a sua alimentação básica. Mesmo o Brasil, apesar de toda a sua riqueza natural, possui grande dependência de produtos provenientes e outras partes do globo. Na alimentação, quase metade do que é posto à mesa, é derivado de três principais cereais: arroz, trigo e milho, todos exóticos, conforme apontam Luciane Rigden e Taciana Cavalcanti. In: RIGDEN, Luciane Vieira de Mello; CAVALCANTI, Taciana Barbosa. A conservação e a utilização de recursos genéticos vegetais. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar*

### 3.1.2 Definições básicas: áreas protegidas, unidades de conservação e espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público

A Convenção da Diversidade Biológica estabelece a seguinte definição de área protegida: “área definida geograficamente que é destinada ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Adotando definição bastante próxima à da referida Convenção, a Comissão Mundial de Áreas Protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), que reúne alguns dos maiores especialistas mundiais, considera área protegida como uma “área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos **naturais e culturais** associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos”<sup>129</sup>. Saliente-se que a definição adotada pela IUCN inclui a concepção de que as áreas protegidas devem incluir não só os recursos naturais, como também os recursos culturais associados, revelando a compreensão de que tão importante quanto a diversidade biológica é a diversidade cultural a ela associada.

A definição internacionalmente aceita de área protegida corresponde ao conceito jurídico brasileiro de unidade de conservação, já que não há, no nosso ordenamento interno<sup>130</sup>, uma definição de área protegida. Nos termos do artigo 2º, I, da Lei nº 9.985/2000, unidade de conservação é o “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”. Claro, portanto, que ao conceito internacional de área protegida corresponde o nosso conceito de unidade de conservação, que, por sua vez, se distingue do conceito mais amplo e genérico de espaço territorial especialmente protegido, adotado pela Constituição brasileira.

A criação de espaços territoriais protegidos pelo Poder Público está prevista entre os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecidos pela Lei nº 6.938/81<sup>131</sup>, e

---

*ladrilhar? Biodiversidade: como, para que, por que*. Brasília: Editora Universidade de Brasília e Instituto Socioambiental, 2002, p.83-87.

<sup>129</sup>MARETTI, Cláudio. Conservação e valores: relações entre áreas protegidas e indígenas, possíveis conflitos e soluções. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

<sup>130</sup>Excetuando-se, obviamente, a já citada definição da CDB que, após a ratificação pelo Congresso, se incorporou ao ordenamento jurídico interno brasileiro.

<sup>131</sup>A redação do inciso VI do artigo 9º. da Lei nº 6.938/81 foi dada pela Lei nº 7.804/89, prevendo o referido dispositivo legal, entre os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”.

no próprio texto constitucional, que enumera, entre as incumbências do Poder Público, a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (artigo 225, parágrafo 1º, III, da CF). O conceito constitucional de espaços territoriais protegidos engloba não apenas as unidades de conservação, como também as áreas de preservação permanente, reserva legal, biomas constitucionalmente protegidos (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, previstos no artigo 225, parágrafo 4º. da Constituição) e as reservas de biosfera<sup>132</sup>. Os espaços territoriais especialmente protegidos constituiriam gênero, do qual as unidades de conservação seriam espécie<sup>133</sup>, ou, nas palavras do Prof. José Afonso da Silva, “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidade de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos”<sup>134</sup>.

### 3.1.3 Histórico da tramitação da Lei do Snuc e as divergências entre as concepções preservacionistas e socioambientalistas

A criação de um sistema nacional de unidades de conservação, por meio de um conjunto articulado e representativo de amostras de ecossistemas brasileiros, com diferentes categorias de unidades de conservação, só passou a ser cogitada a partir do final dos anos

---

<sup>132</sup>Embora previstas na Lei nº 9.985/2000, as reservas de biosfera não integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. As reservas de biosfera constituem um modelo adotado internacionalmente de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, desenvolvimento de atividades de pesquisa, monitoramento ambiental, educação ambiental e desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. São reconhecidas pelo programa intergovernamental “O homem e a biosfera-MAB”, estabelecido pela Unesco. Este programa, desenvolvido pela Unesco desde a década de 1970, foi um dos primeiros a associar conservação, pesquisa e uso da biodiversidade, tentando conciliar proteção do meio ambiente com o desenvolvimento sócio-econômico das populações locais.

<sup>133</sup>Consulte-se, a respeito: LEUZINGER, Márcia Dieguez. A presença de populações tradicionais em unidades de conservação. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p.301-318. Outros exemplos de espaços territoriais especialmente protegidos seriam os hortos florestais e os jardins botânicos e zoológicos.

<sup>134</sup>SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, 2ª ed. revista. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 161. Consulte-se também BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 276-316; MERCADANTE, Maurício. Democratizando a criação e a gestão de unidades de conservação da natureza: a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Revista de Direitos Difusos*, ano I, v. 5: florestas e unidades de conservação, fev/2001. São Paulo: Editora Esplanada e Instituto Brasileiro de Advocacia Pública), p.557-586. MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação*. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1993.

1970, sob a influência de organizações ambientalistas internacionais<sup>135</sup>. As unidades de conservação brasileiras eram, até então, criadas de forma esporádica, casuística e assistemática, em função de oportunidades surgidas em contextos e circunstâncias políticas específicos<sup>136</sup>.

Não estava presente a concepção da atual lei do Snuc de que o conjunto de unidades de conservação deve representar amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais<sup>137</sup>. Atualmente, as unidades de conservação são entendidas como um sistema, e não se considera cada unidade como um fim em si mesma, ou como um fragmento isolado, mas como parte de um sistema de ordenamento territorial<sup>138</sup>.

Foi só em 1988 que o (hoje extinto) Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) encomendou à Fundação Pró-Natureza (Funatura<sup>139</sup>) uma proposta de lei instituindo um Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que foi aprovada pelo Conama e encaminhada pelo então presidente Fernando Collor de Melo ao Congresso Nacional em maio de 1992. A relatoria do projeto de lei foi distribuída ao deputado Tuga Angerami e posteriormente ao deputado Fábio Feldmann. Após um período de tramitação de cerca de oito anos, o projeto de lei foi aprovado em 2000, com alguns vetos presidenciais<sup>140</sup>.

O histórico da tramitação da lei do Snuc e os embates e discussões surgidos durante o processo de elaboração legislativa – principalmente entre socioambientalistas e preservacionistas – são muito úteis à compreensão de como alguns conceitos socioambientais

---

<sup>135</sup>Principalmente a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN).

<sup>136</sup>Para uma compreensão antropológica das unidades de conservação de proteção integral, sugerimos a leitura do trabalho de Henyo Trindade Barretto Filho, intitulado “Áreas naturais, artefatos culturais: uma perspectiva antropológica sobre as unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira”, apresentado no XXVII Encontro Anual da ANPOCS, realizado em Caxambu, MG, de 21 a 25 de outubro de 2003.

<sup>137</sup>BRASIL. Lei nº 9.985/2000. Artigo 5º, I.

<sup>138</sup>MARETTI, Cláudio. Conservação e valores: relações entre áreas protegidas e indígenas, possíveis conflitos e soluções. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

<sup>139</sup>A Funatura é uma ONG dirigida por Maria Tereza Jorge Pádua.

<sup>140</sup>Conforme a Mensagem nº 967, de 18/07/2000, dirigida pelo Presidente da República ao Presidente do Senado Federal, foram vetados os seguintes dispositivos: – inciso XV do artigo 2º, que estabelecia uma definição de população tradicional; – inciso III do parágrafo 2º. do artigo 21, que possibilitava a extração de recursos naturais, exceto madeira, das reservas particulares do patrimônio natural; – parágrafo 1º. do artigo 22, que exigia lei para criação de espaços territoriais protegidos, subtraindo, portanto, do Executivo, competência para tanto; – incisos I e II do artigo 45, que excluía das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação as áreas que contenham vegetações consideradas de preservação permanente e as áreas de reserva legal que não forem objeto de plano de manejo florestal sustentado ou estudo de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente; – artigo 56, que estabelecia que, no caso de presença de população tradicional em uma UC do grupo de proteção integral obrigaria o Poder Público, no prazo de cinco anos, a reassentar a população tradicional ou reclassificar a área ocupada pela população tradicional em reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento sustentável; – artigo 37, que excluía da tributação as áreas das reservas particulares do patrimônio natural e as parcelas de propriedades privadas incluídas e mantidas em refúgios de vida silvestre e em monumentos naturais; – artigo 40, *caput*, e artigo 40-A, *caput*.



foram sendo incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, apontando, assim, para a construção de novos paradigmas jurídicos. É fácil constatar que grande parte dos conceitos-chave incorporados pela lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (a Lei nº 9.985/2000, conhecida como a “Lei do Snuc”) tem, claramente, uma inspiração socioambiental, que prevaleceu, em grande parte, sobre conceitos defendidos pelo preservacionismo clássico ou tradicional.

A síntese socioambiental permeia todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que privilegia a interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo e pela pluriétnicidade. Apesar de terem sido excluídos do sistema duas importantes unidades de conservação socioambiental – as terras indígenas e as de quilombolas – pode-se dizer que o conceito de bens socioambientais está presente e consolidado em todo o Snuc.

Vejamos uma síntese do histórico da tramitação da Lei do Snuc no Congresso Nacional que faz o Consultor legislativo da Câmara dos Deputados Maurício Mercadante<sup>141</sup>, responsável pelo acompanhamento de todo o processo legislativo. Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma descrição completa e detalhada da tramitação do projeto de lei, alguns pontos são fundamentais à compreensão dos valores e conceitos socioambientais sintetizados na Lei do Snuc.

O projeto de lei encaminhado ao Congresso pelo presidente Fernando Collor de Mello em maio de 1992 adotava uma orientação claramente preservacionista<sup>142</sup>, inspirada em um modelo de unidade de conservação preocupado unicamente com o valor de espécies e ecossistemas e com a perda da biodiversidade em si, sem atentar para as exigências e necessidades humanas concretas, e sem qualquer referência à perda para a qualidade de vida das pessoas. Entre os objetivos, estão listados a conservação da diversidade biológica, a proteção a espécies ameaçadas de extinção, o manejo dos recursos da flora e da fauna, a proteção de paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica, a proteção de recursos hídricos e edáficos (relativos a solos), a educação ambiental e a recreação em contato com a natureza. Fica clara a concepção preservacionista que inspira o projeto, muito pouco

---

<sup>141</sup>MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do Snuc. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p.190-231.

<sup>142</sup>Conforme esclarece MERCADANTE (op.cit., p. 205), preservar a natureza, em sentido técnico, significa “mantê-la intocada, sem interferência humana”. Conservar a natureza tem um significado mais abrangente; não exclui o uso humano dos recursos naturais, dentro de limites que não comprometam a reprodução dos sistemas ecológicos.

voltado para a valorização social e econômica da diversidade biológica, e centrado na idéia de que a presença humana representa uma ameaça à conservação da diversidade biológica.

O projeto original criava três categorias de UCs: a primeira categoria eram as unidades de proteção integral (reserva biológica, estação ecológica, parque nacional, estadual e municipal, monumento natural e refúgio de vida silvestre); a segunda era a unidade de manejo provisório (reserva de recursos naturais) e terceira eram unidades de manejo sustentável (reserva de fauna, área de proteção ambiental, floresta nacional, estadual e municipal e reserva extrativista). O projeto priorizava, claramente, as unidades de proteção integral, onde há “proteção total dos atributos naturais que justificaram sua criação, efetuando-se a preservação dos ecossistemas em estado natural com um mínimo de alterações, sendo admitido apenas o uso indireto de seus recursos”. As unidades de conservação de proteção integral não admitem presença humana. Apesar de criar também categorias de manejo sustentável, estas são concebidas como de importância secundária, em relação às unidades de proteção integral.

A unidade de manejo provisório (reserva de recursos naturais) previa, em caráter transitório, a proteção total dos atributos naturais, até que fosse definida a sua destinação, por meio de estudos técnico-científicos, “tolerado o uso direto sustentável dos recursos apenas pelas comunidades tradicionais existentes no ato da criação”. A terceira categoria (unidades de manejo sustentável) previa a “proteção parcial dos atributos naturais, admitida a exploração de partes dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável”. Ou seja, as duas últimas categorias permitem a presença humana. Cabe salientar que as reservas extrativistas, previstas entre as unidades de manejo sustentável, já haviam sido criadas pelo Decreto nº 98.897/90, como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista<sup>143</sup>”.

Apesar da resistência de alguns preservacionistas, que vêem a reserva extrativista como um instrumento da reforma agrária, e não da conservação ambiental, ela foi incluída no sistema. Da mesma forma, foi mantida a inclusão da Área de Proteção Ambiental (APA), vista por alguns preservacionistas como um instrumento de ordenamento territorial, e não como uma unidade de conservação ambiental. A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) – área privada destinada à conservação – não foi mantida no projeto original como unidade de conservação integrante do Snuc, pois a concepção vigente era de que as áreas públicas é que seriam prioritárias para a conservação da diversidade biológica.

---

<sup>143</sup> A Lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 7.804/89, já previa as reservas extrativistas entre os espaços territoriais especialmente protegidos.

Apesar da inclusão da reserva extrativista, e da referência à possibilidade das comunidades tradicionais permanecerem, ainda que transitoriamente, na reserva de recursos naturais, não consta da proposta nenhuma definição legal de população tradicional. Mais do que isso: a proposta tende a desconsiderar a contribuição das populações tradicionais para a conservação da diversidade biológica e a possibilidade de envolvê-las em tal objetivo, e considera as suas atividades tradicionais e práticas de uso da terra como fatores de perda e diminuição da biodiversidade. O projeto original também não previa mecanismos concretos de participação social na criação, implantação e gestão das unidades de conservação, ou de consulta e envolvimento das comunidades locais. O projeto originariamente desenvolvido pelo Executivo tendia a privilegiar a atuação do Estado, por meio dos órgãos ambientais governamentais, tanto na definição e criação quanto na gestão das áreas protegidas.

Distribuído ao relator na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, o deputado Fábio Feldmann apresentou, em 1994, a sua primeira proposta de substitutivo, com diversas alterações no texto original. Ao justificar as modificações introduzidas, o relatório sintetiza as controvérsias que dividiram preservacionistas e socioambientalistas durante a sua tramitação<sup>144</sup>:

A despeito de sua inegável oportunidade, o Projeto, na forma proposta, padece os efeitos de uma concepção envelhecida sobre o significado e o papel das unidades de conservação, concepção esta que tende a desconsiderar as condições específicas de países pobres como o nosso, e que vem sendo paulatinamente revista e atualizada no mundo todo.

Na perspectiva tradicional, criar uma unidade de conservação significa, em essência, cercar uma determinada área, remover ou – alguns diriam – expulsar a população eventualmente residente e, em seguida, controlar ou impedir, de forma estrita, o acesso e a utilização da unidade criada. A preocupação básica, quase exclusiva muitas vezes, é com a preservação dos ecossistemas.

Essa radical intervenção do Poder Público sobre o domínio e a utilização da terra é, em geral, motivada pela necessidade de se manter determinadas áreas intocadas, tendo em vista sua importância ímpar, em termos científicos, culturais e, inclusive, econômicos, para as presentes e, sobretudo, as futuras gerações. Esses motivos são inegavelmente legítimos, defensáveis e justos. O problema, entretanto, é que, no processo corrente de criação de unidades de conservação, incorre-se, via de regra, em um equívoco fundamental: as unidades de conservação são concebidas e criadas a partir de uma decisão unilateral, de cima para baixo, como se fossem entidades isoladas, alheias e acima da dinâmica socioeconômica local e regional. A visão conservacionista, a rigor, é incapaz de enxergar uma unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e regional, de situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas. Conseqüentemente, as populações locais são encaradas com desconfiança, como se fossem uma ameaça permanente à integridade e aos objetivos da unidade, o que, nessas circunstâncias, isto é, nessa situação de isolamento e confronto, acaba se tornando verdade. A sociedade local, alijada do processo, sem possibilidades de participação e decisão – o que lhe permitiria conhecer e compreender melhor o significado e a importância de uma unidade de

---

<sup>144</sup> Conforme MERCADANTE, op.cit., p. 196-204.

conservação – percebe a intervenção do Poder Público como sendo um ato violento, autoritário, injusto e ilegítimo, e assume uma atitude de resistência, discreta algumas vezes, ostensiva outras.

Esta concepção tradicional do sentido e finalidade das unidades de conservação desenvolveu-se nos países ricos do norte, particularmente nos Estados Unidos, cuja afluência permite que se mantenham intactas grandes áreas naturais. Naquele país, as unidades de conservação são percebidas, em grande medida, como sendo um complemento lógico de uma vida estressante mas de elevado padrão, que requer relaxantes fins de semana. Nos países do Terceiro Mundo, para onde foi exportada essa concepção, a situação é radicalmente diferente. Nossos parques e reservas estão rodeados, não raro, de pobreza extrema. Essas áreas sobrevivem a duras penas como ilhas em um agitado mar de pressões sociais.

Mas isso não é tudo. Estas áreas são também cobiçadas por setores economicamente poderosos, interna e externamente.

O resultado dessa situação é que a maior parte das unidades legalmente criadas no país só existe mesmo no papel. Os decretos de criação são verdadeiras obras de ficção jurídica. A grande maioria das unidades não foi sequer regularizada fundiariamente. Os recursos financeiros e humanos disponíveis para a fiscalização são ridículos. É insignificante o número de parques e reservas submetidos a um manejo efetivo, tendo em vista os objetivos para os quais foram criados. A grande maioria dos planos de manejo que chegaram a ser elaborados nunca foi implementada. Muitas unidades ainda não foram totalmente descaracterizadas apenas porque situam-se em áreas de difícil acesso ou impróprias para o desenvolvimento de formas intensivas de exploração econômica.

Argumenta-se que a situação de penúria em que vivem as unidades de conservação é consequência da falta de recursos financeiros, carência esta que, por sua vez, seria determinada, em parte, pela situação de pobreza do país, mas, sobretudo, pela ausência da necessária vontade política para a implantação efetiva dessas áreas. A questão que precisa ser colocada, porém, é por que falta essa necessária vontade política? O conservacionismo tradicional tende a localizar a causa do problema na falta de sensibilidade ecológica e de espírito público das elites dirigentes, políticas e empresariais e, por extensão, na falta de educação e consciência da própria população. A degradação e as insuficiências do sistema de unidades de conservação seriam o resultado da prevalência de interesses privados e imediatistas sobre necessidades coletivas e de longo prazo. Embora não se possa negar relevância a esses argumentos, o fato é que eles indicam apenas um lado da questão.

Na realidade, se a sociedade brasileira, em geral, não está informada, conscientizada e convencida da importância dessas unidades é porque, em medida significativa, elas não são concebidas e manejadas com o propósito, claro, evidente e inequívoco, de contribuir para promoção social, cultural e econômica da população, especialmente das comunidades no entorno dessas áreas. As unidades de conservação não têm suficiente visibilidade social, passam despercebidas para a maior parte das pessoas ou são encaradas como uma verdadeira ameaça por aquelas comunidades diretamente afetadas.

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

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

*contribuem de modo marcante e comprovado para os objetivos de desenvolvimento nacional.*

Diante de situações como essas, vem se desenvolvendo uma concepção nova sobre o papel das unidades de conservação que procura redefinir o manejo dessas áreas protegidas tendo em vista assegurar, ao mesmo tempo, a conservação da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações humanas. Essa mudança de perspectiva caminha em conjunto com a evolução do conceito de conservação e das estratégias de desenvolvimento.

Essa nova concepção parte do princípio de que a conservação, como o desenvolvimento, destina-se ao homem. Garantir o bem-estar das gerações de hoje e de amanhã é o motivo essencial da conservação. Esta afirmação vai de encontro ao pensamento conservacionista tradicional que, de certo modo, tende a “absolutizar” o valor das espécies e dos ecossistemas, a despeito das exigências e necessidades humanas concretas, aqui e agora.

Com o afastamento do deputado Fábio Feldmann do Congresso Nacional para assumir a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, em 1995, a relatoria do projeto de lei que institui o Snuc foi distribuída ao deputado Fernando Gabeira, que incluiu novas modificações na proposta.

Entre os objetivos da conservação, foram incluídos:

- a) a valorização social e econômica da diversidade biológica;
- b) a proteção às fontes de alimento, os locais de moradia e outras condições materiais de subsistência de populações tradicionais, respeitando sua cultura e promovendo-as social e economicamente;
- c) a proteção e o estímulo ao uso costumeiro de recursos biológicos, de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação e uso sustentável;
- d) a proteção e a valorização do conhecimento das populações tradicionais, especialmente sobre formas de manejo dos ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais.

Foram incluídos também dispositivos visando orientar o Snuc para uma política que:

- a) assegure a participação das comunidades locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
- b) incentive as comunidades locais e as organizações privadas a participarem da gestão das unidades;
- c) garanta às comunidades locais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades, o acesso controlado a esses recursos, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

d) assegure a justa e equitativa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da criação das unidades entre a sociedade em geral e as populações locais afetadas<sup>145</sup>.

O substitutivo do deputado Fernando Gabeira acrescenta novas modalidades de unidades de conservação, todas de uso sustentável: a Reserva produtora de água, a Reserva ecológico-cultural e a Reserva ecológica integrada. A Reserva produtora de água, de posse e domínio públicos, tinha como objetivo a produção e o fornecimento de água potável para as populações humanas. A inclusão da Reserva ecológico-cultural foi proposta pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, da Universidade de São Paulo, coordenado pelo Prof. Antônio Carlos Diegues<sup>146</sup>.

A definição de Reserva ecológico-cultural é de 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”. O nome – Reserva ecológico-cultural – foi substituído, na versão final do projeto, por Reserva de desenvolvimento sustentável, graças, em grande parte, à experiência da Reserva de desenvolvimento sustentável de Mamirauá<sup>147</sup> – mas a definição foi mantida nos mesmos termos, acrescentando-se, entretanto, a possibilidade de só se fazer a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites “quando necessário” (artigo 20, parágrafo 2º da Lei nº 9.985/2000).

---

<sup>145</sup>GABEIRA, Fernando. Substitutivo ao PL 2.982/92. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (versão 19/11/96). In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.). *Unidades de conservação no Brasil*: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (Snuc). Resultado do seminário interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996, p. 177-198. Documentos do ISA n. 1.

<sup>146</sup>Conforme DIEGUES, Antônio Carlos. As populações humanas em áreas naturais protegidas da Mata Atlântica. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.). *Unidades de Conservação no Brasil*: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (Snuc). Resultado do seminário interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996, p. 28-35. Documentos do ISA n. 1.

<sup>147</sup>A Reserva de desenvolvimento sustentável de Mamirauá está situada a 600 km a oeste de Manaus, na confluência dos rios Solimões, Japurá e Auati Paraná, tendo a cidade de Tefé como a principal referência urbana. Foi criada inicialmente como Estação Ecológica, em 1990, pelo governo do Estado do Amazonas, e posteriormente, em 1996, transformada em Reserva de desenvolvimento sustentável, a fim de viabilizar a permanência e o envolvimento dos moradores na gestão de seus recursos naturais. Conforme: REIS, Marise. Terra Indígena Porto Praia: alternativa de posse de território e resistência à ordem socioambiental na RDS Mamirauá/AM. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza*: o desafio das sobreposições territoriais. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

Consulte-se também, a respeito: LIMA, Deborah de Magalhães. O envolvimento de populações humanas em unidades de conservação: a experiência de Mamirauá. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.). *Unidades de Conservação no Brasil*: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (Snuc). Resultado do seminário interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996, p.37-40. Documentos do ISA n. 1.

A Reserva ecológica integrada, segundo a definição constante do Substitutivo, “caracteriza-se pela gestão integrada e participativa de áreas ou unidades de conservação com diferentes objetivos de manejo, e tem como objetivos básicos a preservação da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade regional e o desenvolvimento sustentável”. Entretanto, a Reserva ecológica integrada não foi mantida na versão final<sup>148</sup>. A Reserva indígena de recursos naturais, proposta pelo Instituto Socioambiental, chegou a ser incluída e posteriormente retirada do Substitutivo, em função da oposição de alguns setores do Ibama e de algumas organizações indígenas. A Reserva particular do patrimônio natural passou a ser reconhecida como unidade de conservação, procurando-se estimular as iniciativas privadas em prol da conservação ambiental. O Substitutivo incluiu também uma definição de população tradicional, aprovada pelo Congresso com algumas alterações posteriores, e depois vetada pelo presidente FHC.

Em seu parecer, o deputado Fernando Gabeira justifica as alterações introduzidas em seu Substitutivo:

Desde a elaboração do primeiro anteprojeto de lei sobre o Snuc, que data de 1988 – e que, na sua essência, corresponde ao Projeto encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1992 – observou-se, no mundo todo e também internamente, uma expressiva evolução na concepção do significado e do papel das áreas naturais protegidas para a conservação da natureza e o desenvolvimento, com implicações importantes sobre o modo como essas áreas devem ser criadas e geridas. A principal crítica à concepção tradicional das unidades de conservação é a de que essas áreas são criadas e geridas sem consulta à sociedade, especialmente às comunidades mais diretamente atingidas, vale dizer, aqueles que vivem dentro ou no entorno das unidades. Os parques e reservas permanecem assim isolados, sem se integrarem à dinâmica socioeconômica local e regional. As comunidades mais atingidas são sobretudo aquelas de menor poder aquisitivo, que vivem no local há várias gerações, cuja economia baseia-se em formas tradicionais de exploração dos recursos naturais, dos quais dependem diretamente para sua subsistência material e reprodução sociocultural. Essas populações, que em geral não possuem títulos de propriedade das terras onde vivem, vêem-se, de um momento para o outro, desprovidas dos seus meios de vida e constrangidas a engrossar o contingente de marginalizados urbanos, já que as indenizações eventualmente propostas não são nem de perto suficientes para a aquisição de outras terras para trabalharem. Hoje se reconhece que a expulsão das populações tradicionais é negativa não apenas sob o ponto de vista social e humano, mas tem conseqüências danosas também no que se refere à conservação da natureza. Essas comunidades são, em grande medida, responsáveis pela manutenção da diversidade biológica e pela proteção das áreas naturais. Ao longo de gerações desenvolveram sistemas ecologicamente adaptados e não agressivos de manejo do ambiente. Sua exclusão, aliada às dificuldades de fiscalização dos órgãos públicos, muitas vezes expõe as unidades de conservação à exploração florestal, agropecuária e imobiliária predatórias. Com isso perde-se

---

<sup>148</sup> Apesar de não ter sido mantida a “reserva ecológica integrada”, o artigo 26 da Lei nº 9.985/2000 dispõe que: “Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.”

também o conhecimento sobre o manejo sustentável do ambiente natural acumulado por essas populações.

O problema das comunidades que vivem em unidades de conservação foi, sem dúvida, a questão que motivou os mais acalorados debates durante as reuniões técnicas realizadas por esta Comissão para subsidiar o parecer do relator. Constatase hoje que mais de 80% das unidades já criadas são habitadas por populações tradicionais. Entretanto, de acordo com a legislação vigente, essas áreas, na sua grande maioria, não admitem a presença dessas pessoas dentro dos seus limites.

O isolamento das unidades de conservação gera uma série de problemas que impossibilitam sua adequada implantação. A criação de um parque sempre implica, em certo sentido, uma perda para as comunidades locais, na medida em que estas perdem o acesso à área e não podem mais explorar os seus recursos naturais. A sua exclusão do processo de criação e gestão coloca-as inevitavelmente na situação de opositoras da unidade. Sem o apoio local, e considerando as já referidas crônicas limitações dos órgãos governamentais para uma fiscalização eficaz, torna-se quase impossível, muitas vezes, impedir a depredação dos parques e reservas.

Argumenta-se, comumente, que as dificuldades encontradas pelo Poder Público para administrar adequadamente as unidades de conservação são causadas pela carência de recursos, carência esta que, por sua vez, seria decorrente da falta de vontade política dos governantes. Esta é, todavia, apenas parte da verdade. O que se pode constatar facilmente é que a sociedade, em geral, não conhece, não compreende a importância das unidades de conservação. É sabido que só se valoriza aquilo que se conhece. Concebidos e geridos de forma centralizada, não participativa, os parques e reservas carecem da visibilidade política necessária à sua consolidação. O problema, portanto, não está apenas na falta de recursos, mas também no modelo de gestão.

É importante notar que a reação à exclusão das comunidades locais, especialmente das populações tradicionais, do processo de criação e gestão das unidades de conservação não é um fenômeno isolado. Ela retrata o atual processo de democratização e reorganização da sociedade civil, que tem possibilitado a emergência de novos atores sociais antes marginalizados. O melhor exemplo desse processo, na esfera das áreas naturais protegidas, são, sem dúvida, as Reservas Extrativistas, que representam o resultado da luta e do trabalho das populações seringueiras da Amazônia, cujo líder de maior expressão foi Chico Mendes.

(...)

Em resumo, o modelo de unidade de conservação que orientou nossa análise do Projeto de Lei nº 2.892/92 foi o seguinte:

1. As unidades de conservação devem ser concebidas e administradas como parte de um processo mais amplo de ocupação racional e de desenvolvimento social e econômico regional, desempenhando o papel vital que lhes cabe nesse processo. As unidades devem ser implementadas com o efetivo propósito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.
2. A criação das unidades de conservação deve ser precedida de amplos estudos e de consulta às comunidades interessadas. Deve-se assegurar especialmente às populações tradicionais residentes na área ou que dependam de seus recursos o acesso a esses recursos ou meios alternativos de existência em condições dignas.
3. A despeito do fato de que a responsabilidade pela gestão das unidades de conservação deve caber a um órgão público, isso não significa que o manejo deva ser feito exclusivamente por este órgão. Pelo contrário, a conservação do patrimônio natural e sua utilização de modo sustentável são um dever e um direito de toda a sociedade. Isto deve induzir a uma estratégia de co-participação das instituições públicas, das ONGs e das comunidades no manejo dessas áreas.
4. É necessário buscar novas e criativas formas de gestão e financiamento das unidades de conservação que assegurem, nos casos possíveis, sua viabilidade econômica, envolvendo os proprietários particulares e a iniciativa privada.



O parecer do deputado Fernando Gabeira revela alguns pontos fundamentais das divergências conceituais e estratégicas entre os preservacionistas e os socioambientalistas. Ao falarmos sobre os conceitos e valores adotados pela Lei do Snuc sob a influência do socioambientalismo e do multiculturalismo, veremos que o novo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza estabeleceu novos paradigmas no tratamento jurídico da relação entre homem e natureza, e que, a rigor, podemos falar em um Sistema Nacional de Unidades de Conservação Socioambiental – ainda que algumas categorias importantes tenham sido excluídas desse sistema, como os territórios indígenas e de quilombolas.

### 3.1.4 Populações tradicionais: a construção de um conceito jurídico

Um dos paradigmas socioambientais fundamentais, que permeia a Lei nº 9.985/2000, é a articulação entre biodiversidade e sociodiversidade. Entre os objetivos e diretrizes do Snuc, estão elencadas não apenas a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos e a proteção às espécies ameaçadas de extinção, as paisagens naturais e recursos hídricos e edáficos (solos) como também a “proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”<sup>149</sup>. Entre os objetivos do Snuc estão não apenas a conservação da biodiversidade como também a conservação da sociodiversidade, dentro de um contexto que privilegia a interação do homem com a natureza, e as interfaces entre diversidade biológica e cultural.

No mesmo sentido, as diretrizes do Snuc apontam não apenas para a criação de um conjunto de unidades de conservação com amostras representativas dos diferentes ecossistemas brasileiros como também para a necessidade da participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Outra diretriz apontada pelo Snuc é a “garantia às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação de meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”<sup>150</sup>.

O conceito de “populações tradicionais”, desenvolvido pelas ciências sociais e incorporado pelo ordenamento jurídico, só pode ser compreendido a partir da interface entre biodiversidade e sociodiversidade. Entre os cientistas sociais e ambientais, a categoria

---

<sup>149</sup>BRASIL. Lei nº 9.985/2000, artigo 4º.

<sup>150</sup>BRASIL. Lei nº 9.985/2000, artigo 5º.

“populações tradicionais” já é relativamente bem aceita e definida. Ainda que alguns antropólogos apontem as dificuldades geradas pela forte tendência à associação com concepções de imobilidade histórica e atraso econômico<sup>151</sup> e considerem o conceito “problemático” em face da forma diversificada e desigual com que os segmentos sociais se inserem na Amazônia socioambiental<sup>152</sup> a categoria “populações tradicionais” tem sido bastante reconhecida em sua dimensão política e estratégica. Entretanto, o Direito ainda dá os primeiros passos na formulação de uma definição – jurídica – de “populações tradicionais”.

A Lei do Snuc reconhece, em diversos dispositivos, o papel e a contribuição das populações tradicionais para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, tendo criado duas categorias de unidades de conservação de uso sustentável: a reserva extrativista e a reserva de desenvolvimento sustentável, especificamente destinadas a abrigar populações tradicionais e a proteger os meios de vida e a cultura dessas populações. Além das referidas unidades de conservação, que têm como objetivo principal abrigar populações tradicionais e proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, as Florestas Nacionais também admitem a presença de populações tradicionais residentes. Embora o objetivo primordial das Florestas Nacionais não seja abrigar populações tradicionais, e sim promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais, a permanência de populações tradicionais que as habitam quando de sua criação é expressamente admitida<sup>153</sup>.

A participação das populações tradicionais na gestão das unidades de conservação é também assegurada, dispendo a Lei do Snuc que as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável serão geridas por Conselhos Deliberativos, presididos pelos órgãos responsáveis por sua administração e constituídos de representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes nas áreas. As populações tradicionais residentes em Florestas Nacionais são também representadas em seus Conselhos Consultivos.

Às populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja admitida é também assegurada indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes e o reassentamento pelo Poder Público, em local e condições acordadas

---

<sup>151</sup>LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil*: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002, p.23.

<sup>152</sup>ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). Diversidade sociocultural e políticas ambientais na Amazônia: o cenário contemporâneo. Apresentação. *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano 1, n. 1, Rio de Janeiro: 2002, p.3-5. Consulte-se também: VIANNA, Lucila Pinsard. *Considerações críticas sobre a construção da idéia de população tradicional no contexto das unidades de conservação*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

<sup>153</sup>BRASIL, Lei nº 9.985/2000, artigo 17, parágrafo 2º.

entre as partes. A Lei do Snuc utiliza a expressão “populações tradicionais” em diversos dispositivos. Entretanto, o conceito de “população tradicional” que era estabelecido no inciso XV do artigo 2º foi vetado pelo Poder Executivo, e era o seguinte:

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

Na Mensagem nº 967, de 18/7/2000, enviada pelo Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional, as razões do veto ao conceito de população tradicional são assim expostas:

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

O veto ao conceito de população tradicional foi defendido não apenas por preservacionistas, que consideravam a definição excessivamente ampla, e, portanto, suscetível de utilização indevida, como também pelo movimento dos seringueiros da Amazônia, que considerava a definição excessivamente restritiva, pela exigência da permanência na área “há três gerações”, pois quando se cria uma reserva extrativista ou uma reserva de desenvolvimento sustentável, o que se pretende é assegurar os meios de vida e a cultura das populações extrativistas, independentemente do tempo de permanência na área.

No plano internacional, a Convenção da Diversidade Biológica reconhece, em seu preâmbulo, a “estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais”, e estabelece, no artigo 8 (j), que os países signatários da Convenção devem “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica”. Entretanto, não estabelece uma definição de “comunidades locais”, ou de populações indígenas com “estilos de vida tradicionais”.

Internamente, a Medida Provisória nº 2.186-16/2001, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, estabelece a seguinte definição de comunidade local: “grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas”.

A Portaria nº 22/92, do Ibama, que criou o Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais, estabeleceu a seguinte definição: “comunidades que tradicional e culturalmente têm sua subsistência baseada no extrativismo de bens naturais renováveis”. Estabelecida por um instrumento administrativo, não se pode dizer que esta seja propriamente uma “definição legal” de população tradicional, embora delimite o campo de atuação do referido Centro. O Decreto nº 98.897/90, embora não estabeleça uma definição de população tradicional ou extrativista, reconheceu as reservas extrativistas como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista”<sup>154</sup>.

Já a Lei do Snuc, ao definir as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, estabeleceu, ainda que indiretamente, o conceito de populações tradicionais, “cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte” (no caso das reservas extrativistas), ou “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” (no caso das reservas de desenvolvimento sustentável)<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup>Há outros instrumentos legais que fazem referência às populações tradicionais. Entre eles, o Decreto nº 32.412, de 1º/10/90, do Estado de São Paulo, que estabelece condições para a implantação da Estação Ecológica de Juréia-Itatins e fixa critérios para a identificação das comunidades tradicionais locais. Tal Decreto assegura às comunidades tradicionais que residem na referida Estação Ecológica, “que comprovadamente subsistam da pesca, agricultura e prestação de serviços aos moradores locais”, o exercício dessas atividades, desde que realizadas de forma compatível com os objetivos da Estação Ecológica, nos termos de seu plano diretor e respectivo zoneamento. Já a Lei nº 293, de 20/04/1995, do Estado do Rio de Janeiro, dispõe sobre a permanência de populações nativas residentes em unidades de conservação. A referida lei autoriza o Poder Executivo a assegurar às populações nativas residentes há mais de cinquenta anos em unidades de conservação do Estado do RJ o direito real de uso das áreas ocupadas, “desde que dependam, para sua subsistência, direta e prioritariamente, dos ecossistemas locais, preservados os atributos essenciais de tais ecossistemas”. Tal lei exclui a possibilidade de concessão de direito real de uso a tais populações em reservas biológicas. Outro diploma legal que faz referência expressa às “populações tradicionais” é o Decreto nº 4.895/2003, que dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos d’água de domínio da União para fins de aquicultura. Estabelece que as populações tradicionais devem ter prioridade nas autorizações de uso dos referidos espaços físicos.

<sup>155</sup>BRASIL, Lei nº 9.985/2000, arts. 18 e 20.

O conceito de “populações tradicionais” foi, entretanto, desenvolvido pelas ciências sociais, e, para melhor compreendê-lo, parece-nos fundamental recorrer aos conhecimentos produzidos por essas ciências. A categoria “populações tradicionais” está relacionada ao uso de técnicas ambientais de baixo impacto, e a formas equitativas de organização social e de representação. Os antropólogos Manuela Carneiro da Cunha e Mauro de Almeida<sup>156</sup> discorrem sobre o tema:

Quem são as populações tradicionais? O emprego do termo “populações tradicionais” é propositalmente abrangente. Contudo, essa abrangência não deve ser confundida com confusão conceitual. Definir as populações tradicionais pela adesão à tradição seria contraditório com os conhecimentos antropológicos atuais. Definilas como populações que têm baixo impacto sobre o ambiente, para depois afirmar que são ecologicamente sustentáveis, seria mera tautologia. Se as definirmos como populações que estão fora da esfera do mercado, será difícil encontrá-las hoje em dia.

(...)

No momento, a expressão “populações tradicionais” ainda está na fase inicial de sua vida. Trata-se de uma categoria pouco habitada, mas já conta com alguns membros e candidatos à entrada. Para começar, tem existência administrativa: o Centro Nacional de Populações Tradicionais, um órgão do Ibama. No início, a categoria congregava seringueiros e castanheiros da Amazônia. Desde então expandiu-se, abrangendo outros grupos, que vão de coletores de berbigão de Santa Catarina a babaqueiras do sul do Maranhão e quilombolas do Tocantins. O que todos esses grupos possuem em comum é o fato de que tiveram pelo menos em parte uma história de baixo impacto ambiental e de que têm no presente interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram. E, acima de tudo, estão dispostos a uma negociação: em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais.

(...)

Já podemos afirmar que as populações tradicionais são grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (através de meios práticos e simbólicos) uma identidade pública que inclui algumas e não necessariamente todas as seguintes características: o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, a presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados.

As populações tradicionais são também definidas pela sua relação de relativa simbiose com a natureza, pelo conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos e pela noção de território ou espaço onde se reproduzem econômica e socialmente. Convém destacar que a própria formulação do conceito de populações tradicionais está associado a um novo modelo de conservação (socioambiental), que considera a enorme diversidade cultural existente no Brasil, e as formas culturalmente diferenciadas de apropriação e utilização dos recursos naturais. Esse novo modelo vê as populações tradicionais como parceiros na conservação

---

<sup>156</sup>CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W.B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto Socioambiental, 2001, p.184-193.

ambiental, legitimamente interessados em participar da concepção e gestão de políticas públicas socioambientais. Considera, ainda, que as populações que tradicionalmente vivem em um determinado território e desenvolvem técnicas e práticas sustentáveis de manejo de seus recursos naturais são as mais capacitadas e interessadas em promover a sua conservação, e não podem ser excluídos<sup>157</sup>.

A nova visão socioambiental considera que o Brasil possui enorme diversidade cultural, vivendo aqui povos indígenas, pescadores artesanais, extrativistas, ribeirinhos, etc., que desenvolveram relações próprias e diferenciadas com a natureza, tanto no plano simbólico quanto no campo das técnicas e modos de fazer e produzir – distintas daquelas existentes nas sociedades urbano-industriais<sup>158</sup>. Nas palavras de Antônio Carlos Diegues, essas populações tradicionais desenvolveram “modos de vida particulares que envolvem uma grande dependência dos ciclos naturais, um conhecimento profundo dos ciclos biológicos e dos recursos naturais, tecnologias patrimoniais, simbologias, mitos e até uma linguagem específica”, que traduzem um outro tipo de relação homem-natureza<sup>159</sup>.

Trata-se de uma visão crítica do modelo preservacionista tradicional, que tende a privilegiar as unidades de conservação sem a presença humana, com base na concepção ou “mito” de que existe um “mundo natural selvagem, intocado e intocável”, e de que a “única forma de proteger a natureza é afastá-la do homem, através de ilhas onde este pudesse admirá-la e reverenciá-la”<sup>160</sup>, modelo que traduz uma visão da relação entre sociedade e natureza influenciada pelo preservacionismo norte-americano e por uma visão estética da natureza.

Mais do que isso, as novas concepções socioambientais contestam a idéia de que biodiversidade – a diversidade de espécies, ecossistemas e genética – seja apenas um produto da própria natureza, sem a intervenção humana. A biodiversidade é também uma construção cultural e social, e resultado da ação humana. “As populações humanas não apenas convivem com a floresta e conhecem os seres que aí habitam, mas também a manejam, ou seja, manipulam seus componentes orgânicos e inorgânicos. Portanto, o manejo das espécies

---

<sup>157</sup>CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro de. Mudanças ambientais globais e populações tradicionais. Versão em português do artigo Global environmental changes and traditional populations. In: HOGAN, Daniel J.; TOLMASQUIM, Maurício T. (Eds.). *Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001.

<sup>158</sup>DIEGUES, Antônio Carlos. O mito do paraíso desabitado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 24, 1996. Publicação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Ministério da Cultura, p.141-151.

<sup>159</sup>DIEGUES, op. cit., p. 142.

<sup>160</sup>DIEGUES, op. cit., p. 141.

naturais por populações tradicionais resulta no aumento de comunidades vegetais e na sua integração com espécies animais e com o homem”, destacam Diegues, Andrello e Nunes<sup>161</sup>.

Procurando descrever as populações tradicionais – que dividem em indígenas e não-indígenas – Diegues e Arruda<sup>162</sup> apresentam as seguintes características, que lhes seriam comuns:

- a) dependência da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais constroem um modo de vida;
- b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido por oralidade de geração em geração;
- c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
- d) moradia e ocupação do território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados;
- e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implicaria uma relação com o mercado;
- f) reduzida acumulação de capital;
- g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
- h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, pesca e atividades extrativistas;
- i) tecnologia utilizada, que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo processo o produtor e sua família dominam desde o início até o produto final;
- j) fraco poder político, que em geral reside nos grupos de poder dos centros urbanos;

---

<sup>161</sup>DIEGUES, Antônio Carlos, ANDRELLO, Geraldo; NUNES, Márcia. Populações tradicionais e biodiversidade na Amazônia: levantamento bibliográfico georreferenciado. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al (Orgs.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto Socioambiental, 2001, p. 205-224.

<sup>162</sup>DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S.V (Orgs.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001, p. 26.

k) auto-identificação ou identificação por outros de pertencer a uma cultura distinta.

Baseando-se em tais características, Diegues e Arruda propõem a seguinte definição de populações tradicionais:

grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.<sup>163164</sup>

Os referidos autores descrevem as características das seguintes populações tradicionais não-indígenas: açorianos, babaçueiros, caboclos/ribeirinhos amazônicos, caiçaras, caipiras/sitiantes, campeiros (pastoreio), jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praieiros, quilombolas, sertanejos/vaqueiros e varjeiros (ribeirinhos não-amazônicos). Segundo os mesmos autores, apesar das populações tradicionais indígenas e não-indígenas compartilharem características comuns no que diz respeito ao conhecimento da biodiversidade, há diferenças entre elas: o fato de que as populações indígenas têm uma história sociocultural anterior e distinta da sociedade nacional e línguas próprias. Entretanto, “as populações tradicionais não-indígenas receberam forte influência indígena, que se revela não só nos termos regionais, como nas diversas tecnologias patrimoniais de preparação de alimento, cerâmica, técnicas de construção e instrumentos de caça e pesca”<sup>165</sup>. Há, entretanto, relativamente poucos dados sobre a totalidade das populações tradicionais brasileiras<sup>166</sup>.

Certo é que o conceito jurídico de “população tradicional” deve ser construído a partir das características e descrições apontadas pelas ciências sociais, e que a interpretação judicial dos dispositivos do Snuc referentes às populações tradicionais deve se basear nos conhecimentos antropológicos sobre a matéria, que emprestam sentido e conteúdo à expressão “população tradicional”.

O princípio fundamental que deve orientar toda a aplicação e interpretação judicial do Snuc é de que se trata de um sistema de unidades de conservação socioambientais, que visa

<sup>163</sup>DIEGUES; ARRUDA, op. cit., p.27.

<sup>164</sup>Consulte-se ainda: LIMA, Deborah; POZZOBON, Jorge. Amazônia socioambiental – sustentabilidade ecológica e diversidade social. In: VIEIRA, Ima Célia Guimarães et al (Orgs.). *Diversidade Biológica e cultural da Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2001, p.195-251.

<sup>165</sup>DIEGUES; ARRUDA, op. cit., p.38.

<sup>166</sup>Consulte a respeito: LIMA, Ludmila Moreira. Retrospectiva das atividades desenvolvidas no contexto da pesquisa Mapeamento das populações extrativistas da Amazônia Legal. In: ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano 1, no. 1, 2002, p.63-64.



proteger e conservar os recursos naturais e culturais associados, baseado na compreensão unitária e indissociável de ambiente e cultura, e de integração entre o homem e a natureza. A enorme diversidade de ecossistemas brasileiros produziu culturas diferenciadas, adaptadas ao ambiente em que vivem, e que com ele guardam íntimas relações. Tanto a diversidade biológica quanto a diversidade cultural são valores constitucionalmente protegidos, e a especial preocupação do legislador em assegurar às populações tradicionais as condições necessárias à sua reprodução física e cultural é motivada pelo reconhecimento de sua relação diferenciada com a natureza.

Finalmente, embora fuja do objeto específico do presente trabalho abordar o papel dos agricultores tradicionais na conservação da agrobiodiversidade, não podemos deixar de mencionar que estes – ainda que não expressamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico como tais – certamente se encaixam dentro do conceito de “populações tradicionais”<sup>167</sup>, ou de “comunidades locais”, conforme a opção terminológica que se adote. Os agricultores tradicionais, ou familiares, são, em grande parte, responsáveis pela manutenção da diversidade de espécies e variedades agrícolas. Adotam mecanismos de seleção e melhoramento genético, domesticação e intercâmbio de sementes que asseguram a variabilidade genética das plantas cultivadas e a conservação da agrobiodiversidade. Portanto, as políticas de conservação *in situ* da diversidade biológica agrícola não podem deixar de reconhecer e valorizar o papel dos agricultores no manejo da diversidade fitogenética, e de promover as suas práticas e sistemas agrícolas tradicionais<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup>No mesmo sentido: CASTILHO, Ela Wiecko V. Parâmetros para o regime jurídico *sui generis* de proteção ao conhecimento tradicional associado a recursos biológicos e genéticos. In: MEZZARROBA, Orides (Org.). *Humanismo latino e Estado no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux; Fondazione Cassamarca, 2003, p.453-472.

<sup>168</sup>Vide, a respeito: ALMEIDA, Paula; TARDIN, José Maria; PETERSEN, Paulo. Conservando a biodiversidade em ecossistemas cultivados: ação comunitária na manutenção de variedades locais no Agreste da Paraíba e no Centro-Sul do Paraná. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que, por que*. Brasília: Instituto Socioambiental e Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 147-157. No plano internacional, o Tratado (ou Compromisso, em inglês: *Undertaking*) de Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura, da International Food and Agriculture Organization (FAO), agência da ONU, reconhece os “direitos de agricultores” (*farmers’ rights*), definidos como “direitos resultantes de contribuições passadas, presentes e futuras, dos agricultores para a conservação, o desenvolvimento e a guarda de recursos genéticos vegetais, particularmente aqueles nos centros de origem/diversidade”. Entretanto, ainda não estão definidas as formas de implementação prática de tais direitos de agricultores. Consulte-se a respeito: GIRSBERGER, Martin A. *Biodiversity and the concept of farmers’ rights in international law: factual background and legal analysis*. Studies in Global Economic Law, v. 1., edited by Thomas Cottier. Bern: Peter Lang AG, European Academic Publishers, 1999.

### 3.1.5 Povos indígenas e quilombolas: *status* jurídico diferenciado

Os povos indígenas e quilombolas guardam características semelhantes às das populações tradicionais, tanto no tocante ao manejo e uso compartilhado dos recursos naturais existentes em seus territórios quanto no que diz respeito aos conhecimentos, inovações e práticas coletivas, relevantes para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade. Entretanto, do ponto de vista jurídico, há uma clara distinção entre os povos indígenas e os quilombolas e as populações tradicionais, principalmente em relação ao reconhecimento constitucional de direitos territoriais especiais.

Aos povos indígenas, a Constituição dedica todo um capítulo, onde são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, obrigando a União a demarcá-las e protegê-las. A Constituição estabelece uma clara definição de terra indígena, suficientemente abrangente para incluir tanto as habitadas em caráter permanente quanto as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis para a preservação de recursos ambientais e as necessárias à sua reprodução física e cultural. Assegura aos povos indígenas a posse permanente de suas terras tradicionais e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Seguindo uma orientação multicultural e pluriétnica, a Constituição estabelece um sólido regime jurídico de proteção aos direitos indígenas, dando legitimidade aos índios, suas comunidades e organizações para ingressar em juízo para defendê-los, intervindo o Ministério Público. Já se falou extensivamente, em capítulo anterior deste trabalho, sobre a proteção constitucional aos povos indígenas, e sobre o rompimento com o paradigma do assimilacionismo, e não teria sentido repetir o que já foi dito.

O Estatuto do Índio em vigor (Lei nº 6.001/73) estabelece as seguintes definições: – índio ou silvícola é todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional; – comunidade indígena ou grupo tribal é um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados (artigo 3º, incisos I e II).

O artigo 4º do Estatuto do Índio estabelece ainda distinções entre índios isolados (quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes por meio de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional), em vias de integração

(quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existências comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento) e integrados (quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições características da sua cultura).

Em face da nova perspectiva constitucional, que assegura e valoriza a diversidade cultural, as distinções entre índios “isolados” e “integrados”, estabelecidas no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73) estão superadas. A Constituição não discrimina categorias diferentes de índios, para efeito de exercício de seus direitos e a lei ordinária não pode fazê-lo. Ademais, a condição de índio deixou de ser transitória para ser permanente, já que o objetivo constitucional é assegurar a diversidade e não a homogeneidade<sup>169</sup>.

Destaque-se ainda que a Convenção nº 169<sup>170</sup>, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos indígenas e tribais, estabelece que o critério fundamental para determinar os grupos (indígenas e tribais) a que se aplicam as suas disposições deve ser a consciência de sua identidade indígena ou tribal (ou seja, a própria auto-identificação).

O critério da auto-identificação (ou auto-atribuição) é também o adotado para a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Nos termos do artigo 68 do ADCT, aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Os quilombolas também têm direitos territoriais especiais assegurados pela Constituição, o que também os distingue das demais populações tradicionais, do ponto de vista de reconhecimento de direitos.

O Decreto nº 4.887, editado pelo presidente Lula no dia 20/11/2003 (em que se comemora o Dia Nacional da Consciência Negra), e que regulamenta o procedimento de

---

<sup>169</sup>Há diversos dispositivos do Estatuto do Índio em vigor (Lei nº 6.001/73) que não foram recepcionados pela nova Constituição. Desde 1991, tramita no Congresso Nacional o projeto de lei que institui o novo “Estatuto das Sociedades Indígenas”, que procura adaptar a legislação ordinária aos novos parâmetros constitucionais, a partir de uma perspectiva mais centrada nos direitos coletivos dos povos indígenas do que nos direitos individuais dos índios.

<sup>170</sup>A Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre povos indígenas e tribais, já foi ratificada pelo Congresso Nacional. Ela substituiu a Convenção nº 107 da OIT, que adotava uma orientação integracionista, claramente superada pela Convenção nº 169, cujo princípio é o respeito e a proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais. Garante aos povos indígenas o direito de decidir sobre suas prioridades em relação ao processo de desenvolvimento, e de gerir, na medida do possível, seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Utiliza a expressão “povos”, ressaltando que esta não deve ser interpretada no sentido conferido pelo direito internacional, ou seja, no sentido de formação de Estados próprios. Tanto a Organização das Nações Unidas (ONU) como a Organização dos Estados Americanos (OEA) estão em processo de elaboração de declarações internacionais sobre os direitos indígenas.

identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, traz a seguinte definição:

artigo 2º – Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Verifica-se que os principais critérios adotados pelo referido decreto para a identificação dos quilombolas é a auto-atribuição (critério também consagrado pela Convenção 169 da OIT, já mencionada) e a relação histórica com um território específico. O conceito de quilombo sofreu grandes evoluções, tanto no plano antropológico como no plano legal, conforme se demonstrará no capítulo próprio. Importante destacar, por enquanto, que os povos indígenas e os quilombolas possuem *status* jurídico diferenciado em relação às populações tradicionais mencionadas na Lei do Snuc, principalmente em relação ao reconhecimento constitucional de seus direitos territoriais especiais.

### 3.1.6 Populações tradicionais e suas relações com o território: as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável

Algumas etnias (como o povo indígena Guarani e o povo cigano) não têm relação com um território específico. Entretanto, a territorialidade tem sido considerada por estudos antropológicos como um fator fundamental na identificação das populações tradicionais. Paul E. Little<sup>171</sup>, ao analisar o conceito de povos tradicionais sob o enfoque da teoria antropológica da territorialidade, faz as seguintes considerações:

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

(...)

*Outro aspecto fundamental da territorialidade humana é que ela tem uma multiplicidade de expressões, o que produz um leque muito amplo de tipos de territórios, cada um com suas particularidades socioculturais.* Assim, a análise antropológica da territorialidade também precisa de abordagens etnográficas para entender as formas específicas dessa diversidade de territórios. No intuito de entender a relação particular que um grupo social mantém com seu respectivo território, utilizo o conceito de cosmografia, definido como os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território. A cosmografia de um

---

<sup>171</sup>LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002, p.3-4.

grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele.

Little descreve como elementos fundamentais dos territórios das populações tradicionais os vínculos sociais, simbólicos e rituais que estas mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos, e propõe a construção do conceito de “povos tradicionais”, a partir de três elementos: regime de propriedade comum, sentido de pertencimento a um lugar específico e profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva. Tais elementos seriam comuns aos povos tradicionais, embora Little destaque que tais semelhanças não afastam as inúmeras diferenças existentes entre os diversos povos tradicionais em outros planos socioculturais: religioso, lingüístico, etc.

A importância da territorialidade para a identificação das comunidades quilombolas é também destacada por pesquisadores da área jurídica e antropológica, responsáveis pela elaboração do estudo denominado “Comunidades Quilombolas: Direito à Terra”<sup>172</sup>:

A territorialidade é um fator fundamental na identificação dos grupos tradicionais, entre os quais se inserem os quilombolas. Tal aspecto desvenda a maneira como cada grupo molda o espaço em que vive, e que se difere das formas tradicionais de apropriação dos recursos da natureza. São as terras de uso comum, em especial as “terras de preto”, cuja ocupação não é feita de forma individualizada, e sim em um regime de uso comum. O manejo do espaço territorial “obedece a sazonalidade das atividades, sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade.

(...)

Dessa forma, e de um lado, deve ser dada especial atenção, dentre os parâmetros de identificação do território das comunidades quilombolas, à sua *identidade coletiva*. Trata-se de identificar a forma pela qual o grupo remanescente de quilombo conseguiu manter o seu modo de vida, resistindo às influências externas e mantendo

---

<sup>172</sup>SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Comunidades quilombolas: direito à terra*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura, Editorial Abaré, 2002, p.78-79.

Consulte também: ANDRADE, Tânia; PEREIRA, Carlos Alberto Claro; ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira (Eds.). *Negros do Ribeira: reconhecimento étnico e conquista do território*. São Paulo: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, 2000 (Cadernos Itesp, 3); WAGNER, Alfredo. *Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica*. In: LEITÃO, Sérgio (Org.). *Direitos territoriais das comunidades negras rurais*. Documentos do ISA, no. 5, São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999, p. 11-18; BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal à luz da Lei nº 9.985/00*. Curitiba: Juruá Editora, 2003; SILVA, Martiniano J. *Quilombos do Brasil Central: violência e resistência escrava: 1719-1888*. Goiânia: Kelps, 2003; O'DWYER, Eliane Cantarino. *Remanescentes de quilombos na fronteira amazônica: a etnicidade como instrumento de luta pela terra*. In: ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano 1, no. 1, 2002, p.77-86; SILVA, Dimas Salustiano da. *Constituição democrática e diferença étnica no Brasil contemporâneo: um exercício constitucional-concretista face o problema do acesso à terra das comunidades negras remanescentes dos quilombos*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1996.

os seus traços culturais e habitacionais ao longo das gerações. A partir da identificação desse modo de vida, conclui-se, em regra, que a titulação deve recair não só sobre os espaços em que o grupo mora e cultiva, mas também sobre aqueles necessários ao lazer, à manutenção da religião, à perambulação entre as famílias do grupo e também aqueles destinados ao estoque de recursos naturais.

O conceito de território, portanto, deve ser compreendido à luz da interpretação antropológica, como o espaço necessário à reprodução física e cultural de cada povo tradicional, e considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço territorial. Tal conceito não guarda relação com o tempo imemorial, e sim com os usos, costumes e tradições dos povos tradicionais, e traduzem uma ocupação coletiva do espaço, onde predomina o uso e a gestão compartilhada dos recursos naturais.

Alfredo Wagner de Almeida<sup>173</sup>, ao dissertar sobre a emergência de novas identidades sociais e políticas na Amazônia, e a necessidade de se distinguir terra e território, lista vinte identidades coletivas “às quais correspondem territorialidades específicas”, entre as quais estariam os seringueiros, os atingidos por barragens e as quebradeiras de coco babaçu. Destacando que não há propriamente um “censo” das populações tradicionais, o referido pesquisador afirma que, segundo o censo agropecuário, há 400 mil quebradeiras de coco babaçu e 163 mil seringueiros.

A criação das reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável – unidades de conservação de uso sustentável – foi norteada justamente pelo reconhecimento, pelo ordenamento jurídico, da essencialidade do território para as populações tradicionais, e de sua importância para a própria construção da identidade coletiva dos mesmos.

---

<sup>173</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Avaliação da metodologia de zoneamento ecológico-econômico para a Amazônia*. Transcrição dos debates. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2001.

### 3.1.7 Reservas extrativistas

As reservas extrativistas foram inseridas entre os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente por meio da Lei nº 7.804, de 18/7/89<sup>174</sup>, e sua criação e implantação foram regulamentadas pelo Decreto nº 98.987, de 30/1/90. Atualmente, estão incluídas entre as unidades de conservação de uso sustentável, integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei nº 9.985, de 18/7/2000. Trata-se, entretanto, de unidade de conservação inspirada em conceitos completamente distintos das áreas protegidas “tradicionais”.

A proposta de reserva extrativista foi formulada inicialmente como Projeto de Assentamento Extrativista, e incluída no Programa Nacional de Reforma Agrária em 1987<sup>175</sup>, como uma alternativa aos projetos de colonização do Incra, que contemplasse as formas de ocupação da terra por populações tradicionais da Amazônia, e respeitasse o extrativismo (principalmente de borracha e castanha), atividade centrada nas “colocações”: unidades produtivas familiares dos seringueiros, formadas por árvores de seringa (seringueiras) e pelas áreas de caça, pesca, agricultura de subsistência e coleta de frutos, em que os produtos explorados não estão restritos a uma área exclusiva, e sim espalhados de forma aleatória pela floresta, o que torna a imposição de rígidos limites de uso e propriedade, individuais, incompatível com a realidade dos seringais e com a política de reforma agrária centrada na distribuição de lotes familiares e individuais, destinados à produção agrícola.<sup>176</sup>

A proposta das reservas extrativistas surgiu no contexto da luta pela reforma agrária, e a partir de mobilizações sociais e políticas realizadas inicialmente pelos seringueiros do vale do rio Acre, especialmente do município de Xapuri (AC), e sob a liderança de Chico Mendes: presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, líder do Conselho Nacional de

---

<sup>174</sup>A Lei nº 7.804, de 18/7/89, deu nova redação ao inciso VI do artigo 9º. da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

<sup>175</sup>A Portaria nº 647, de 30/7/87, do Incra, autorizou a criação de “projetos de assentamento extrativista”, destinados à “exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupam ou venham a ocupar mencionadas áreas. Ao todo, foram criados 10 projetos de assentamento extrativista na Amazônia, nos estados do Acre, Amapá e Amazonas.

<sup>176</sup>ALLEGRETTI, Mary Helena. Reservas extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: ARNT, Ricardo (Ed.). *O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, Fundação Konrad Adenauer, 1994; ALLEGRETTI, Mary Helena. *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2002. Consulte-se, também: SILVA, Marina. Histórias da floresta, da vida e do mundo. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.199-212.

Seringueiros e um dos fundadores da Aliança dos Povos da Floresta<sup>177</sup>. O objetivo central das reservas extrativistas é conciliar a solução dos conflitos pela posse da terra com a gestão sustentável de recursos naturais, fazendo convergir políticas públicas que tendem a atuar de forma divergente: reforma agrária e meio ambiente<sup>178</sup>.

Os seringueiros, trabalhadores rurais que vivem da extração do látex na Amazônia, iniciaram um movimento social que se opunha às injustiças geradas pela estrutura social e econômica do sistema de aviação. Por meio do sistema de aviação, os seringueiros (trabalhadores oriundos principalmente do Nordeste) praticavam a atividade de extração da borracha, juntamente com suas famílias, e trocavam sua produção e força de trabalho por alimentos, comprados no barracão do patrão. Entretanto, jamais conseguiam, com o preço pago pela sua produção de borracha, saldar as suas dívidas com o barracão, e acabavam escravizando-se<sup>179</sup>.

Os seringueiros começaram a se opor e a resistir ao sistema de aviação por meio de mobilizações iniciadas a partir de sindicatos de trabalhadores rurais, e, posteriormente, por intermédio do Conselho Nacional de Seringueiros, que, em 1985, realizou em Brasília o I Encontro Nacional dos Seringueiros, um marco em sua trajetória histórica. Uma das formas de resistência pacífica dos seringueiros, que se tornou conhecida nacional e internacionalmente, era os “empates”: ações diretas realizadas pelos seringueiros e suas famílias para impedir o desmatamento promovido por fazendeiros, que colocava em risco a sua subsistência, dependente dos recursos naturais da floresta e da atividade extrativista.

Foi no referido I Encontro Nacional dos Seringueiros, realizado em Brasília, que surgiu inicialmente a proposta da criação da reserva extrativista, inspirada no modelo de terra indígena, em que a propriedade é da União e a posse e o uso dos recursos naturais é coletivo e compartilhado<sup>180</sup>. Assim é que o Decreto nº 98.897/90 prevê que as reservas extrativistas são

---

<sup>177</sup>Na Amazônia brasileira, a articulação entre povos indígenas e populações tradicionais, principalmente seringueiros, com o apoio de aliados nacionais e internacionais, levou ao surgimento da “Aliança dos Povos da Floresta”: um dos marcos do socioambientalismo. A “Aliança dos Povos da Floresta” defendia o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, cuja continuidade dependia da conservação da floresta, e estava ameaçada pelo desmatamento e a exploração predatória de seus recursos naturais, impulsionada principalmente pela abertura de grandes rodovias (Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco, Cuiabá-Santarém) e pela abertura de pastagens destinadas às grandes fazendas de agropecuária, e a conseqüente migração de milhares de colonos e agricultores para a região amazônica.

<sup>178</sup>ALLEGRETTI, op. cit., p.19.

<sup>179</sup>Dados do Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais, do Ibama. In: *A reserva extrativista que conquistamos*. Brasília, 2003. Consulte-se também: *Projeto reservas extrativistas*, Relatório final da 1ª Fase (1995-1999) do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil-PPG7, também publicado pelo Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais, do Ibama.

<sup>180</sup>Em sua tese de doutorado, Mary Helena Allegretti (Op.cit., p.426 e ss), reconstrói, em detalhes, a história e o contexto em que foi realizado o primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros, na Universidade de Brasília, em



bens de domínio público e a sua implantação depende da desapropriação das terras particulares incluídas em seus limites, sendo o uso concedido às populações extrativistas mediante contrato de concessão de direito real de uso, que deve incluir o plano de utilização aprovado pelo Ibama e conter cláusula de rescisão quando houver danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão “inter vivos”<sup>181</sup>. A Lei do Snuc (nº 9.985/2000) manteve o domínio público sobre as reservas extrativistas, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais por meio de contrato<sup>182</sup>.

A criação das reservas extrativistas se deu em um contexto político em que o extrativismo foi “redescoberto como uma atividade não-predatória, uma possível via de valorização econômica da Amazônia”<sup>183</sup>, e passou a ser exaltado como alternativa ao impacto ambiental devastador provocado pelos grandes projetos de colonização e agropecuários e pela abertura de grandes rodovias. O extrativismo, cuja história é indissociável da história econômica, política e social da Amazônia, passou a ser visto como uma atividade capaz de associar conservação e valorização econômica dos ecossistemas florestais<sup>184</sup>.

Conforme destaca a botânica Laure Emperaire<sup>185</sup>, o extrativismo, em sentido amplo, “reúne todas as atividades de extração, aplicando-se quer a produtos vegetais, quer a produtos animais ou ainda minerais”, e “diz respeito aos produtos de origem não cultivada”,

---

outubro de 1985, dando início a um “movimento cujas propostas teriam profundas repercussões no futuro da Amazônia”. O Encontro Nacional foi uma iniciativa do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri (Acre), e uma promoção da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Acre, dos Seringueiros do Amazonas e da Associação de Seringueiros e Soldados da Borracha de Rondônia, com apoio do Inesc, do Ministério da Cultura/Fundação Nacional Pró-Memória e da Universidade de Brasília. Segundo o relato de Allegretti, o evento foi pensado inicialmente como uma reunião de lideranças do Acre, um grupo de cerca de trinta seringueiros, e a proposta rapidamente se ampliou para contemplar representantes de Rondônia e do Amazonas, e dos 130 participantes finais, talvez cinco já tivessem tido a oportunidade de viajar para fora de seus estados, mas a maioria absoluta nunca havia saído do município onde moravam e nem sequer de suas “colocações” no meio da mata. O encontro foi aberto com uma poesia, escrita e lida pelo seringueiro Jaime da Silva Araújo, de Novo Aripuanã, no Amazonas, com treze estrofes, das quais Allegretti reproduz duas: “Seringueira, seringueira, abençoada por Deus, apesar de não ter seios tanto leite já me deu e eu ingrato que sou vou cortando o lado seu, Perdoa mãe generosa, tão grande ingratidão se faço isso contigo não é com satisfação, pois é com as nossas vidas que enricamos o patrão”. Em sua tese de doutorado, Mary Helena Allegretti faz também uma análise das articulações internacionais, principalmente com organizações ambientalistas do Primeiro Mundo, em defesa da proposta da reserva extrativista, como uma alternativa aos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento-Banco Mundial (Bird) que promoveram ampla devastação ambiental e não trouxeram qualquer benefício social às populações locais afetadas (Op.cit., p. 455 e ss).

<sup>181</sup>BRASIL. Decreto nº 98.897/1990, art. 4º., parágrafo 2º.

<sup>182</sup>BRASIL, Lei nº 9.985/2000, arts. 18, parágrafo 1º. e 23.

<sup>183</sup>AUBERTIN, Catherine. A ocupação da Amazônia: das drogas do sertão à biodiversidade. In: EMPERAIRES, Laure (Ed. científica). *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*. São Paulo: Editora UNESP, Imprensa Oficial do Estado, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2000, p.23-30.

<sup>184</sup>CLÜSENER-GODT, Miguel. Divisão de Ciências Ecológicas da Unesco. Prefácio ao livro editado por Laure Emperaire referido na nota anterior, p.13.

<sup>185</sup>EMPERAIRE, Laure. O extrativismo e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. In: CASTRO, Edna e PINTON, Florence (Orgs.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 1997, p.421-432.

distinguindo-se da coleta pelo fato de serem seus produtos destinados a uma economia de mercado, local ou internacional, e não ao uso doméstico. Emperaire<sup>186</sup> destaca, entretanto, “que os discursos sobre a gestão não predatória do ecossistema florestal tendem a excluir a exploração florestal da madeira da acepção corrente do termo extrativismo”<sup>187</sup>.

Segundo Emperaire<sup>188</sup>, o modelo de extrativismo desenvolvido nas reservas extrativistas baseia-se em um sistema de produção que tende a conciliar a coleta de produtos florestais, principalmente da borracha, com outras atividades, como a agricultura, caça, pesca ou coleta. Alguns produtos, como a castanha-da-amazônia ou a essência de pau-rosa, são destinados ao comércio internacional; outros, como a borracha ou, em menor escala, a piaçava, não ultrapassam o âmbito do mercado nacional; e produtos como a andiroba, os frutos das palmeiras de tucumã ou açaí, comercializados em escala regional ou local<sup>189</sup>.

Benatti<sup>190</sup>, em minucioso estudo a respeito da diversidade de concepções sobre o apossamento de terra rural na Amazônia, propõe o conceito de posse agroecológica, distinta da posse civil e agrária, para definir os apossamentos tradicionais de seringueiros, ribeirinhos e remanescentes de quilombos. A reserva extrativista seria justamente uma categoria jurídica destinada a realizar o conceito de posse agroecológica, que na definição do referido jurista, constitui

a forma por que um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessários para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativistas de forma sustentável.

Outro exemplo de posse agroecológica citada por Benatti é o apossamento realizado pelas comunidades quilombolas.

---

<sup>186</sup>Op. cit., p.422.

<sup>187</sup>Consulte-se, também, PINTON, Florence; AUBERTIN, Catherine. O extrativismo entre conservação e desenvolvimento. In: CASTRO, Edna; PINTON, Florence (Orgs.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 1997, p.263-284.

<sup>188</sup>EMPERAIRE, Laure; PINTON, Florence. A farinha de mandioca, um elo dos sistemas extrativistas. In: EMPERAIRE, Laure (Ed. científica). *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*. São Paulo: Editora UNESP, Imprensa Oficial do Estado, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2000, p.57-67.

<sup>189</sup>EMPERAIRE, Laure; LESCURE, Jean-Paul. Introdução. In: EMPERAIRE, Laure (Ed. científica) *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*. São Paulo: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2000, p. 15-19.

<sup>190</sup>BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal à luz da Lei nº 9.985/00*. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

No conceito e na figura jurídica da reserva extrativista, está a influência dos paradigmas socioambientais. A reserva extrativista concretiza dois valores fundamentais: diversidade biológica e a proteção aos recursos naturais, por meio de sua utilização sustentável, e a diversidade cultural, representada por populações tradicionais cujas práticas culturais e modos de vida promovem a utilização e a apropriação dos recursos naturais de forma diferenciada das sociedades urbano-industriais. Trata-se, ainda, de figura jurídica inspirada na idéia de justiça social e de concretização de objetivos sociais pela proteção ao meio ambiente, por meio da qual se reconhece às populações extrativistas direitos sobre áreas histórica e tradicionalmente ocupadas por tais populações, e de uma maneira que leva em consideração as próprias dinâmicas de uso dos recursos naturais.

A preocupação em assegurar os dois valores – diversidade biológica e cultural – está presente em todo o delineamento conceitual da reserva extrativista. A própria definição constante do artigo 18 da Lei do Snuc destaca um de seus objetivos principais: assegurar a subsistência física e cultural de populações extrativistas tradicionais, por meio da delimitação de um território destinado prioritariamente ao extrativismo e, complementarmente, à agricultura de subsistência e à criação de animais de pequeno porte<sup>191</sup>.

No entanto, há diversos dispositivos destinados a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais: a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional são expressamente proibidas, e a exploração comercial de recursos madeireiros só é admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na reserva extrativista<sup>192</sup>. A visitação pública só é permitida se compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo, e a pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da reserva, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Segundo o artigo 18 da Lei nº 9.985/2000, a reserva extrativista é uma “área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”. De acordo com o Decreto nº. 4.340, de 22/8/2002, que regulamenta a lei do Snuc, o ato de criação de reserva extrativista e de reserva de desenvolvimento sustentável deve indicar a população tradicional beneficiária, e, quando se tratar de floresta nacional, estadual ou municipal, este deve indicar a população tradicional residente. Embora a floresta nacional (prevista pelo artigo 17 da Lei nº 9.985/2000) não seja uma UC destinada precipuamente a abrigar populações tradicionais, como as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, e sim destinada a promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação.

<sup>192</sup> BRASIL, Lei nº 9.985/2000, art. 18, parágrafos 6º e 7º.

<sup>193</sup> BRASIL, Lei nº 9.985/2000, art. 18, parágrafos 3º e 4º.

As populações tradicionais obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da reserva extrativista e o uso, por estas, dos recursos naturais obedece às seguintes normas:

- a) proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;
- b) proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;
- c) demais normas estabelecidas na legislação (inclusive ambiental), no Plano de Manejo da reserva extrativista e no contrato de concessão de direito real de uso<sup>194</sup>.

Finalmente, vale destacar que a reserva extrativista – proposta e concebida inicialmente pelo movimento dos seringueiros da Amazônia – passou a ser utilizada em outros biomas, e para abrigar outras populações tradicionais, e não apenas os seringueiros. A reserva extrativista chegou a ser utilizada, para abrigar comunidades remanescentes de quilombos e quebradeiras de coco babaçu, como no caso de Quilombo do Frexal, criado no Maranhão em 20/5/92. As reservas extrativistas marinhas passaram também a ser criadas no Nordeste e no Sul do país, para abrigar pescadores artesanais<sup>195</sup>.

### 3.1.8 Reservas de desenvolvimento sustentável

---

<sup>194</sup>BRASIL, Lei nº 9.985/2000, art. 23.

<sup>195</sup>Segundo o Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais, do Ibama, são estas as reservas extrativistas criadas pelo governo federal: 1- Alto Juruá, no Acre, com 506.186 hectares, criada em 23/1/90; 2- Chico Mendes, no Acre, com 970.570 hectares, criada em 12/3/90; 3 – Rio Cajari, no Amapá, com 481.650 hectares, criada em 12/3/90; 4 – Rio Ouro Preto, em Rondônia, com 204.583 hectares, criada em 13/3/90; 5 – Extremo Norte, no Tocantins, com 9.280 hectares, criada em 20/5/92; 6 – Mata Grande, no Maranhão, com 10.450 hectares, criada em 20/05/92; 7 – Quilombo do Frexal, no Maranhão, com 9.542 hectares, criada em 20/5/92; 8 – Ciriaco, no Maranhão, com 7.050 hectares, criada em 20/5/92; 9 – Médio Juruá, no Amazonas, com 253.226 hectares, criada em 4/3/97; 10 – Tapajós-Arapiuns, no Pará, com 647.610 hectares, criada em 6/11/98; 11 – Lago do Cuniã, em Rondônia, com 52.065 hectares, criada em 10/11/99; 12 – Alto Tarauacá, no Acre, com 151.199 hectares, criada em 08/11/00; 13 – Barreiro das Antas/Rio Novo, em Rondônia, com 107.234 hectares, criada em 7/5/01; 14 – Baixo Juruá, no Amazonas, com 187.982 hectares, criada em 1º/08/01; 15 – Rio Cautário, em Rondônia, com 73.817 hectares, criada em 07/08/01; 16 – Auto-Paraná, no Amazonas, com 146.950 hectares, criada em 7/8/01; 17 – Rio Jutai, no Amazonas, com 275.533 hectares, criada em 16/7/02; 18 – Cazumbá-Iracema, no Acre, com 750.794 hectares, criada em 19/9/02; 19 – Soure, criada no Pará, com 27.463 hectares, em 22/11/01; 20 – Mãe Grande de Curuçá, criada no Pará, com 37.062 hectares, em 13/12/02; 21 – Maracanã, criada no Pará, com 30.018 hectares, em 13/12/02; 22- Chocoaré, no Pará, com 2.875 hectares, em 13/12/02; 23 – São João da Ponta, no Pará, com 3.203 hectares, em 13/12/02; 24 – Delta do Parnaíba, no Maranhão, com 27.021 hectares, em 16/11/00; – As cinco últimas reservas citadas (Soure, Mãe Grande de Curuçá, Maracanã, Chocoaré, São João da Ponta e Delta do Parnaíba) são marinhas, e se destinam a abrigar pescadores artesanais, que vivem em áreas costeiras. Também são reservas extrativistas marinhas as seguintes: 25 – Pirajubaé, em Santa Catarina, com 1.444 hectares, criada em 20/5/92; 26 – Arraial do Cabo, no Rio de Janeiro, com 56.769 hectares, criada em 3/1/97; 27 – Baía do Iguape, na Bahia, com 8.117 hectares, criada em 14/8/00; 28 – Ponta do Corumbau, na Bahia, com 98.174 hectares, criada em 21/9/00; 29 – Lagoa do Jequiá, em Alagoas, com 10.203 hectares, criada em 27/9/01; 30 – Mandira, em São Paulo, com 1.400 hectares, criada em 13/12/02; 31 – Botoque, no Ceará, com 7.085 hectares, criada em 5/6/03.

Se, por um lado, a proposta de criação das reservas extrativistas partiu de mobilizações sociais e políticas iniciadas pelo movimento social dos seringueiros, procurando conciliar as reivindicações por reforma agrária nos moldes amazônicos com a defesa do meio ambiente, podemos dizer, por outro lado, que a concepção e a trajetória histórica das reservas de desenvolvimento sustentável trilhou o caminho oposto: foi formulada a partir de iniciativas de biólogos, que pretendiam inicialmente conservar o habitat de espécies da fauna ameaçados de extinção, e propuseram às comunidades locais e ribeirinhas parcerias que pretendiam conciliar a conservação ambiental com o desenvolvimento social e a melhoria de suas condições de vida<sup>196</sup>.

No caso das reservas extrativistas, o componente social certamente pesou mais sobre as propostas e concepções que orientaram a sua formulação inicial, e no caso das reservas de desenvolvimento sustentável, o componente ambiental (a preocupação com a conservação da Diversidade Biológica), foi a mola propulsora das iniciativas para a proteção da área, ainda que baseada em um novo modelo de conservação da natureza, que incorpora também a sustentabilidade social. Independentemente da origem histórica dos conceitos de reserva extrativista e de desenvolvimento sustentável, certo é que as definições jurídicas consagradas pela Lei do Snuc promovem tanto a diversidade social quanto a diversidade biológica, e não se pode defender a primazia de um valor sobre o outro, sendo ambos tutelados constitucionalmente.

Conforme já destacado no capítulo referente à tramitação do projeto de lei que institui o Snuc no Congresso Nacional, o relator, deputado Fernando Gabeira, incluiu inicialmente a proposta de criação da Reserva ecológico-cultural, proposta pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, da Universidade de São Paulo, coordenado pelo Prof. Antônio Carlos Diegues. A definição de Reserva ecológico-cultural era de 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”. A designação – Reserva ecológico-cultural – foi substituída, entretanto, na versão final do projeto, por Reserva de desenvolvimento sustentável, devido, em grande parte, à experiência

---

<sup>196</sup>São as seguintes as reservas de desenvolvimento sustentável já criadas até agora, todas elas estaduais: Rio Iratapuru (AP), Amanã, Cujubim, Mamirauá e Piagaçu-Purus (AM), Veredas do Peruaçu (MG), Alcobaça e Pucuruí-Araráo (PA). Ainda não há nenhuma reserva de desenvolvimento sustentável federal.

da Reserva de Desenvolvimento sustentável de Mamirauá – mas a definição foi mantida nos mesmos termos, acrescentando-se, entretanto, a possibilidade de só se fazer a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites “quando necessária” (artigo 20, parágrafo 2º da Lei nº 9.985/2000).

Embora a lei preveja a desapropriação apenas “quando necessária”, é difícil vislumbrar a possibilidade de que a reserva de desenvolvimento sustentável seja implantada em uma propriedade particular, pelas próprias características e finalidades. O uso da expressão “desenvolvimento sustentável” é muito criticado pela doutrina<sup>197</sup>, uma vez que desconsidera o amplo conceito que encerra, desenvolvido inicialmente pelo relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso Futuro Comum”, coordenado pela então primeira-ministra da Noruega Gro Brundtland, e entendido como “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”.

O princípio do desenvolvimento sustentável – que determina que os recursos naturais não sejam explorados em um nível superior ao de suas taxas de reposição<sup>198</sup> – permeia e norteia toda a legislação ambiental, constitucional e infraconstitucional, e, portanto, não está adstrito a uma única categoria de unidade de conservação. Ao contrário, todas as unidades de conservação e demais instrumentos da política nacional de meio ambiente têm, em última instância, como objetivo, promover o desenvolvimento sustentável, razão pela qual a denominação “reserva ecológico-cultural” seria mais adequada.

Entretanto, o termo foi adotado em função principalmente do paradigma de conservação ambiental com participação de comunidades locais iniciado com a experiência da Reserva de desenvolvimento sustentável de Mamirauá. Tal reserva está situada a 600 km a oeste de Manaus, na confluência dos rios Solimões, Japurá e Auaí-Paraná, tendo a cidade de Tefé como a principal referência urbana.

Foi criada inicialmente como Estação Ecológica, em 1990, pelo governo do Estado do Amazonas, por meio do Decreto nº 12.836/90, com uma área de 1.124.000 ha, e

---

<sup>197</sup>Consulte-se: PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Apontamentos sobre a reserva de desenvolvimento sustentável à luz do conceito trazido pelo relatório Brundtland. . In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p.434-447.

<sup>198</sup>WEISS, Edith Brown. *In fairness to future generations*. Nova Iorque: The United Nations University, 1989, p. 126-127. Apud PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Apontamentos sobre a reserva de desenvolvimento sustentável à luz do conceito trazido pelo relatório Brundtland. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p.438.

posteriormente, em 1996, transformada em Reserva de desenvolvimento sustentável, a fim de viabilizar a permanência e o envolvimento dos moradores na gestão de seus recursos naturais.

A proposta de criação da unidade de conservação foi formulada pelo biólogo José Márcio Ayres ao governo do Amazonas, em 1984, a fim de proteger o habitat dos primatas Uacari branco e macaco-de-cheiro-de-cabeça-preta, primatas ameaçados de extinção. Inicialmente criada como Estação Ecológica, a sua conversão em reserva de desenvolvimento sustentável procurou justamente viabilizar a permanência legal das populações tradicionais<sup>199</sup>, de forma a propiciar a proteção de grandes áreas de florestas tropicais por meio do manejo e gestão participativos, com o envolvimento das comunidades locais<sup>200</sup>.

Mamirauá é a maior reserva dedicada exclusivamente a proteger a várzea amazônica. É uma grande ilha de florestas inundáveis, cortada por centenas de lagos que formam sistemas aquáticos intercomunicáveis entre si e com os rios<sup>201</sup>. É uma região de florestas inundadas que permanecem seis meses submersas e sofrem variações anuais de até 12 metros no nível das águas<sup>202</sup>. É considerada área úmida/alagada (*wetland*) de importância internacional pela Convenção de Ramsar. Queiroz<sup>203</sup> nos traz a seguinte descrição da diversidade biológica e cultural de Mamirauá:

A fauna encontrada em Mamirauá apresenta um alto grau de endemismo. As difíceis condições criadas pelas enchentes prolongadas a cada ano por um lado limitam o número de espécies que consegue sobreviver a tão dramática dinâmica, mas por outro lado propiciam o surgimento de adaptações únicas que podem definir especiações e endemismos neste ambiente. Há, também, grupos taxonômicos particularmente distintos, como os peixes, com uma fauna mais diversa que nas áreas circundantes. A presença de importantes espécies de vertebrados ameaçados de extinção também é um fator relevante na fauna de Mamirauá.

Boa parte dessas espécies são exploradas pelas populações amazônicas em muitos locais, mas, em Mamirauá, elas continuam existindo em níveis satisfatórios (com algumas poucas exceções). Neste sentido, a reserva cumpre um papel de berçário para vários recursos naturais que lá nascem e amadurecem antes de partir para aqueles pontos externos onde serão capturados. As várzeas de Mamirauá funcionam

---

<sup>199</sup>As populações tradicionais de Mamirauá jamais chegaram a ser retiradas da área, mesmo durante o período em que esta era uma Estação Ecológica, categoria de unidade de conservação em que a presença humana não é legalmente permitida.

<sup>200</sup>Conforme QUEIROZ, Helder. Reserva de desenvolvimento sustentável Mamirauá, disponível no *site* do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá: <<http://pop-tefe.rnp.br/mamiraua>>.

<sup>201</sup>Conforme: REIS, Marise. Terra Indígena Porto Praia: alternativa de posse de território e resistência à ordem socioambiental na RDS Mamirauá/AM. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

<sup>202</sup>Conforme: LIMA, Deborah de Magalhães. O envolvimento de populações humanas em unidades de conservação: a experiência de Mamirauá. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.). *Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação* (Snuc). Resultado do seminário interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. Instituto Socioambiental: São Paulo, outubro 1996, p.37-40. Documentos do ISA n. 1.

<sup>203</sup>QUEIROZ, op. cit.

também como um grande depósito de nutrientes, que são paulatinamente exportados às regiões vizinhas por meio das mais distintas formas de carreamento.

A ocupação humana atual da área da reserva data do início do século XX. Antes desta ocupação, a região era habitada principalmente por vários grupos nativos, com predominância Omágua, e poucos assentamentos brancos. A população ameríndia foi dizimada pelas guerras e doenças introduzidas pela colonização, e os povos indígenas remanescentes foram incorporados à sociedade colonial numa miscigenação patrocinada pelo governo português desde o século XVII. Atualmente, mesmo as poucas comunidades indígenas que vivem na região de Mamirauá apresentam alto grau de miscigenação tanto cultural quanto biológica.

A implantação da reserva procurou conciliar conservação da biodiversidade e desenvolvimento social e melhoria das condições de vida das populações tradicionais e locais. Já a elaboração do plano de manejo dos recursos naturais da reserva, realizada com a participação das populações tradicionais residentes, procurou aliar pesquisa científica e a utilização de conhecimentos tradicionais sobre o uso dos ecossistemas de várzea e manejo dos recursos naturais.

A experiência bem-sucedida de Mamirauá<sup>204</sup>, principalmente no tocante à interação com a população local – ainda que o processo de implantação da reserva “não tenha um ponto final”, e exija “reajustes contínuos” às “demandas e costumes locais”, para utilizar as palavras de Deborah Lima<sup>205</sup> – levou à criação, em 1997, da Reserva de desenvolvimento sustentável do Piranha, situada a 110 km de Manaus e a 25 km de Manacapuru (AM), numa região formada por um complexo de lagos denominado “Lago do Piranha”, à margem esquerda do Rio Solimões. Em 1998, foi criada ainda a Reserva de desenvolvimento sustentável de Amanã, cobrindo 2.350.000 ha, na região central do Amazonas (municípios de Barcelos, Coari, Codajás e Maraã). A reserva está localizada entre as águas pretas do Rio Negro e as águas brancas dos rios Japurá e Solimões, e vincula a Reserva de desenvolvimento sustentável de Mamirauá com o Parque Nacional do Jaú<sup>206</sup>, formando um corredor ecológico<sup>207</sup> de cerca de 5.766.000 ha, abrangendo florestas de várzea e terra firme.

---

<sup>204</sup>Atualmente, a reserva é gerida principalmente pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, organização social (entidade de direito privado sem fins lucrativos), e pelas comunidades locais. A população da reserva é de aproximadamente 6.600 pessoas, e as principais atividades produtivas são o cultivo da mandioca, a pesca, a retirada de madeira, a caça e a coleta de produtos da floresta. Conforme: REIS, Marise, op.cit.

<sup>205</sup>Conforme: LIMA, op. cit., p.40. Vide também: LIMA, Deborah de Magalhães. Equidade, desenvolvimento sustentável e preservação da biodiversidade: algumas questões sobre a parceria ecológica na Amazônia. In: CASTRO, Edna; PINTON, Florence (Orgs.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 1997, p. 285-314.

<sup>206</sup>O Parque Nacional do Jaú é um dos sítios naturais brasileiros inscritos na lista do Patrimônio Mundial da Unesco.

<sup>207</sup>Segundo a definição constante do artigo 2º da Lei nº 9.985/2000, corredores ecológicos são “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem



Tal como na reserva extrativista, a preocupação em assegurar os dois valores – diversidade biológica e cultural – está presente em todo o delineamento conceitual da reserva de desenvolvimento sustentável. A definição constante do artigo 20 da Lei do Snuc destaca um de seus objetivos principais: assegurar a subsistência física e cultural de “populações tradicionais”.

A diferença em relação à definição jurídica da reserva extrativista está no fato de que a reserva de desenvolvimento sustentável refere-se apenas às “populações tradicionais”, sem acrescentar o termo “extrativistas”, e, portanto, sem uma preocupação tão centrada no extrativismo. A reserva de desenvolvimento sustentável destina-se a abrir “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”. Entre os seus objetivos, estão destacados também a valorização, conservação e aperfeiçoamento do conhecimento e das técnicas de manejo do ambiente, desenvolvidos pelas populações tradicionais. Ou seja, preocupa-se não só em proteger os seus componentes tangíveis ou materiais: o território e os recursos naturais existentes dentro de seus limites como também os seus componentes intangíveis ou imateriais: conhecimentos, inovações e práticas sobre espécies, processos ecológicos e ecossistemas, desenvolvidos e manejados por populações tradicionais ao longo de gerações e transmitidos oralmente.

Há diversos dispositivos destinados a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais: é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao plano de manejo. A visitação pública só é permitida se compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo, e a pesquisa científica é permitida e incentivada, desde que voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da reserva, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento<sup>208</sup>. O Plano de Manejo da reserva de desenvolvimento sustentável deve definir as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

---

como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.

<sup>208</sup> Conforme Brasil. Lei nº 9.985/2000, artigo 20, parágrafo 5º, II.

Tal como na reserva extrativista, as populações tradicionais obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da reserva de desenvolvimento sustentável e o uso dos recursos naturais pelas mesmas obedece às seguintes normas:

proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

demais normas estabelecidas na legislação (inclusive ambiental), no Plano de Manejo da reserva de desenvolvimento sustentável e no contrato de concessão de direito real de uso.

### 3.1.9 Indenização e reassentamento de populações tradicionais residentes em unidades de conservação: medidas de equidade social

Um dos questionamentos éticos que se faz em relação à criação de unidades de conservação diz respeito às discriminações sociais engendradas por políticas de conservação que desconsideram o papel das populações tradicionais na conservação de seus habitats naturais e simplesmente promovem a sua expulsão para criar unidades de conservação<sup>209</sup>. Tal prática se baseia em um total desrespeito e na ausência de reconhecimento de quaisquer direitos destas populações sobre as áreas que tradicionalmente ocupavam e manejavam há várias gerações. Vistas como um entrave e uma ameaça à conservação, tais populações tradicionais, foram, em muitos casos, simplesmente expulsas de suas terras, sendo exemplo os Masai, população tradicional do Quênia, expulsos de suas terras para a implantação de um parque nacional. Outro Parque Nacional implantado às custas da expulsão de populações tradicionais foi o Krüger, na África do Sul. No Brasil, exemplo de unidade de conservação implantada às custas da retirada de populações tradicionais é a Estação Ecológica de Anavilhanas (AM).

---

<sup>209</sup>Vide, a respeito: LIMA, Deborah de Magalhães. Ética e política ambiental na Amazônia contemporânea. In: ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano 1, n. 1, 2002, p. 37-43. Consulte-se também: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Populações humanas em áreas protegidas. In: LIMA, André (Org.). *Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica*. Documentos do ISA n. 7. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001, p. 53-59. Consulte-se também a dissertação de mestrado apresentada por Aurélio Rios na Universidade de Bristol, Reino Unido: “Legal aspects of the presence of traditional people on national parks”, ainda não publicada.

Evidentes a desigualdade social e a perversidade promovidas por tais políticas de conservação, como salienta Nurit Bensusan<sup>210</sup>:

Os sacrifícios são distribuídos desigualmente: algumas populações são direta ou indiretamente beneficiadas com a melhoria da qualidade ambiental derivada da proteção de determinadas áreas, enquanto outras são privadas das terras que ocupavam tradicionalmente, sendo, em geral, realocadas em locais e condições inadequados. Mas a perversidade do modelo vai além: muitas das populações beneficiadas são aquelas responsáveis pelo modelo predatório que resultou na necessidade de se reservar áreas para a proteção ambiental, enquanto as populações sacrificadas são aquelas que conservaram, por meio do uso tradicional da terra e dos recursos biológicos, as poucas áreas naturais ainda existentes e, paradoxalmente, têm como contrapartida sua destruição cultural e social.

Dito em outras palavras por Deborah Lima<sup>211</sup>, ao avaliar questões éticas e discriminações sociais presentes em políticas de conservação que promovem a exclusão das comunidades locais:

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

Apesar de ter sido vetado o dispositivo da Lei do Snuc que permitia a reclassificação de unidades de proteção integral ocupadas por populações tradicionais, de forma a permitir a sua permanência, algumas medidas voltadas para a promoção de equidade social e para a compensação social das populações tradicionais foram incluídas. Vejamos.

Nos termos do artigo 42 da Lei do Snuc, 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. De acordo com os parágrafos 1º e 2º. do referido dispositivo, o Poder Público deverá priorizar o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas. Até que seja possível efetuar o reassentamento, deverão ser estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das formas de

---

<sup>210</sup>BENSUSAN, Nurit. Terras indígenas: as primeiras unidades de conservação. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

<sup>211</sup>LIMA, op.cit., p. 41.

subsistência e dos locais de moradia dessas populações, assegurando-se sua participação na elaboração de tais normas e ações.

Nos termos do Decreto nº 4.340, de 22/8/2002, que regulamentou alguns artigos da Lei do Snuc, apenas as populações tradicionais residentes na unidade de conservação no momento da sua criação terão direito ao reassentamento, e o processo indenizatório respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais. O Poder Público deverá, ainda, descontar do valor indenizatório aquele das benfeitorias por ele realizadas, a título de compensação, na área de reassentamento<sup>212</sup>.

A Lei do Snuc consagra um duplo direito às populações tradicionais residentes em unidades de conservação de proteção integral em que a sua permanência não é permitida (principalmente parques, estações ecológicas e reservas biológicas): elas têm direito tanto a serem indenizadas ou compensadas por benfeitorias existentes, como têm também direito a serem reassentadas pelo Poder Público. São dois direitos distintos, que devem ser exercidos de forma independente: além de receber indenização ou compensação por suas benfeitorias, as populações tradicionais devem exigir do Poder Público o cumprimento da obrigação de reassentá-las<sup>213</sup>. Além disto, têm também o direito de participação da elaboração das normas e ações destinadas a compatibilizar a sua presença, ainda que temporária, dentro das unidades de conservação de proteção integral, até que sejam reassentadas.

Parece-nos oportuna a proposta formulada pela antropóloga Deborah Lima<sup>214</sup>: a criação de unidades de conservação de proteção integral, mesmo daquelas categorias que não admitem presença humana, como estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais, deveria ser precedida de estudos de impacto social, realizados por cientistas sociais, a fim de apurar o impacto social provocado pela criação de referidas unidades sobre as populações locais, em virtude de restrições impostas a determinadas condutas humanas, bem como prever medidas de mitigação e compensação pelos impactos sociais. Só desta forma se estará estabelecendo uma política de conservação que promova uma distribuição justa e equitativa dos ônus sociais gerados pela criação de unidades de conservação ambiental.

---

<sup>212</sup>O artigo 39 do Decreto nº 4.340/2002 estabelece que, enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em unidades de conservação de proteção integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.

<sup>213</sup>No mesmo sentido: LEUZINGER, Márcia. A presença de populações tradicionais em unidades de conservação. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p.301-318.

<sup>214</sup>LIMA, op.cit.,p.41.

### 3.1.10 Participação social na criação, na implantação e na gestão das unidades de conservação

Outro paradigma inspirado no socioambientalismo que a Lei do Snuc consagra é a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação, sendo esta uma de suas diretrizes, expressamente enumerada no artigo 5º, III, da Lei nº 9.985/2000. O envolvimento das populações locais procura romper com a lógica “vertical” que norteou por muitos anos os processos de criação de unidades de conservação, em que a decisão política de criá-las e implantá-las é imposta “de cima para baixo”, e de forma autoritária e unilateral pelo Público, excluindo-se as populações locais.

A articulação entre meio ambiente e democracia é promovida pelo socioambientalismo, e a participação social na gestão ambiental é um dos princípios basilares e norteadores da legislação constitucional e infraconstitucional e de toda a política ambiental. Colegiados ambientais, como o Conama e o Fundo Nacional de Meio Ambiente são integrados por representantes da sociedade civil. O estudo prévio de impacto ambiental, que é constitucionalmente exigido para qualquer atividade ou obra causadora de significativa degradação ambiental, é outro instrumento-chave da Política Nacional de Meio Ambiente, e também só se convalida com a ampla publicidade, por meio do acesso dos cidadãos interessados e da realização de audiência pública. Da mesma forma e coerentemente com o princípio constitucional da parceria entre Poder Público e sociedade civil na gestão ambiental, a Lei do Snuc procura estabelecer diversas formas e mecanismos de participação da sociedade na definição e implementação das políticas públicas relativas à criação e implantação das unidades de conservação ambiental.

Apesar das unidades de conservação serem criadas por ato do Poder Público, a Lei do Snuc procura estabelecer mecanismos de consulta à sociedade. Assim é que o artigo 22, parágrafo 2º dispõe que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

A fim de subsidiar a participação social em tal processo de consulta pública, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e às outras partes interessadas. Tal consulta só não é obrigatória na criação de estação ecológica e reserva biológica. Outra forma importante de participação social na gestão de unidades de conservação é por meio de seus Conselhos gestores. Nos termos do artigo 29 da Lei do Snuc,

cada unidade de conservação do grupo de proteção integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em refúgio de vida silvestre ou monumental natural e das populações tradicionais residentes.

Já as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável são geridas pelos respectivos Conselhos Deliberativos, presididos pelos órgãos responsáveis por sua administração e constituídos por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área. O plano de manejo de tais reservas, onde se estabelece o seu zoneamento e as normas sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais, é estabelecido em resoluções dos referidos Conselhos Deliberativos.

A participação da sociedade civil<sup>215</sup> nos referidos Conselhos constitui forma importante de democratização de sua gestão, uma vez que tais Conselhos possuem atribuições fundamentais, como: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo, garantindo seu caráter participativo<sup>216</sup>, avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor, manifestar-se sobre obra ou atividade causadora de impacto sobre a unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento<sup>217</sup>, etc. Procura-se assegurar participação e algum poder decisório a todos os atores e segmentos sociais com interesses relacionados com a unidade.

A Lei do Snuc prevê ainda a gestão compartilhada de unidade de conservação por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), com objetivos afins aos da

---

<sup>215</sup>Nos termos do artigo 17, parágrafo 2º. do Decreto nº 4.340/2002, a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

<sup>216</sup>Uma experiência inovadora de parceria entre o órgão ambiental e uma organização não-governamental a Fundação Vitória Amazônica (FVA) foi a realização do Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú, na bacia do Rio Negro, no Amazonas. Para a elaboração do Plano de Manejo do Parque, a FVA coordenou uma equipe multidisciplinar de cerca de sessenta pesquisadores, de 13 diferentes instituições, cujos trabalhos resultaram na identificação de 288 espécies de plantas, 320 de peixes, 11 de quelônios, 4 de crocodilianos, 441 de aves e 120 de mamíferos. A FVA coordenou um processo participativo de discussão que envolveu todos os atores sociais com interesse na região. Além do Ibama, das prefeituras de Novo Airão e Barcelos e dos moradores, parceiros diretos na elaboração do plano de manejo, participaram o governo do Amazonas, a Universidade do Amazonas, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e a Procuradoria do Meio Ambiente. O Parque Nacional do Jaú é um dos sítios naturais brasileiros inscritos na lista do Patrimônio Mundial da Humanidade da Unesco. Conforme: RAMOS, Adriana. *Plano de Manejo manterá população no Parque do Jaú: gestão da unidade de conservação será em parceria com ONG*. Revista Parabólicas, disponível no site: <[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)>. Consultar também: <[www.fva.org.br](http://www.fva.org.br)>.

<sup>217</sup>As competências dos conselhos gestores de unidades de conservação estão definidas no artigo 20 do Decreto nº 4.340/2002.

unidade, por meio de termo de parceria firmado com o órgão ambiental<sup>218</sup>. Só não poderão se candidatar à gestão compartilhada as organizações que integrem o Conselho de uma determinada unidade.

A Lei do Snuc e o decreto que a regulamentou utilizam termos distintos, com significações distintas, que são comumente confundidas pela doutrina e pelos aplicadores da lei. São elas: populações tradicionais, populações tradicionais residentes, populações locais e populações residentes.

A definição de populações tradicionais, embora vetada pela Lei do Snuc, inspira-se em conceitos antropológicos e está diretamente relacionada ao manejo sustentável de recursos naturais, tendo o Snuc se preocupado em criar unidades de conservação especificamente destinadas a abrigar as populações tradicionais (as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável). Parte dessas populações reside em unidades de conservação, e são, portanto, “populações tradicionais residentes”, a quem a Lei do Snuc se refere em diversos dispositivos, até mesmo para assegurar participação nos Conselhos gestores.

Grande parte das populações tradicionais não reside em unidades de conservação, e sim em territórios localizados fora dos limites formais de áreas protegidas. Portanto, qualquer definição de população tradicional baseada apenas no critério de residência dentro dos limites oficiais de unidades de conservação é insuficiente e inadequada.

O termo populações locais é, entretanto, mais abrangente, e inclui não só as populações tradicionais como outras populações que vivem na unidade ou no seu entorno, e são, direta ou indiretamente, afetadas pela sua implantação e pelas restrições que são impostas a determinadas condutas humanas. Às populações locais e a outras partes interessadas, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis, para que possam participar da consulta pública que deve preceder a criação de uma unidade de conservação. Essa consulta deve envolver os mais diferentes atores sociais com interesses sobre a área.

Outro conceito utilizado pela Lei do Snuc é o de população residente em unidades de conservação, que também não se confunde com o conceito de populações tradicionais residentes ou mesmo de populações locais. Há diversas categorias de unidades de conservação que admitem a presença de população residente, que não serão necessariamente populações tradicionais, como, por exemplo, no caso das Áreas de Proteção Ambiental (Apas), em geral criadas em áreas urbanas extensas e densamente ocupadas, e das Áreas de Relevante Interesse

---

<sup>218</sup>Consulte-se, a respeito, o trabalho de Rachel Biderman Furriela e Raul Silva Telles do Valle, realizado para o Instituto Socioambiental: “Análise jurídica das premissas e condicionantes para a gestão compartilhada de unidades de conservação: reflexões e propostas para a construção de um modelo para o Estado de São Paulo”. São Paulo, 2003, ainda não publicado.

Ecológico (Áries): ambas podem ser criadas em áreas resididas por proprietários particulares residentes. Ou seja, há tanto populações tradicionais residentes em unidades de conservação como populações residentes em unidades de conservação que não podem ser consideradas tradicionais.



### 3.1.11 Unidades de conservação socioambiental excluídas do Snuc

#### 3.1.11.1 Territórios indígenas

A lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação não incluiu os territórios indígenas entre os espaços territoriais que também se destinam à conservação socioambiental.

Os atos de demarcação e reconhecimento oficial dos territórios indígenas se destinam a proteger o espaço coletivo habitado pelos povos indígenas, e a assegurar-lhes o exercício de direitos originários sobre os mesmos. Têm, portanto, natureza declaratória, uma vez que tais atos se limitam a reconhecer direitos preexistentes, por serem originários e anteriores à criação do Estado.

Os territórios indígenas distinguem-se, portanto, das demais unidades de conservação socioambiental, criadas por atos do Poder Público de natureza constitutiva. É o Poder Público que vai definir a categoria, os limites e os locais onde serão criadas as unidades de conservação, a fim de cumprir a sua obrigação constitucional de criar espaços territoriais especialmente protegidos, um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Apesar de tais distinções jurídicas, certo é que as políticas de conservação da diversidade biológica não podem excluir as terras indígenas. Para que se tenha uma idéia da relevância estratégica do papel das terras indígenas na conservação da diversidade biológica, o seminário “Consulta de Macapá”, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio do Programa Nacional de Diversidade Biológica (Pronabio), com a participação de um conjunto de instituições<sup>219</sup>, chegou à conclusão de que nada menos do que 40% das áreas de extrema importância biológica e 36% das de muito alta importância biológica na Amazônia estão inseridas em terras indígenas.

Os territórios indígenas correspondem, ainda, a 12% do território nacional e a 21% da Amazônia Legal e têm o dobro da extensão das unidades de conservação federais e, portanto, não podem ficar de fora das políticas de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

---

<sup>219</sup>A síntese dos resultados do projeto “Avaliação e identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade na Amazônia brasileira” pode ser encontrada na publicação: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/SECRETARIA DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS. *Avaliação e identificação de ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade na Amazônia brasileira*. Brasília, 2001. Participaram do referido projeto as seguintes instituições: Instituto Socioambiental (coordenador geral), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e Conservation International (CI). Tal iniciativa teve como objetivo subsidiar as ações necessárias ao cumprimento das obrigações do país junto à Convenção da Diversidade Biológica e a elaboração da Estratégia Nacional de Biodiversidade.

Conforme destaca Márcio Santilli<sup>220</sup>:

Uma política de conservação de recursos ou de biodiversidade não deveria ignorar a importância que os territórios indígenas têm no contexto nacional e, principalmente, no contexto amazônico. Não deveria menosprezar as possibilidades concretas de compatibilizar a conservação de recursos com os projetos de futuro de vários povos indígenas. Em muitas situações, em que as terras indígenas são diminutas e superpopuladas, as dificuldades seriam grandes e as possibilidades de conservação seriam pequenas. Mas nos casos em que povos indígenas lograram conquistar o reconhecimento de territórios extensos, a compatibilidade é virtual, mas evidente. Imaginar num sistema nacional de unidades de conservação ambiental sem comunicação sistêmica com territórios indígenas, é pensar pequeno e conservar pouco.

Em muitos casos, projetos e atividades de conservação ambiental são do interesse dos próprios povos indígenas, que são fortemente pressionados a se envolver em atividades predatórias e ilegais de recursos naturais em seus territórios, como a exploração madeireira e o garimpo. Muitas vezes se vêem sem alternativas econômicas a tais atividades, e acabam sendo cooptados por interesses claramente contrários à conservação ambiental. O rompimento com tal lógica perversa passa pela adoção de novos paradigmas jurídicos, que possam compatibilizar a proteção aos povos indígenas e aos seus territórios com a utilização sustentável dos recursos naturais neles existentes.

### 3.1.11.2 *Reserva Indígena de Recursos Naturais (RIRN)*

E foi justamente com o objetivo de viabilizar – do ponto de vista jurídico – a conservação ambiental em territórios indígenas que, durante a tramitação do projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Instituto Socioambiental<sup>221</sup> apresentou a seguinte proposta ao relator, deputado Fernando Gabeira, que chegou a ser incluída em seu relatório e posteriormente foi excluída, em função da oposição de setores do Ibama, da Funai e de algumas organizações indígenas:

---

<sup>220</sup>SANTILLI, Márcio. As terras indígenas e as unidades de conservação. A RIRN é direito e vantagem para os índios. In: RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (Orgs.). *Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (Snuc)*. Resultado do seminário interno com convidados realizado nos dias 25 e 26 de abril de 1996. Instituto Socioambiental: São Paulo, outubro 1996, p.37-40. Documentos do ISA n. 1, p.173-176. Vide, também: SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

<sup>221</sup>O Instituto Socioambiental apresentou também à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, do Ministério do Meio Ambiente, a proposta de um programa de Biodiversidade em Terras Indígenas, a ser financiado com recursos do Fundo Global de Meio Ambiente (em inglês: Global Environment Facility-GEF).

Artigo – A Reserva Indígena de Recursos Naturais é uma unidade de conservação federal que se destina à proteção dos recursos ambientais existentes em terras indígenas.

Parágrafo 1º – A RIRN será criada por decreto presidencial, por solicitação da(s) comunidade(s) indígena(s) que detêm direitos de ocupação sobre a área específica a ser protegida, situada em determinada terra indígena, desde que aprovada pelo órgão ambiental federal com fundamentação da sua relevância ambiental.

Parágrafo 2º – A criação da RIRN não prejudicará o exercício das competências legais do órgão indigenista federal sobre a sua área de abrangência.

Parágrafo 3º – O plano de manejo da RIRN será formulado e executado em conjunto pela comunidade indígena e pelos órgãos indigenista e ambiental, que poderão, quando for o caso, convocar outras instituições públicas ou privadas com reconhecida atuação na área.

Parágrafo 4º – O plano de manejo deverá especificar:

I – as atividades de fiscalização, de manejo de recursos naturais, de pesquisa ou de visitação que poderão ou deverão nela realizar-se;

II – as eventuais restrições de uso a que a(s) comunidade(s) indígena(s) ocupante(s) se dispore(m);

III – as competências do órgão ambiental federal em relação à sua área de abrangência.

Parágrafo 5º – A RIRN será gerida pela comunidade indígena ocupante, que poderá requisitar o apoio do órgão indigenista e do órgão ambiental para a realização dos atos de proteção e fiscalização da unidade.

Parágrafo 6º – Na RIRN não serão realizadas obras não previstas no seu plano de manejo, bem como atividades que impliquem desmatamento, exploração de madeira e de minérios.

Parágrafo 7º – As comunidades indígenas que ocupem terras nas quais forem criadas RIRN terão acesso, em caráter preferencial, às linhas de crédito e outros incentivos para o desenvolvimento de atividades de auto-sustentação econômica e defesa do patrimônio ambiental.

Artigo 8º – Nos casos em que unidades de conservação já criadas incidam total ou parcialmente sobre terras indígenas, o Poder Público Federal deverá, no prazo de dois anos da promulgação desta lei, sob pena de nulidade dos atos que as criaram, instituir grupos de trabalho específicos compostos por representantes da comunidade indígena ocupante, do órgão indigenista e ambiental e, quando for o caso, de outras instituições públicas ou privadas com reconhecida atuação na área, para analisar caso a caso as sobreposições e propor medidas que compatibilizem a coexistência da unidade de conservação com a terra indígena sobre a qual incide.

Parágrafo 9º – Nos casos em que os grupos de trabalho concluírem pela incompatibilidade da coexistência da unidade de conservação com a terra indígena sobre a qual incide, o Poder Público Federal deverá, no prazo de um ano:

I – reclassificar a área incidente como Reserva Indígena de Recursos Naturais, nos termos do artigo;

II – retificar os limites da unidade de conservação de modo a subtrair a área incidente sobre terra indígena, observando-se, sempre que possível, o disposto no parágrafo do artigo;

III – revogar o ato de criação da unidade de conservação, quando sua área original for totalmente incidente sobre terra indígena e se comprovar a impossibilidade de compatibilização ou a reclassificação, nos termos do previsto neste artigo.

Artigo – Nos casos de reclassificação ou compatibilização da coexistência de unidades de conservação com terras indígenas, deverão ser previstas formas de compensação às comunidades indígenas pelas restrições decorrentes do estabelecimento destas medidas.

Parágrafo 1º. – A compensação se fará preferencialmente através da viabilização de programas visando a auto-sustentação econômica das comunidades indígenas.

Parágrafo 2º. – O estabelecimento das medidas indicadas no *caput* não prejudicará em nenhuma hipótese o livre trânsito dos índios em suas terras.

A proposta de criação da Reserva Indígena de Recursos Naturais se distingue das demais unidades de conservação, porque pressupõe a concordância e a participação dos povos indígenas, detentores dos direitos de posse permanente sobre seus territórios e de usufruto exclusivo sobre os seus recursos naturais. Mais que isto, a própria viabilidade prática e sustentabilidade política depende do envolvimento e de parcerias com os povos indígenas, a quem as iniciativas de conservação ambiental devem se aliar, e não antagonizar. Vale lembrar que a definição constitucional dos territórios indígenas inclui os seguintes elementos:

- terras habitadas em caráter permanente pelos povos indígenas;
- terras utilizadas para suas atividades produtivas;
- terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;
- terras necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (segundo o artigo 231, parágrafo 1º da Constituição).

É absolutamente viável e possível, do ponto de vista jurídico, que a proteção das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas seja realizada mediante a criação de reservas indígenas de recursos naturais, no interesse dos próprios povos indígenas. Conforme destaca Sérgio Leitão<sup>222</sup>:

O ordenamento jurídico brasileiro permite vislumbrar uma solução, que resguarda não só os direitos indígenas como também assegura a proteção do meio ambiente, o que seria não só de interesse dos próprios índios como de toda a sociedade. Trata-se de conciliar, de fato e de direito, a terra indígena com a unidade de conservação, tendo em vista que o conceito constitucional de terra indígena compõe-se, dentre outros elementos, de áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos índios.

A proposta da Reserva Indígena de Recursos Naturais, que solucionaria grande parte das superposições de unidades de conservação com terras indígenas, acabou sendo excluída do Snuc. Outra solução para a sobreposição de áreas ocupadas por populações tradicionais com unidades de conservação que também foi excluída da lei do Snuc – apesar de aprovada pelo Congresso Nacional, foi vetada pelo Presidente da República – foi a possibilidade de reclassificação de tais áreas, a fim de transformá-las em reservas extrativistas ou reservas de

---

<sup>222</sup>LEITÃO, Sérgio. Presença humana em unidades de conservação: é possível? In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 73-84.

desenvolvimento sustentável. Com efeito, o texto aprovado pelo Congresso Nacional previa que:

artigo 56 – A presença de população tradicional em uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, criada em função de legislação anterior, obriga o Poder Público, no prazo de 5 (cinco) anos a partir da vigência desta lei, prorrogável por igual período, a adotar uma das seguintes medidas:

- I – reassentar a população tradicional, nos termos do artigo 42 desta lei; ou
- II – reclassificar a área ocupada pela população tradicional em reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento sustentável, conforme o disposto em regulamento.

A reclassificação foi também excluída do texto final da Lei do Snuc, inviabilizando, portanto, uma solução jurídica que possibilitasse a presença de populações tradicionais em parques nacionais, por exemplo, uma situação de fato extremamente comum. Limitou-se a Lei do Snuc a prever, em seu artigo 57, que os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de 180 dias a partir da vigência da lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação. Nos termos do artigo 57, parágrafo único, da Lei nº 9.985/2000, no ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.

### *3.1.11.3 Territórios de Quilombolas*

Outras unidades de conservação socioambiental, com características jurídicas bastante distintas das unidades de conservação previstas na Lei do Snuc, são os territórios ocupados pelos quilombolas. A Constituição assegura aos quilombolas, tal como aos povos indígenas, direitos territoriais especiais. Nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos<sup>223</sup>.

Os quilombolas gozam de um regime jurídico privilegiado em relação às populações tradicionais, que não têm direitos territoriais expressamente assegurados pela Constituição. Entretanto, ainda se estrutura, no ordenamento jurídico brasileiro, um arcabouço legal que dê efetiva e concreta proteção aos direitos dos quilombolas, também reconhecidos como

---

<sup>223</sup>Também o artigo 216, parágrafo 5º, da Constituição, estabelece o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. É o chamado tombamento constitucional.

minorias étnicas, culturalmente diferenciadas. Recentemente, no dia 20 de novembro de 2003 – em que se comemora o Dia Nacional da Consciência Negra – o presidente Lula editou uma série de atos normativos procurando resolver algumas ambigüidades conceituais e na definição de atribuições institucionais. Entre eles, o Decreto nº 4.887, de 20/11/2003, que regula o procedimento de demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Tal decreto estabelece a seguinte definição de remanescentes das comunidades dos quilombos: “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. O decreto estabelece ainda que a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante “autodefinição da própria comunidade”<sup>224</sup>, usando, portanto o critério de auto-atribuição, para fins de identificação étnica, que é empregado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais.

Saliente-se que a própria expressão empregada pelo texto constitucional (“remanescentes das comunidades de quilombos”) tem sido criticada pelas ciências sociais, que propõem uma redefinição do significado dos quilombos e a inversão semântica da referida expressão para “comunidades remanescentes de quilombos”, uma vez que “o processo de afirmação étnica não passa historicamente pelo resíduo, pela sobra, mas pelo que efetivamente é vivido como tal. Alfredo Wagner propõe que o conceito de quilombo considere o que ele é no presente: “não é discutir o que foi, mas sim discutir o que é”<sup>225</sup>.

Alfredo Wagner<sup>226</sup> propõe a superação do que considera um conceito restritivo e limitante de quilombo, voltado para o passado e preso às idéias de “monumentalidade” e “sítio arqueológico”, reproduzindo uma concepção do período colonial. Tal definição está expressa em resposta do rei de Portugal à Consulta do Conselho Ultramarino, em 2/12/1740, segundo a qual, quilombo ou mocambo é: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Mais tarde, a Lei nº 236, de 20/8/1847, sancionada pelo Presidente da Província

---

<sup>224</sup>A Portaria nº 6, de 1º/3/2004, institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares. Em janeiro de 2004, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial instalou o Comitê Gestor para a Formulação do Plano de Desenvolvimento para as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil. O Comitê é responsável pela articulação de políticas públicas para comunidades quilombolas.

<sup>225</sup>ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica. In: LEITÃO, Sérgio (Org.). *Direitos territoriais das comunidades negras rurais*. Documentos do ISA n. 5. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999, p.13.

<sup>226</sup>WAGNER, op. cit., p.11.

Joaquim Franco de Sá, diminuiu o número de escravos fugitivos, mas não alterou a essência do conceito: “artigo 12 – Reputa-se escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais, com casa ou rancho”. Alfredo Wagner faz uma definição dos cinco elementos presentes no conceito colonial de quilombo, que continuam influenciando concepções jurídicas atuais e equivocadas, por estarem excessivamente presas ao passado:

- o primeiro é a fuga, isto é, a situação de quilombo sempre estaria vinculada a escravos fugidos;
- o segundo é que quilombo sempre comportaria uma quantidade mínima de “fugidos”, que tem que ser exatamente definida – e nós vamos ver como é que ocorrem variações desta quantidade no tempo – e em 1740, o limite fixado correspondia a “que passem de cinco”;
- o terceiro, uma localização sempre marcada pelo isolamento geográfico, em lugares de difícil acesso e mais perto de um mundo natural e selvagem do que da chamada “civilização”. Isto vai influenciar toda uma vertente empirista de interpretação, com grandes pretensões sociológicas, que conferiu ênfase aos “isolados negros rurais” – marcando profundamente as representações do senso comum, que tratam os quilombos fora do mundo da produção e do trabalho, fora do mercado. Este impressionismo gerou um outro tipo de divisão que descreve os quilombos marginalmente, fora do domínio físico das *plantations*;
- o quarto refere-se ao “rancho”, ou seja, se há moradia habitual, consolidada ou não, enfatizando as benfeitorias porventura existentes;
- e o quinto seria essa premissa: “nem se achem pilões nele”. O que significa “pilão” neste contexto? O pilão, como instrumento que transforma o arroz colhido, representa o símbolo do autoconsumo e da capacidade de reprodução<sup>227</sup>.

Com a abolição da escravatura, em 1888, a legislação republicana deixou de se referir aos quilombos, como se, por não mais existirem escravos fugitivos, os quilombos tivessem deixado de existir. Apenas 100 anos depois, com a promulgação da Constituição, em 1988, é que os direitos de ex-escravos e seus descendentes às suas terras voltaram a ser previstos e contemplados pelo ordenamento jurídico. Entretanto, o conceito colonial mostra-se limitado e insuficiente para contemplar diversas situações que envolvem os quilombos. Entre essas situações, não abrangidas pelo mencionado conceito, estão aquelas em que os escravos conseguiram comprar as suas alforrias e manter um território próprio e as situações de doações de terras, quando a queda dos preços do algodão e da cana-de-açúcar impactou de tal forma os grandes proprietários de fazendas que estes doaram algumas terras a ex-escravos. Houve ainda situações em que quilombos se constituíram em locais bem próximos às fazendas e *plantations* (como no caso do Quilombo do Frexal, a 100 metros da casa-grande), pois tamanho foi o declínio de algumas fazendas que as famílias de escravos conseguiram manter uma forte autonomia em relação ao controle de produção pelo grande proprietário, que

---

<sup>227</sup>WAGNER, op.cit., p.12.

não era mais o organizador da produção diante das dificuldades com a queda do preço de seu produto básico e do seu endividamento, conforme relata Alfredo Wagner<sup>228</sup>.

O conceito jurídico de quilombo deve ser compreendido e definido a partir de tais conhecimentos antropológicos, e não pode se prender a uma visão positivista limitante e estagnante. Uma visão reducionista dos quilombos contrariaria a essência constitucional, e uma das regras fundamentais de interpretação do texto constitucional: a de sua efetividade máxima, que procura retirar do texto constitucional o máximo que ele tem a oferecer, principalmente em matéria de direitos.

O Decreto nº 4.887/2003 estabelece que as terras ocupadas por quilombolas são aquelas “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”. Ou seja, o decreto procurou estender e ampliar os conceitos de “remanescentes das comunidades dos quilombos” e de terras ocupadas por quilombolas, inspirado na definição constitucional de terra indígena<sup>229</sup>. Portanto, é suficientemente abrangente para incluir não apenas os espaços de moradia e de produção agrícola/extrativista, mas “também todos aqueles que se referem a recreação e lazer, a mitos e simbologia e às áreas necessárias à perambulação entre as famílias do grupo, bem como de estoque dos recursos naturais”. Os recursos naturais são, em grande parte, compartilhados, predominando o uso comum do espaço territorial, baseado em laços de parentesco e vizinhança<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup>WAGNER, op. cit., p.13.

<sup>229</sup>O Projeto de Lei nº 129/95, apresentado pela senadora Benedita da Silva (ex-ministra da Assistência Social), que regulamentava o procedimento de titulação das terras dos quilombolas, estabelecia o conceito de comunidades remanescentes de quilombos e incluía os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis segundo categorias de auto-definição habitualmente designados por “terras de preto”, “comunidades negras rurais”, “mocambos” ou “quilombos”. O projeto de lei estabelecia, ainda, conceito de terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos que incluía os territórios habitados segundo seus usos, costumes e tradições e as áreas contíguas detentoras de recursos ambientais relevantes e sítios com reminiscências históricas dos quilombos. Depois de aprovado pelo Congresso Nacional, tal projeto de lei foi integralmente vetado pelo presidente FHC, por meio da Mensagem n. 370, de 13 de maio de 2002.

<sup>230</sup>ANDRADE, Tânia; PEREIRA, Carlos Alberto Claro; ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira (Eds.). *Negros do Ribeira: reconhecimento étnico e conquista do território*. São Paulo: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, 2000 (Cadernos Itesp, 3). O Estado de SP editou o Decreto nº 40.723/96, que criou Grupo de Trabalho com o objetivo de “conferir o direito de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombos e definir conceitos, diretrizes e medidas aptas a garantir a plena aplicabilidade dos dispositivos constitucionais em território paulista”. Editou também o Decreto nº 41.774/97, que cria Programa de Cooperação Técnica e Ação Conjunta, integrado por Secretarias de Estado e organizações não-governamentais. Também a Lei Estadual nº 9.757/97, que tem seu artigo 3º regulamentado pelo Decreto nº 42.839/98, trata da legitimação de posses em terras públicas estaduais, caracterizando os remanescentes das comunidades de quilombos e definindo os critérios de territorialidade. Já o Decreto nº 43.651/98 exclui as áreas de comunidades de quilombos do perímetro que compõe a Área de Proteção Ambiental da Serra do Mar e o Decreto nº 44.293/99 retifica os limites do Parque Estadual Intervales, eliminando sua sobreposição às áreas das comunidades de quilombos já reconhecidas (Ivaporunduva, São Pedro, Pedro Cubas, Pilões e Maria Rosa). Além do Estado de São Paulo, Bahia, Mato Grosso, Pará, Maranhão e Rio de Janeiro tomaram iniciativas visando reconhecer e titular as áreas ocupadas pelos quilombolas. Consulte-se, a respeito: ANDRADE, Tânia (Org.). *Quilombos em São Paulo: tradições, direitos e lutas*. São Paulo: IMESP, 1997.



O novo decreto (nº 4.887) revoga expressamente o Decreto nº 3.912/2001, que atribuía competência à Fundação Cultural Palmares para delimitar as terras dos quilombolas, estabelecendo que só poderia ser reconhecida a propriedade sobre terras ocupadas por quilombos em 1888 e que ainda estivessem ocupadas pelos quilombolas em 5/10/88 (data da promulgação da Constituição).

O Ministério Público Federal, com base no excelente parecer da Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira<sup>231</sup>, havia impugnado a constitucionalidade do referido decreto, por estabelecer restrição aos direitos dos quilombolas não autorizada constitucionalmente. Ademais, ao fixar um marco temporal (1888) e exigir a ocupação ininterrupta sobre a área até 1988, o decreto ignorou a realidade histórica de que, quando a Lei Áurea foi editada, a maior parte dos escravos já era livre, e que, portanto, este foi apenas um marco formal. Argumente-se, ainda, que, condicionar o reconhecimento dos direitos territoriais dos descendentes de escravos à comprovação de uma ocupação contínua e ininterrupta sobre suas áreas é restringir o alcance do texto constitucional, retirando-lhe a sua eficácia, e impedir a reparação, ainda que parcial, de injustiças e opressões históricas contra os negros. Além disso, mesmo após a abolição formal da escravatura, os negros continuaram a ser estigmatizados e discriminados, e procuravam encontrar nos quilombos um espaço onde pudessem manter as suas organizações sociais, usos, costumes e tradições, referenciadores de uma identidade cultural coletiva.

O novo decreto (nº 4.887) procura também melhor definir as atribuições institucionais em relação ao reconhecimento das terras dos quilombolas. A competência para a demarcação e titulação das terras dos quilombolas foi transferida do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ao Ministério da Cultura e à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, compete assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, a serem desenvolvidas pelo Incra, e é assegurada a participação dos quilombolas em todas as fases do procedimento administrativo de demarcação e titulação de suas terras.

O procedimento administrativo regulado pelo Decreto nº 4.887 prevê a desapropriação nos casos de títulos de domínio particular incidentes sobre os limites dos territórios dos quilombolas, mediante estudo prévio sobre a autenticidade e legitimidade dos respectivos títulos. Põe fim, desta forma, a uma polêmica jurídica que vinha inviabilizando o efetivo

---

<sup>231</sup>PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. *Breves considerações sobre o Decreto nº 3.912/01*. Subprocuradora-Geral da República e Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Vide também: ROTHEMBURG, Walter Claudius. O processo administrativo relativo às terras de quilombos: análise do Decreto nº 3.912, de 10/9/2001. In: OLIVEIRA, Leinad Ayer de (Org.). *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes*. Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2001, p.17-21.

exercício dos direitos territoriais dos quilombolas sobre áreas com títulos particulares incidentes. Tal polêmica se iniciou quando a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República editou, em setembro de 2001, parecer propugnando pela inconstitucionalidade da desapropriação de imóveis para o reconhecimento das terras dos quilombolas e pela incompetência do Incra para promover tais desapropriações. Após a edição de tal parecer, a Fundação Cultural Palmares passou a atribuir, prioritariamente, títulos a quilombolas que incidissem sobre terras devolutas e não tivessem ocupantes particulares, pois não dispunha de instrumentos jurídicos para promover a desintrusão das áreas com títulos particulares incidentes.

O reconhecimento dos direitos territoriais dos quilombolas é realizado mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades quilombolas, com as cláusulas obrigatórias de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Mais uma vez, o reconhecimento das terras dos quilombolas se inspira no modelo jurídico das terras indígenas, bens públicos da União, que são de posse coletiva e usufruto exclusivo dos povos indígenas. A própria Exposição de Motivos indica a interpretação analógica com os dispositivos constitucionais que asseguram direitos aos povos indígenas, ressaltando o objetivo da Constituição de conferir proteção aos direitos territoriais de grupos étnicos minoritários, que se apropriam coletivamente de suas terras, e não por meio de posses individuais de seus membros. O território é uma das principais referências coletivas para as comunidades quilombolas, e assegurar o efetivo exercício de seus direitos territoriais é fundamental à sua sobrevivência física e cultural<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup>Segundo a Fundação Cultural Palmares (SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Comunidades quilombolas: direito à terra*. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura, Editorial Abaré, 2002, p.49), são estas as comunidades remanescentes de quilombos já tituladas: 1- São Pedro, no município de Iporanga, em SP; 2 – Boa Vista, em Oriximiná, no Pará; 3 – Maria Rosa e Pilões, em Iporanga, em SP; 4 – Abacatal, em Ananindeua, no Pará; 5 – Pancada, Araçá, Espírito Santo, Jauari, Boa Vista do Cuminã, Varre Vento, Jarauacá e Acapu, em Oriximiná, no Pará; 6 – Bacabal, Aracuam de Baixo, Serrinha, Terra Preta II e Jarauacá, em Oriximiná, no Pará; 7 – Água Fria, em Oriximiná, no Pará; 8 – Pacoval, em Alenquer, no Pará; 9 – Mocoranga, em Codó, no Maranhão; 10 – Eira dos Coqueiros, em Codó, no Maranhão; 11 – Santo Antônio dos Pretos, em Codó, no Maranhão; 12 – Conceição das Crioulas, em Salgueiro, em Pernambuco; 13 – Mata Cavalu, em Nossa Senhora do Livramento, em Mato Grosso; 14 – Castainho, em Garanhuns, em Pernambuco; 15 – Santana, em Quatis, no Rio de Janeiro; 16 – Furnas da Boa Sorte, em Corguinho, no Mato Grosso do Sul; 17 – Furnas do Dionísio, em Jaraguari, no Mato Grosso do Sul; 18 – Ivaporunduva, em Eldorado, em São Paulo; 19 – Rio das Rãs, em Bom Jesus da Lapa, na Bahia; 20 – Mocambo, em Porto da Folha, em Sergipe; 21 – Kalunga, em Monte Alegre, Terezinha e Cavalcante, em Goiás; 22 – Porto Coris, em Leme do Prado, em Minas Gerais; 23 – São José, Matá Cuece, Apui, Silêncio e Castanhadura, em Óbitos, no Pará; 24 – Campinho da Independência, em Parati, no Rio de Janeiro; 25 – Barra, Bananal e Riacho das Pedras, em Rio de Contas, na Bahia; 26 – Mangal/Barro Vermelho, em Sítio do Mato, na Bahia, 27 – Curiau, em Macapá, no Amapá; 28 – Itamaori, em Cachoeira do Pira, no Pará. Além de Ivaporunduva, Maria Rosa, Pilões e São Pedro, já referidas, o Estado de São Paulo reconheceu também as comunidades de Pedro Cubas, em Eldorado, Cafundó, em Salto de Pira, Caçandoca, em Ubatuba e Jaó, em Itapeva, todas elas no Vale do Ribeira.

Se a Constituição assegurou aos povos indígenas “direitos originários” sobre as terras que tradicionalmente ocupam, reconhecendo que tais direitos são anteriores à criação do Estado brasileiro, e que os atos de reconhecimento se limitam a declarar direitos preexistentes, podemos dizer que igual intenção teve o legislador constituinte em relação aos quilombolas, ainda que não tenha regulado tal questão de forma tão expressa e minuciosa.

Entretanto, a preocupação do legislador constituinte de proteger a diversidade cultural e as minorias étnicas está explícita em diversos dispositivos constitucionais, e entre eles, o já citado artigo 68 do ADCT. Não se trata de povos que aqui viviam antes da criação do Estado brasileiro, como os povos indígenas, e sim de povos que foram transferidos à força de seus territórios na África, para serem aqui escravizados. Portanto, não se pode dizer propriamente que os seus direitos sejam “originários”, no sentido que este termo tem para os povos indígenas, ou seja, de reconhecimento de que estes são os primeiros e naturais senhores das terras brasileiras, condição que lhes é reconhecida desde o Alvará Régio de 1º de abril de 1680, com base no instituto jurídico do *indigenato*, que fundamenta um direito congênito e originário. A demarcação e demais atos de reconhecimento das terras indígenas, têm, portanto, natureza declaratória, e não constitutiva do direito<sup>233</sup>. A definição jurídica dos quilombos percorreu, entretanto, caminho inverso: os instrumentos jurídicos que foram editados durante o período colonial para conceituar os quilombos atendiam apenas aos interesses do regime escravocrata, de reprimir qualquer forma de resistência negra.

Após a abolição formal da escravatura, em 1888, o ordenamento jurídico republicano passou a desconsiderar a continuidade da existência dos quilombos, e não se preocupou em assegurar quaisquer direitos territoriais aos ex-escravos e aos descendentes de escravos. Foi só em 1988 que a Constituição passou a se preocupar com a questão. Não se pode deixar de ter em mente, entretanto, que o reconhecimento de direitos territoriais especiais aos quilombolas busca reparar, ainda que limitada e parcialmente, a opressão imposta aos negros pelo regime escravocrata, e que, portanto, são também direitos “históricos”, cuja fundamentação jurídica encontra raízes na opressão histórica vivida pelos negros.

O Estado, ao titular as terras ocupadas pelos quilombolas, cumpre com uma obrigação constitucional, e que a expedição dos títulos visa apenas dar efetividade a direitos constitucionalmente assegurados. O ato de expedição formal dos títulos não se confunde com

---

<sup>233</sup>Consulte, neste sentido: LEITÃO, Raimundo Sérgio Barros. Natureza jurídica do ato administrativo de reconhecimento das terras indígenas: a declaração em juízo. In: SANTILLI, Juliana (Org.). *Os direitos indígenas e a Constituição*. Brasília: Núcleo de Direitos Indígenas e Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993, p. 65-80 e TOURINHO NETO, Fernando da Costa. *Os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam e suas conseqüências jurídicas*. In: SANTILLI, Juliana (Org.), op. cit., p. 9-43.

o direito em si, que tem bases constitucionais, e pode ser, até mesmo, exigido judicialmente<sup>234</sup>. A omissão do Estado em cumprir com a sua obrigação constitucional de titular as terras ocupadas pelos quilombolas pode ser suprida por uma declaração judicial, com a subsequente emissão do título de propriedade.

Trata-se, como na demarcação de terras indígenas, de ato que vincula a atuação do Estado, que deve se limitar a reconhecer a ocupação dos quilombolas sobre uma determinada área e expedir os respectivos títulos, não lhe cabendo decidir ou optar, discricionariamente, pela conveniência ou oportunidade da expedição ou não daquele ato. Tais garantias jurídicas asseguradas às terras dos quilombolas devem orientar e nortear a compreensão do Decreto nº 4.887/2003, que dispõe expressamente:

Artigo 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.

Embora sejam bastante vagos e genéricos os termos em que o referido decreto foi redigido, certo é que as unidades de conservação ambiental só podem ser criadas em territórios ocupados por quilombolas quando compatíveis com o uso tradicional dos recursos naturais realizado por tais comunidades. A criação de unidades de conservação ambiental que restringem e limitam atividades tradicionais de comunidades quilombolas, sem consulta prévia a elas e a previsão de mecanismos de compensação por tais restrições são inconstitucionais, por violarem direitos constitucionais assegurados aos quilombolas.

Além disto, geram graves e inadmissíveis injustiças sociais. Exemplos disto foram a criação da Reserva Biológica de Trombetas, em 21/9/79, com 385.000 hectares<sup>235</sup>, e da

---

<sup>234</sup>Já há diversas ações judiciais do Ministério Público Federal visando assegurar direitos territoriais a comunidades quilombolas, e dar efetividade ao artigo 68 do ADCT. Uma das primeiras ações judiciais foi movida junto à Justiça Federal no Estado da Bahia, para proteger a Comunidade Negra de Rio das Rãs, localizada no município de Bom Jesus da Lapa. Os réus na ação são a União e a Bia Agropecuária Ltda, tendo a ação tramitado perante a 3ª Vara da Justiça Federal em Salvador. Entretanto, o juiz determinou o arquivamento do processo, sob o argumento de que o artigo 68 do ADCT, para ser aplicado, precisa de lei regulamentadora. Outra ação declaratória foi promovida, em 1994, pelos integrantes da Comunidade Negra de Ivaporunduva, situada no município de Eldorado, São Paulo, contra a União, o Estado de São Paulo e Alagoinha – Companhia de Empreendimentos Gerais, visando serem declarados como “remanescentes de comunidades de quilombos”, para os fins do artigo 68 do ADCT, além da condenação da União à adoção de todas as medidas tendentes à delimitação e demarcação da área identificada pela comunidade, com a subsequente emissão do título comum de propriedade. A ação tramita perante a Justiça Federal de São Paulo, e a comunidade é representada, em juízo, pelos advogados Luiz Eduardo Greehalgh e Michael Mary Nolan.

<sup>235</sup>BRASIL, Decreto nº 84.018/79.

Floresta Nacional Saracá-Taquera, em 27/12/89, com 426.000 hectares<sup>236</sup>, ambas no Estado do Pará. Conforme narra Eliane Cantarino O'Dwyer<sup>237</sup>, a criação de tais unidades de conservação subtraiu das comunidades remanescentes de quilombos do Trombetas parcelas importantes de seus territórios tradicionais, ricas em lagos piscosos, com fauna e flora abundantes e onde se encontram os castanhais do Trombetas. As comunidades remanescentes de quilombos do Trombetas sempre viveram dos roçados e da pesca, da caça e da coleta sazonal de castanha e, após a criação das referidas unidades, viram-se impedidas de exercer suas atividades tradicionais pela intensa fiscalização do Ibama. Foram impactadas não só pela criação das unidades de conservação como também pela instalação, em área vizinha, da empresa de Mineração Rio do Norte (MRN), que explora bauxita, em local denominado Porto Trombetas<sup>238</sup>.

As comunidades remanescentes de quilombos do Trombetas viram-se impedidas de caçar, pescar, extrair castanha e de fazer seus roçados familiares pela fiscalização do Ibama, e só podem ingressar dentro dos limites oficiais da Reserva Biológica do Trombetas se autorizados pelos “patrões de castanhais”, que, por não terem sido indenizados, permanecem dentro da área. A injustiça se torna ainda mais evidente quando se constata que a atividade de exploração mineral de bauxita, realizada pela referida empresa, provoca muito mais impacto ambiental do que as atividades tradicionais dos quilombolas, mas a repressão e a fiscalização do órgão ambiental só recaem sobre estes, segundo os relatos feitos por quilombolas entrevistados pela antropóloga já citada<sup>239</sup>.

Em função da natureza jurídico-constitucional dos direitos assegurados aos quilombolas, não se aplica a essas comunidades o disposto no artigo 42 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Snuc), que prevê o reassentamento de “populações tradicionais” residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida (reservas biológicas, estações ecológicas e parques nacionais) e a sua indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes. Conforme já destacado antes, há uma clara distinção, do ponto de vista jurídico, entre os quilombolas e povos indígenas e as demais populações tradicionais, principalmente no tocante ao reconhecimento de direitos territoriais especiais. Portanto, os quilombolas e os povos indígenas não estão sujeitos a serem removidos de seus territórios tradicionais – ainda que mediante indenização e reassentamento em outro local – a fim de

---

<sup>236</sup>BRASIL, Decreto nº 98.707/89.

<sup>237</sup>O'DWYER, Eliane Cantarino. Remanescentes de quilombos na fronteira amazônica: a etnicidade como instrumento de luta pela terra. In: ESTERCI, Neide; LIMA, Deborah; LÉNA, Philippe (Eds.). *Boletim Rede Amazônia – Diversidade sociocultural e políticas ambientais*, ano 1, n. 1, 2002, p.77-86.

<sup>238</sup>O'DWYER, op. cit., p. 78.

<sup>239</sup>O'DWYER, op. cit., p. 81.

viabilizar a criação de unidades de conservação de proteção integral nas quais sua permanência não seja permitida.

No caso dos povos indígenas, a possibilidade de serem removidos de seus territórios tradicionais é expressamente vedada pela Constituição<sup>240</sup>, 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”. Apesar de não haver dispositivo constitucional expresso vedando a remoção de quilombolas de seus territórios tradicionais, outra não pode ser a interpretação do texto constitucional, que procura assegurar a essas comunidades direitos sobre territórios específicos e determinados, ocupados há várias gerações segundo seus usos, costumes e tradições culturais.

A criação de unidades de conservação com limites superpostos aos dos territórios dos quilombolas só é legalmente possível quando se trata de categoria de unidade de conservação que não restringe ou limita as atividades tradicionais desenvolvidas pelos quilombolas, como caça, pesca, roças e o extrativismo (ex.: as áreas de proteção ambiental, as “APAs”) e naqueles casos em que a modalidade de unidade de conservação impõe restrições a condutas e atividades tradicionais dos quilombolas, como é o caso das reservas biológicas, estações ecológicas e parques nacionais, a sua criação só é legalmente possível mediante acordo prévio com os quilombolas, que prevejam compensações pelas restrições que passarão a sofrer, com eles negociadas.

Os atos de criação, pelo Poder Público, de unidades de conservação de proteção integral incidentes sobre territórios dos quilombolas sem o cumprimento das referidas condições padecem do vício da nulidade absoluta, e não produzem efeitos jurídicos. A Constituição, no artigo 68 do ADCT, assegura aos quilombolas um direito de propriedade definitiva sobre as terras que ocupam, e esse direito é anterior e prevalece sobre os atos de criação de unidades de conservação. Portanto, quando se tratar de categorias de unidades de conservação que restringem atividades tradicionais dos quilombolas, a sua criação só é legalmente possível com a autorização dos quilombolas, que são titulares de direitos indisponíveis e irrenunciáveis sobre tais áreas.

As atividades tradicionais desenvolvidas pelos quilombolas dentro de seus territórios tradicionais não dependem de licenças ou de quaisquer autorizações do Poder Público. No desenvolvimento de suas atividades tradicionais, voltadas para a subsistência ou consumo interno, as comunidades quilombolas não estão sujeitas às restrições estabelecidas pela

---

<sup>240</sup>BRASIL, Constituição Federal, artigo 231, parágrafo 5º.

legislação ambiental, de que são exemplos as áreas de preservação permanente instituídas pelo Código Florestal, as restrições à pesca e à caça previstas nas leis específicas, etc. Os órgãos de proteção ambiental não poderão impor, de forma coercitiva, medidas e sanções administrativas contra práticas tradicionais das comunidades quilombolas, sob pena de transformá-los em transgressores de sua própria cultura. Poderão, entretanto, desenvolver, medidas suasórias e persuasivas de proteção ambiental aos territórios dos quilombolas.

A Constituição determina que o Estado proteja as manifestações das culturas afro-brasileiras e inclui, entre os bens culturais imateriais, os modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (artigo 216, II da Constituição). Entre os modos de criar, fazer e viver dessas comunidades, estão as suas formas próprias de se relacionar com o meio ambiente e de utilizar e se apropriar dos recursos ambientais. Impossível concretizar e assegurar a diversidade cultural sem respeitar as formas culturalmente diferenciadas como os povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais interagem com o ambiente em que vivem.

Se, por um lado, as atividades tradicionais das comunidades quilombolas, desenvolvidas segundo seus usos, costumes e tradições, visando a sua subsistência e consumo interno, não estão sujeitas às restrições previstas na legislação ambiental, o mesmo não ocorre com a exploração de recursos naturais visando a produção de excedente e a sua comercialização, que deverá observar a legislação ambiental aplicável a cada caso concreto. Assim, se as comunidades quilombolas querem, por exemplo, extrair palmito para comercialização externa, terão que se submeter às restrições e à fiscalização do órgão ambiental.

Finalmente, as políticas de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica não podem excluir os territórios dos quilombolas, que também desenvolveram técnicas de manejo e sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas.

## CAPÍTULO IV

### **4. A interface intangível do socioambientalismo: conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica: bens socioambientais intangíveis**

#### **4.1 Introdução**

Já se falou extensamente da influência do socioambientalismo sobre a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (nº 9.985/2000), e sobre a proteção jurídica aos bens socioambientais tangíveis ou materiais: as unidades de conservação que abrigam populações tradicionais e os territórios que abrigam povos indígenas e quilombolas, e os recursos naturais neles existentes. Entretanto, é a própria Lei do Snuc que estabelece, entre os seus objetivos, o respeito e a valorização dos conhecimentos e da cultura das populações tradicionais.

Além disto, a Lei do Snuc obriga os órgãos responsáveis pela execução das políticas ambientais a se articular com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais. É a proteção aos bens socioambientais intangíveis: os conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais associados à biodiversidade. Os componentes tangíveis e intangíveis da biodiversidade estão intimamente ligados, e não há como dissociar o reconhecimento e a proteção aos conhecimentos tradicionais de um sistema jurídico que efetivamente proteja os direitos territoriais e culturais desses povos e populações tradicionais.



## 4.2 Acesso aos recursos genéticos situados em territórios indígenas, de quilombolas e de populações tradicionais

Antes de adentrarmos, entretanto, no tratamento jurídico dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, parece-nos fundamental esclarecer algumas questões jurídico-constitucionais relativas ao acesso aos recursos genéticos situados em territórios indígenas, de quilombolas e de populações tradicionais. A definição de recursos genéticos é estabelecida no artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica<sup>241</sup>: “material genético de valor real ou potencial”. Já material genético é definido como “todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade”.

A Medida Provisória nº 2.186-16, de 23/8/2001<sup>242</sup>, estabelece a seguinte definição de patrimônio genético:

---

<sup>241</sup>A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) foi assinada pelo Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, e ratificada pelo Congresso Nacional através do Decreto nº Legislativo nº 2, de 3/2/1994. Sua promulgação deu-se pelo Decreto nº Presidencial nº 2.159, de 16/3/1998. Por ser signatário da CDB, o Brasil tem a obrigação de elaborar relatórios periódicos contendo informações acerca da implementação da CDB no país. Veja o 1º e o 2º. Relatório Nacional para a CDB no *site* do Ministério do Meio Ambiente: <www.mma.gov.br>.

<sup>242</sup>A Medida Provisória nº 2.186-16, de 23/8/2001, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização. O primeiro projeto de lei voltado para a implementação, no Brasil, da Convenção da Diversidade Biológica, foi apresentado em 1995 pela senadora Marina Silva (PT-AC), após intensos debates com a sociedade civil. Em 1998, o Senado Federal aprovou um substitutivo apresentado pelo senador Osmar Dias (PSDB-PR), e esse projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos Deputados. No mesmo ano (1998), o deputado Jaques Wagner (PT-BA) encaminhou novo projeto de lei à Câmara dos Deputados. O Poder Executivo também encaminhou um projeto de lei à Câmara dos Deputados, resultado dos trabalhos de um grupo interministerial criado para esse fim, além de uma proposta de emenda à Constituição que transforma os recursos genéticos em bens da União. A Câmara dos Deputados chegou a constituir uma comissão com o objetivo de avaliar os três projetos de lei e a emenda constitucional. Entretanto, passando por cima de todas as referidas iniciativas legislativas, o governo Fernando Henrique Cardoso editou, regulando a matéria, a Medida Provisória nº 2.052, de 3/6/2000, que foi reeditada sucessivas vezes, algumas com alterações, e, atualmente, encontra-se em vigor a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23/8/2001. A Medida Provisória foi editada às pressas pelo governo para “legitimar” o acordo firmado entre a organização social Bioamazônia e a multinacional Novartis Pharma, em 29/5/2000. Em troca da possibilidade de exploração de cerca de 10 mil bactérias e fungos (microorganismos) da Amazônia e da detenção exclusiva das patentes dos eventuais produtos desenvolvidos com base nesses organismos, a Bioamazônia receberia 4 milhões de dólares em treinamento e transferência de tecnologia, por três anos. A Novartis repassaria à Bioamazônia 1% em royalties por produtos criados. Diante dos protestos da comunidade científica e da sociedade civil, em função da lesividade do acordo aos interesses nacionais, a Novartis suspendeu a parceria. A organização social Bioamazônia havia sido criada pelo próprio governo federal para coordenar a implantação do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Probem). A Medida Provisória pretendia regular, casuisticamente, o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), com a assessoria dos advogados do Instituto Socioambiental, propôs ação direta de inconstitucionalidade contra a referida Medida Provisória, por inconstitucionalidade de seus artigos 10 e 14 (tais como constavam da suas primeiras versões). Apesar de a referida ação judicial não ter sido julgada pelo Supremo Tribunal Federal, as reedições posteriores da Medida Provisória modificaram os artigos 10 e 14 – citados acima – justamente aqueles impugnados na ação judicial. O artigo 10 dispunha que: “À pessoa de boa fé que, até 30 de junho de 2000, utilizava ou explorava economicamente qualquer conhecimento tradicional no país, será assegurado o direito de continuar a utilização ou exploração, sem ônus, na forma e nas condições anteriores”. Com este dispositivo, a Medida

informação de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições *in situ*, inclusive domesticados, ou mantidos em coleções *ex situ*, desde que coletados em condições *in situ* no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva<sup>243</sup>.

Há, portanto, uma clara distinção jurídica entre o recurso genético e o recurso biológico que o contém.

Já falamos, nos primeiros capítulos deste trabalho, dos direitos territoriais especiais assegurados aos povos indígenas e quilombolas, e das unidades de conservação destinadas a abrigar populações tradicionais. Dissemos que os territórios indígenas são bens da União, cabendo-lhes o direito de “usufruto exclusivo” de seus recursos naturais, excetuados apenas o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais, nos termos do artigo 231, parágrafos 2º e 3º da Constituição<sup>244</sup>. Portanto, o acesso aos recursos genéticos existentes em territórios indígenas depende do consentimento prévio e informado desses povos e da repartição dos benefícios resultantes da exploração econômica de produto ou processo desenvolvido a partir do material genético. Os povos indígenas são usufrutuários exclusivos dos recursos genéticos existentes em seus territórios. Outra não pode ser a interpretação do texto constitucional.

---

Provisória legalizava toda e qualquer biopirataria e espoliação de conhecimentos tradicionais praticados no país até 30/6/2000. Atualmente, a Medida Provisória em vigor dispõe, em seu artigo 34, que: “A pessoa que utiliza ou explora economicamente componentes do patrimônio genético e o conhecimento tradicional associados *deverá adequar as suas atividades às normas desta MP e do seu regulamento*”. Dispunha também o artigo 14 que: “Em casos de relevante interesse público, assim caracterizado pela autoridade competente, o ingresso em terra indígena, área pública ou privada, para acesso a recursos genéticos, dispensará prévia anuência das comunidades indígenas e locais e de proprietários”. Tal artigo, ao permitir o acesso aos recursos genéticos situados em terras indígenas sem a prévia anuência das respectivas comunidades, afrontava os direitos assegurados aos povos indígenas pelo artigo 231 da Constituição. Atualmente, a Medida Provisória em vigor determina que, em se tratando de terra indígena, deverá ser observado o disposto no artigo 231 da Constituição (artigo 17, parágrafo 2º da MP).

<sup>243</sup>O Estado do Acre aprovou a Lei nº 1.235, de 9/7/1997, que dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso aos recursos genéticos do Estado do Acre, e o Estado do Amapá aprovou a Lei nº 388, de 3/12/1997, que dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso à biodiversidade.

<sup>244</sup>Não se pode esquecer que se encontra também em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que institui o novo Estatuto das Sociedades Indígenas. Tal projeto dispõe que: “O acesso e a utilização, por terceiros, de recursos biogenéticos existentes nas terras indígenas, respeitará o direito de usufruto exclusivo das comunidades indígenas, e dependerá de prévia autorização das mesmas, bem como de prévia comunicação ao órgão indigenista federal”. Já o artigo 157 desse projeto de lei considera crime “fazer uso, comercial ou industrial, de recursos genéticos ou biológicos existentes nas terras indígenas para o desenvolvimento de processos ou produtos biotecnológicos, sem o prévio consentimento, por escrito, da comunidade ou sociedade indígena que tenha a sua posse permanente”. Tal crime está sujeito a pena de multa correspondente a pelo menos o dobro da vantagem econômica auferida pelo agente ou a no mínimo vinte e cinco dias-multa, nos termos do referido projeto de lei.

Da mesma forma, o acesso aos recursos genéticos situados em territórios ocupados por comunidades quilombolas depende do seu consentimento prévio e informado, e da posterior repartição de benefícios. Os quilombolas são titulares do direito de propriedade definitiva sobre os territórios que ocupam. Tais direitos assegurados aos povos indígenas e quilombolas independem de atos oficiais de demarcação ou de expedição de títulos, e, portanto, são legalmente obrigatórios o consentimento prévio e informado e a repartição de benefícios, sempre que se tratar de recurso genético situado em seus territórios tradicionais.

Diversa é a situação quando se tratar de acesso a recursos genéticos situados em reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável. À luz da interpretação dos artigos 18 e 20 da Lei do Snuc e do Decreto nº 4.340, de 22/8/2002, pode-se afirmar que o acesso a recursos genéticos situados em reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável depende de autorização dos respectivos Conselhos Deliberativos, de que participam não só representantes das populações tradicionais residentes na área como também dos órgãos públicos e das organizações da sociedade civil. Ou seja, as populações tradicionais residentes em reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável participarão das decisões relativas ao acesso aos recursos genéticos situados em tais unidades de conservação, com os órgãos públicos e a sociedade civil.

Há, entretanto, populações tradicionais que residem fora dos limites de unidades de conservação oficialmente criadas pelo Poder Público. Parece-nos fundamental a definição dos limites dos territórios ocupados pelas populações tradicionais para que se possa prever a obrigatoriedade legal de seu consentimento prévio fundamentado quando há acesso a recursos genéticos. Do ponto de vista prático e operacional, é fundamental, para a definição de mecanismos e procedimentos voltados para a obtenção do consentimento prévio fundamentado, que os direitos territoriais atribuídos a essas populações estejam claramente definidos – seja por meio da criação de unidades de conservação em que a permanência de populações tradicionais seja legalmente permitida, como reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, seja por meio do reconhecimento de direitos de posse ou propriedade<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup>A Resolução nº 9, de 18/12/2003, do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, estabelece diretrizes para a obtenção de anuência prévia junto a comunidades indígenas e locais, a fim de acessar componente do patrimônio genético para fins de pesquisa científica, sem potencial ou perspectiva de uso comercial. Regula o acesso a componente do patrimônio genético situado em terras indígenas, áreas sob a posse ou propriedade de comunidades locais e unidade de conservação da natureza de domínio público onde haja comunidades locais residentes cuja permanência seja permitida em lei. A pesquisa científica que envolva acesso a componente do patrimônio genético, **não** seja para fins de bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico e **não** envolva acesso a conhecimento tradicional associado, pode ser autorizada diretamente pelo Ibama, órgão credenciado pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. Entretanto, a pesquisa científica que envolva acesso a

A Medida Provisória nº 2.186-16/2001 regula o acesso e a utilização dos recursos biológicos e genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados separadamente, estabelecendo instrumentos e exigências legais distintas para ambos: autorização de acesso e de remessa de amostra de componente do patrimônio genético e autorização de acesso a conhecimento tradicional associado<sup>246</sup>. Prevê, ainda, a realização de contrato de utilização do patrimônio genético e de repartição de benefícios, onde são estipuladas as condições para repartição de benefícios, monetários (como divisão de lucros e pagamento de *royalties*) e não monetários (como acesso a tecnologia e capacitação de recursos humanos).

Segundo o artigo 16, parágrafo 9º, da referida MP, a autorização de acesso e de remessa de amostra de componente do patrimônio genético dar-se-á “após a anuência prévia da comunidade indígena envolvida, ouvido o órgão indigenista oficial, quando o acesso ocorrer em terra indígena”. O termo “anuência prévia”, de sentido vago e pouco definido, do ponto de vista jurídico, merece ser substituído pelo termo empregado pela Convenção da Diversidade Biológica (“consentimento prévio informado/fundamentado”). Ademais, mais do que simplesmente consultados, os povos indígenas, quilombolas e comunidades locais devem dar o seu consentimento, prévio e informado, para qualquer atividade de coleta de material biológico/genético em seus territórios tradicionais, e participar diretamente dos contratos de repartição de benefícios<sup>247</sup>.

---

componente do patrimônio genético, com potencial de uso econômico, como bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico, ou que envolva acesso a conhecimento tradicional associado, independentemente de ter potencial de uso econômico, depende de autorização do referido Conselho.

<sup>246</sup>O anteprojeto de lei de acesso, em sua versão final elaborada pela Câmara Temática de Legislação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, prevê que o acesso a material genético, realizado por instituição nacional de pesquisa e desenvolvimento sem fins lucrativos, independe de autorização do Conselho de Gestão, devendo a instituição manter, junto à comissão interna de acompanhamento, o registro da pesquisa, o consentimento prévio fundamentado da comunidade local, a autorização de coleta, e os termos de responsabilidade. Entretanto, muitas pesquisas consideradas acadêmicas têm desdobramentos que implicam em bioprospecção.

<sup>247</sup>A Instrução Normativa nº 1/95, da Funai, disciplina o ingresso em terras indígenas com a finalidade de desenvolver pesquisa científica. A Instrução Normativa nº 109/97, do Ibama, estabelece normas sobre pesquisa científica em unidades de conservação federais. O Decreto nº 98.830/90 dispõe sobre a coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil, e a Portaria MCT nº 55/90, estabelece o regulamento sobre coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil.

### 4.3 Conhecimento tradicional associado à biodiversidade: afinal, do que estamos falando?

Delimitamos assim o objeto de nosso estudo: os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade<sup>248</sup>. Tal delimitação é necessária porque, evidentemente, os povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais produzem conhecimentos (tradicionais) e inovações em diversas áreas. Como exemplos, podemos citar as suas criações artísticas, literárias e científicas, tais como desenhos, pinturas, contos, lendas, músicas, danças, etc., que devem ser tutelados por meio do reconhecimento de seus direitos autorais coletivos<sup>249</sup>.

Neste trabalho, pretendemos nos restringir à análise dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade<sup>250</sup>, que vão desde técnicas de manejo de recursos naturais,

---

<sup>248</sup>Também chamados de conhecimentos ecológicos tradicionais (em inglês: traditional ecological knowledge). A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi), cuja sigla em inglês é Wipo, adotou a seguinte definição de conhecimento tradicional: “tradition-based literary, artistic or scientific works; performances, inventions, scientific discoveries, designs, marks, names and symbols, undisclosed information and all other tradition-based innovations and creations resulting from intellectual activity in the industrial, scientific, literary or artistic fields”. Conforme: *Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders: Wipo Report on Fact-Finding Missions on Intellectual Property and Traditional Knowledge* (1998-1999). Geneva: April 2001.

O Peru foi o primeiro país amazônico a editar uma lei (2.788, de 10/8/2002) que “estabelece um regime de proteção dos conhecimentos coletivos dos povos indígenas vinculados aos recursos biológicos”. A lei peruana estabelece a seguinte definição: “conhecimentos acumulados e transgeracionais desenvolvidos pelos povos e comunidades indígenas sobre as propriedades, usos e características da diversidade biológica”.

<sup>249</sup>A Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998) estabelece, em seu artigo 45, que as obras de autores desconhecidos pertencem ao domínio público, “ressalvada a proteção legal aos conhecimentos étnicos e tradicionais”. O Decreto nº 3.551/2000 instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, dividindo o registro nos livros dos saberes, das celebrações, das formas de expressão e dos lugares. Nos termos do referido decreto, no Livro de Registro dos Saberes, devem ser inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades, no Livro de Registro das Celebrações, serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social, no Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas, e, no Livro de Registro dos Lugares, serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se reproduzem práticas culturais coletivas.

<sup>250</sup>A Medida Provisória nº 2.186-16/2001 estabelece a seguinte definição de conhecimento tradicional associado: “informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético”. O Grupo de Trabalho de Conhecimento Tradicional Associado, criado pela Câmara Temática de Legislação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, apresentou a seguinte proposta de definição de conhecimento tradicional associado: “todo conhecimento, inovação ou prática, individual ou coletiva, dos povos indígenas, quilombolas e comunidades locais, associados às propriedades, usos e características da diversidade biológica, dentro de contextos culturais que podem ser identificados como indígenas, locais ou quilombolas, **ainda que disponibilizados fora desses contextos, tais como em bancos de dados, inventários culturais, publicações e no comércio**”. A referida Câmara Temática foi criada em abril de 2003, com a atribuição de elaborar uma proposta básica de legislação, a ser submetida ao Plenário do Conselho, e, posteriormente, ao Congresso Nacional. Tive a oportunidade de participar dos trabalhos da referida Câmara Temática, na qualidade de “especialista”, e fui relatora do Grupo de Trabalho sobre Conhecimento Tradicional Associado, até agosto de 2003, quando foi substituída pela Dra. Teresa Cristina Moreira, assessora jurídica do Departamento de Patrimônio Genético. Tal definição foi desenvolvida, inicialmente, por um grupo de trabalho constituído pelo Instituto Socioambiental (ISA), de que participei, bem como os advogados do ISA (Fernando Baptista, André Lima, Sérgio Leitão e Ana Valéria Araújo), a assessora jurídica do Departamento de Patrimônio Genético, Teresa Cristina Moreira, as biólogas

métodos de caça e pesca, conhecimentos sobre os diversos ecossistemas e sobre propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies e as próprias categorizações e classificações de espécies de flora e fauna utilizadas pelas populações tradicionais. Antônio Carlos Diegues aponta que as técnicas de manejo tradicional incluem domesticação e manipulação de espécies de fauna e flora, vinculadas às atividades relacionadas à agricultura itinerante, à introdução de espécies de árvores frutíferas nas roças de mandioca, à caça de subsistência, às técnicas de pesca, à construção de pesqueiros e à utilização de calendários complexos de atividades que reúnem coleta e cultivo. Segundo Antônio Carlos Diegues<sup>251</sup>:

As populações tradicionais não só convivem com a biodiversidade, mas nomeiam e classificam as espécies vivas segundo suas próprias categorias e nomes. Uma particularidade, no entanto, é que essa natureza diversa não é vista pelas comunidades tradicionais como selvagem em sua totalidade; foi e é domesticada, manipulada. Uma outra diferença é que essa diversidade da vida não é tida como “recurso natural”, mas como um conjunto de seres vivos detentor de um valor de uso e de um valor simbólico, integrado numa complexa cosmologia.

Pode-se falar numa **etnobiodiversidade**, isto é, a riqueza da natureza da qual também participa o homem, nomeando-a, classificando-a e domesticando-a.

Conclui-se, então, que a **biodiversidade** pertence tanto ao domínio do natural como do cultural, mas é a cultura, como conhecimento, que permite às populações tradicionais entendê-la, representá-la mentalmente, manuseá-la, retirar suas espécies e colocar outras, enriquecendo-a, com frequência.

As práticas e conhecimentos ecológicos dos seringueiros e povos indígenas – Kaxinawá, Katukina, Ashaninka – que habitam a região sudoeste da Amazônia brasileira – são descritas na “Enciclopédia da Floresta”, organizada pelos antropólogos Manuela Carneiro da Cunha e Mauro Barbosa de Almeida<sup>252</sup>. Incluem desde os elaborados calendários dos índios Ashaninka até as classificações de animais e dicionários de vegetais feitos pelos seringueiros e demais povos indígenas amazônicos. São os próprios organizadores da “Enciclopédia” que explicam que – em virtude da ausência de um regime legal de proteção aos referidos conhecimentos tradicionais, que impeça a sua apropriação e utilização indevidas por terceiros, sem a repartição de eventuais benefícios econômicos com os detentores de tais conhecimentos – decidiram suprimir desta publicação tudo aquilo que poderia ser passível de interesse comercial para a indústria farmacêutica, como sementes, corantes e defensivos agrícolas. Fazem, entretanto, preciosa análise dos conhecimentos que índios e seringueiros desenvolveram sobre a floresta:

---

Nurit Bensusan e Cristina Azevedo, as antropólogas Jô Cardoso de Oliveira, Ana Gita de Oliveira e Manuela Carneiro da Cunha e a etnobotânica Laure Empeaire.

<sup>251</sup>DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S.V (Orgs.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001, p.33.

<sup>252</sup>CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro Barbosa de (Orgs.). *Enciclopédia da Floresta. O Alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

O conhecimento que as populações têm da floresta que habitam é verdadeiramente enciclopédico, no sentido de cobrir áreas variadas: desde a madeira linheira que serve para a mão-de-força de uma casa; as enviras que prestam para amarrá-la; as fruteiras que o porquinho ou o veado preferem e debaixo das quais é quase certo caçá-los; os solos ideais para plantar o milho, o tabaco, o jerimum; a maneira de trançar as palhas de uricuri para fazer o telhado; as iscas preferidas do caparari, do mandim, do pacu; os sonhos, os presságios, as maneiras de ter sorte na caçada. Os pés de seringa, cada um deles, e o modo adequado de preparar as estradas, empausar, embandeirar, raspar, cortar a madeira. Modos de fazer, modos de pensar, modos de conhecer.

Não que cada um saiba o mesmo que todos os outros: cada qual aprofunda conhecimentos em certas áreas. Já de saída, homens e mulheres se especializam: seringa e caçada em princípio são assunto de homem; capoeira, horta, canteiro e parto, assunto de mulher. Homens andam na mata olhando em volta e para o alto, com a atenção na caça; as mulheres olham para baixo, prestando atenção nas ervas. Embora haja pessoas, em geral, mais velhas, que dominam sozinhas um imenso cabedal de conhecimentos – e essas são, cada uma, verdadeiras enciclopédias semoventes – o conhecimento que descrevemos ou evocamos neste livro é o somatório de saberes mais individuais, e **entendemos por saber formas de pensar, investigar, inovar, tanto quanto conhecimentos e práticas estabelecidos**. Esse cabedal pode não ser compartilhado por cada seringueiro em particular, aliás, certamente não o é, mas constitui no seu conjunto patrimônio coletivo da população dos antigos seringais.<sup>253</sup> (grifos nossos).

Os referidos antropólogos descrevem ainda a forma como os conhecimentos destas populações são desenvolvidos e compartilhados, a partir de pesquisas e observações minuciosas, especulações, experimentações e ampla troca de informações. Os conhecimentos destas populações tradicionais são produzidos a partir de atividades e práticas coletivamente desenvolvidas na floresta, e correspondem a aquilo que a Convenção da Diversidade Biológica, em seu artigo 8 (j), designa de “conhecimentos, inovações e práticas das comunidades locais<sup>254</sup> e populações indígenas com estilos de vida tradicionais”. Já há diversos estudos mostrando que são as práticas, inovações e conhecimentos desenvolvidos pelos povos indígenas e populações tradicionais que conservam a diversidade biológica de nossos

---

<sup>253</sup>Enciclopédia da Floresta, p. 15.

<sup>254</sup>Vê-se que o artigo 8 (j) da CDB se refere aos conhecimentos de “comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais”. Entretanto, a CDB não estabelece uma definição de “comunidade local” ou de “populações indígenas com estilos de vida tradicionais”. A Medida Provisória nº 2.186-16/2001, que visa implementar a CDB no Brasil, estabelecendo normas para o acesso a recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, criou a seguinte definição de comunidade local: “grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas”. Adotamos a terminologia adotada pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se refere a “povos indígenas”, e o termo incorporado pela Lei nº 9.985/2000 (Snuc), que é “populações tradicionais”, distinguindo-se, entretanto, os quilombolas, das demais populações tradicionais, em face dos direitos territoriais especiais que lhe são assegurados pelo art. 68 do ADCT da Constituição. Consulte-se, a respeito: SANTILLI, Juliana. Povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais: a construção de novas categorias jurídicas. In: MACEDO, Valeria; RICARDO, Fany (Orgs.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (no prelo).

ecossistemas, principalmente das florestas tropicais<sup>255</sup>. Os agricultores tradicionais são também responsáveis pela conservação da agrobiodiversidade, e desenvolveram os mais diversos conhecimentos sobre plantas domesticadas e cultivadas, bem como práticas de manejo de ecossistemas cultivados.

Os processos, práticas e atividades tradicionais dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais que geram a produção de conhecimentos e inovações relacionados a espécies e ecossistemas dependem de um modo de vida estreitamente relacionado com a floresta. A continuidade da produção desses conhecimentos depende de condições que assegurem a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais.

Mais que um valor de uso, os recursos da diversidade biológica têm, para estas populações, um valor simbólico e espiritual: os “seres” da natureza estão muito presentes na cosmologia, nos símbolos e nos seus mitos de origem<sup>256</sup>. A produção de inovações e conhecimentos sobre a natureza não se motiva apenas por razões utilitárias, como, por exemplo, descobrir a propriedade medicinal de uma planta para tratar uma doença, ou domesticar uma planta selvagem para cultivá-la e utilizá-la na alimentação. Transcendem a dimensão econômica, e permeiam o domínio das representações simbólicas e identitárias.

O conhecimento tradicional associado inclui toda informação útil à identificação de princípios ativos de biomoléculas ou características funcionais de células e microorganismos, independentemente da utilização tradicional coincidir ou não com a utilização biotecnológica. Para a compreensão desta questão, vejamos os exemplos que Nurit Bensusan<sup>257</sup> nos dá:

Uma comunidade tradicional usa uma combinação de duas plantas como cicatrizante e uma empresa farmacêutica interessa-se pela produção comercial de uma pomada cicatrizante que utilize essa combinação. Neste exemplo, a comunidade usa um determinado com uma

---

<sup>255</sup>BALÉE, W. *Footprints of the Forest – Ka'apor ethnobotany: the historical ecology of plant utilization by an Amazonian people*. New York: Columbia University Press, 1993; BALÉE, W. Indigenous history and Amazonian biodiversity. In: STEEN & TUCKER, H.K. (Ed.). *Changing tropical forest: historical perspectives on today's challenges in Central and South America*. Durham: Forest History Society, 1992. Apud DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S.V (Orgs.). *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001, p. 32.

<sup>256</sup>Consulte-se, a respeito: Emperaire, Laure. Relatório final do projeto: MANEJO DOS RECURSOS BIOLÓGICOS NA AMAZÔNIA: A DIVERSIDADE VARIETAL DA MANDIOCA E SUA INTEGRAÇÃO NOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO, Convênio CNPq-Instituto Socioambiental/Institut de Recherche pour le Développement. Consulte-se ainda: *Upíperi Kalisi. Histórias de antigamente*. Histórias dos antigos Taliaseri-Phukurana (versão do clã Kabana-idakena-yanapere). Narradores: Manuel Marcos Barbosa (Kedali), Itaiçu, e Adriano Manuel Garcia (Kali), Iauareté. Intérpretes: Pedro Garcia (Pukutha), São Gabriel da Cachoeira, Benjamin Garcia (Kali), Iauareté. São Gabriel da Cachoeira, AM: Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro; Iauareté, AM: União das Nações Indígenas do Rio Uaupés Acima, 2000. (Coleção Narradores Indígenas do Rio Negro, v. 4.)

<sup>257</sup>BENSUSAN, Nurit. Interfaces entre o conhecimento tradicional e o conhecimento científico. Texto ainda não publicado, 2003.



finalidade que é a mesma pela qual a comunidade científica ou empresas buscam o acesso àquele recurso.

Um povo indígena usa espigas de milho multicoloridas para produzir adornos e enfeites, e essa característica fenotípica do milho selecionado por esse povo dá indicações claras sobre certas propriedades genéticas suas, que o tornam particularmente atraente para as pesquisas genéticas. Há uma utilização indireta dos conhecimentos tradicionais, que também merece ser reconhecida e recompensada.

Em ambos os casos, há a utilização – direta ou indireta – de conhecimentos tradicionais associados, e que um sistema jurídico que pretenda estabelecer normas de acesso e utilização deve contemplar ambas as situações.<sup>258</sup> Tal explicitação é necessária porque o conhecimento tradicional fornece, muitas vezes, as “pistas” para a identificação de princípios ativos úteis, mas a indústria biotecnológica desenvolve usos distintos daqueles realizados pelos povos tradicionais, desenvolvendo produtos e processos novos, ainda que o conhecimento tradicional tenha sido o ponto de partida.

O acesso a toda informação útil à identificação de princípios ativos, fornecida pelo conhecimento tradicional, deve ser precedido do consentimento fundamentado de seus detentores, e sua utilização comercial deve ser feita mediante mecanismos de repartição de benefícios.

#### **4.4 Por que conferir proteção jurídica aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade? O que é biopirataria?**

Os conhecimentos tradicionais adquiriram particular importância para a indústria da biotecnologia, principalmente de produtos farmacêuticos, químicos e agrícolas. Segundo Vandana Shiva<sup>259</sup>, dos 120 princípios ativos atualmente isolados de plantas superiores, e

---

<sup>258</sup>Importante, portanto, a inclusão, no conceito jurídico-operacional de conhecimento tradicional associado, de “toda informação útil à identificação de princípios ativos de biomoléculas ou características funcionais de células e microorganismos, ao desenvolvimento de novos cultivares, raças, linhagens celulares e de microorganismos, e de quaisquer outros produtos ou processos”. A proposta desenvolvida pelo Grupo de Trabalho de Conhecimento Tradicional chegou a incluir as informações úteis à identificação de princípios ativos no conceito de conhecimento tradicional associado, mas, na versão definitiva aprovada no Plenário do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, estas foram excluídas do texto legal.

<sup>259</sup>SHIVA, Vandana. *Biopirataria. A pilhagem da natureza e do conhecimento*. OLIVEIRA, Laura Cardellini Barbosa de (Trad.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

largamente utilizados na medicina moderna, 75% têm utilidades que foram identificadas pelos sistemas tradicionais. Menos de doze são sintetizados por modificações químicas simples; o resto é extraído diretamente de plantas e depois purificado. Diz-se que o uso do conhecimento tradicional aumenta a eficiência de reconhecer as propriedades medicinais de plantas em mais de 400%, e o valor corrente no mercado mundial para plantas medicinais identificadas graças às pistas dadas pelas comunidades nativas já teria sido estimado em 43 bilhões de dólares, segundo a referida autora.

A criação de um regime jurídico de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade visa evitar a sua apropriação e utilização indevidas por terceiros. Ademais, visa também dar maior segurança jurídica às relações entre os interessados em acessar recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados (bioprospectores ou pesquisadores acadêmicos) e os detentores de tais recursos e conhecimentos, estabelecendo os parâmetros e critérios jurídicos a serem observados nestas relações e acordos.

Nos últimos anos, os recursos da biodiversidade e os conhecimentos tradicionais associados tornaram-se alvo de intensos debates, e das mais diversas denúncias de biopirataria<sup>260</sup>. Embora não haja uma definição propriamente jurídica de biopirataria<sup>261</sup>, é relativamente bem aceito o conceito de que a biopirataria é a atividade que envolve o acesso aos recursos genéticos de um determinado país ou aos conhecimentos tradicionais associados a tais recursos genéticos (ou a ambos) em desacordo com os princípios estabelecidos na

---

<sup>260</sup> Algumas organizações internacionais trazem a público, sistematicamente, denúncias de biopirataria. Consulte-se, a respeito: <[www.amazonlink.org](http://www.amazonlink.org)>, <[www.rafi.org](http://www.rafi.org)>, <[www.twinside.org.sg](http://www.twinside.org.sg)>, <[www.grain.org](http://www.grain.org)> e <[www.iatp.org](http://www.iatp.org)>

<sup>261</sup> A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi) tem proposto a substituição do termo “biopirataria” (biopiracy, em inglês), por “biogrilagem” (biosquatting), por considerar que, na falta de uma legislação que regule o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, o envio de espécies para o exterior, a fim de identificar princípios ativos úteis, e o seu posterior patenteamento, não é necessariamente ilegal, ao passo que o termo “squatting” (grilagem) designa simplesmente a invasão ou ocupação de algo que pertence a outrem, segundo entrevista concedida por Nuno Pires de Carvalho, chefe da Seção de Recursos Genéticos, Biotecnologia e Conhecimentos Tradicionais Associados, da Ompi, à revista Pesquisa FAPESP, edição 84, 02/03/2003.

O presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o dispositivo da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) que previa o crime de biopirataria, por considerá-lo excessivamente abrangente. Com efeito, o art. 47 previa pena de detenção de um a cinco anos, ou multa, ou ambas as penas, cumulativamente, para quem “exportasse espécie vegetal, germoplasma ou qualquer produto ou subproduto de origem vegetal, sem licença da autoridade competente”. Em agosto de 2002, o governo federal encaminhou outro projeto de lei, que pretende emendar a Lei de Crimes Ambientais, propondo pena de prisão de até trinta anos para quem utilizar amostras de componente do patrimônio genético para o desenvolvimento de armas biológicas e químicas, bem como pena de reclusão de até seis anos para quem remeter ao exterior amostra de material genético em desacordo com a legislação vigente. Tal projeto de lei encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

Convenção da Diversidade Biológica<sup>262</sup>, a saber: a soberania dos Estados sobre os seus recursos genéticos e a necessidade de consentimento prévio e informado dos países de origem dos recursos genéticos para as atividades de acesso, bem como a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização. Quando a atividade envolve conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas e populações tradicionais, a Convenção da Diversidade Biológica estabelece a necessidade de que a sua aplicação se dê mediante a aprovação e a participação de seus detentores e a repartição, com estes, dos benefícios.

Ou seja, o objetivo fundamental da Convenção da Diversidade Biológica é equilibrar as relações entre os países detentores da biodiversidade (países do Sul, em desenvolvimento) e os países detentores da biotecnologia (países do Norte, desenvolvidos). A matéria-prima da biotecnologia – a biodiversidade – está nos países em desenvolvimento, e o domínio sobre a biotecnologia e sobre as patentes sobre produtos ou processos biotecnológicos está nos países desenvolvidos.

Os mecanismos que a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) prevê para mitigar os efeitos do desequilíbrio de força e de poder econômico e político entre países desenvolvidos e em desenvolvimento são o consentimento prévio informado dos países de origem dos recursos genéticos e a repartição dos benefícios gerados pelas atividades de bioprospecção – que envolvem o acesso a material genético e seus produtos ou aos conhecimentos tradicionais associados, a fim de identificar possíveis aplicações econômicas.

O consentimento prévio fundamentado e a repartição justa e equitativa dos benefícios – dois princípios basilares da CDB – têm dupla implicação: por um lado, cabe aos países membros estabelecer, através de legislação interna, normas disciplinando o acesso e a repartição de benefícios entre países provedores e destinatários/utilizadores destes recursos; por outro lado, o respeito ao artigo 8 (j) implica no consentimento prévio fundamentado dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais detentores de conhecimentos tradicionais, e na repartição dos benefícios derivados da sua utilização com seus detentores<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup>A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) é uma convenção-quadro e estabelece princípios e metas gerais, devendo cada país membro, aprovar instrumentos jurídicos internos, que dêem parâmetros mais concretos para a implementação de seus princípios.

<sup>263</sup>O Decreto nº 4.339, de 22/8/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade, inclui, entre os seus objetivos específicos, o “estabelecimento e a implementação de um regime legal *sui generis* de proteção a direitos intelectuais coletivos relativos à biodiversidade de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades locais, com a ampla participação destas comunidades e povos”. Outro objetivo específico é a implementação de instrumentos econômicos e regime jurídico que possibilitem a repartição justa e equitativa de benefícios derivados do acesso aos conhecimentos tradicionais associados, com a compensação econômica e de outros tipos para os detentores dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, segundo as demandas por estes definidas e resguardando seus valores culturais.

A fiel observância aos princípios da CDB implica tanto na consulta aos países de origem dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados – como expressão de sua soberania, frente a outros países – quanto na consulta, intermediada pelo Estado nacional, aos povos e populações tradicionais detentores de tais recursos tangíveis e intangíveis. Ou seja: devem ser reconhecidos aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais direitos intelectuais coletivos sobre os seus conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, sujeitando-se o acesso aos mesmos ao consentimento prévio fundamentado e à repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos de sua utilização com os seus detentores.

Tipicamente, a atividade de bioprospecção envolve a coleta de material biológico e o acesso aos seus recursos genéticos em busca de novos compostos bioquímicos cujos princípios ativos possam ser aproveitados para a produção de novos produtos farmacêuticos, químicos e alimentares. Embora muitas pesquisas científicas realizadas por instituições acadêmicas não tenham, inicialmente, finalidades ou perspectivas econômicas ou comerciais, os seus resultados e desdobramentos podem caracterizar bioprospecção e ensejar a repartição de benefícios econômicos. A repartição de benefícios com os países em desenvolvimento se dá também mediante a transferência de tecnologia, principalmente a biotecnologia, e a participação dos países provedores de recursos genéticos nas atividades de pesquisa biotecnológica.

Alguns casos de biopirataria ganharam repercussão internacional, como os do nim, do ayahuasca e da quinua, para citar apenas três exemplos bastante conhecidos. O nim (em inglês, neem) é uma árvore da Índia, usada há séculos neste país como fonte de biopesticidas e remédios. A empresa multinacional norte-americana W.R. Grace Corporation e o Departamento de Agricultura dos EUA conseguiram obter, junto ao Escritório de Patentes Europeu, seis patentes sobre produtos e processos derivados do nim indiano. Entre elas, uma patente sobre um método de preparação de um óleo com propriedades pesticidas, extraído das sementes da árvore. A revogação de tal patente foi requerida por um grupo de pessoas e organizações: Vandana Shiva<sup>264</sup>, diretora da Research Foundation for Science, Technology and Ecology, Linda Bullard, presidente da International Federation of Organic Agricultural

---

<sup>264</sup>Consulte-se, a respeito: SHIVA, Vandana. *Biopirataria. A pilhagem da natureza e do conhecimento*. OLIVEIRA, Laura Cardellini Barbosa de (Trad.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. Veja, também, da mesma autora: *Protect or plunder? Understanding intellectual property rights*. London & New York: Zed Books; *Monocultures of the mind: perspectives on biodiversity and biotechnology*. London & New York: Zed Books e Penang, Malasia: Third World Network. *Protecting our biological and intellectual heritage in the age of biopiracy*. Paper prepared for the Seminar on IPRs, Community Rights and Biodiversity: a new partnership for national sovereignty, held at NewDelhi, February 20, 1996. The Research Foundation for Science, Technology and Natural Resource Policy.

Moviments e Magda Alvoet, ministra belga da Saúde e do Ambiente, e, ao final de cinco anos de batalha legal, no dia 10/05/2000, o Escritório Europeu de Patentes revogou a patente com base no argumento de que o processo patenteado pelos norte-americanos não atendia ao requisito da novidade<sup>265</sup>. A decisão de revogar a patente se fundamentou no depoimento de um dono de uma fábrica indiana, nos arredores de Déli, que demonstrou utilizar processo semelhante ao patenteado pelos norte-americanos desde 1995, e não no desrespeito frontal aos princípios da Convenção da Diversidade Biológica.

Outro caso de biopirataria<sup>266</sup> amplamente denunciado foi o do patenteamento de uma variedade do “ayahuasca” (nome indígena que quer dizer: “cipó da alma”), planta amazônica utilizada por diferentes povos indígenas e populações tradicionais com finalidades curativas e medicinais, bem como em rituais xamânicos e cerimônias religiosas. O cancelamento da patente, concedida ao norte-americano Loren Miller, foi requerida ao Patent and Trademark Office, (órgão norte-americano responsável pelo registro de patentes e marcas comerciais), pela organização não-governamental Center for International Environmental Law (Ciel), em nome da Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica) e da Coalizão Amazônica (Amazon Coalition), em 1999. O órgão patentário chegou a emitir uma decisão rejeitando a patente, em 1999, e, em 2001, voltou atrás em tal decisão, continuando a patente em vigor até junho de 2003, quando expirou o seu prazo de validade, não podendo ser renovada<sup>267</sup>.

Outro caso célebre, e muito veiculado na imprensa, foi o do patenteamento de processos de extração do óleo da semente do cupuaçu para a produção do chocolate de cupuaçu (o “cupulate”), pela empresa japonesa Asahi Foods Co. Ltd. A mesma empresa registrou ainda o nome “cupuaçu” como marca comercial, gerando diversos protestos de

---

<sup>265</sup>Os requisitos de patenteabilidade de uma invenção são: novidade, atividade inventiva e aplicação industrial. Além disto, a descrição plena do objeto e dos métodos de construção devem ser detalhados, a fim de permitir a sua reprodução. Consulte-se, a respeito do caso do nim: RANDERIA, Shalini. Pluralismo jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania diferenciais: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v. 3.), p.463-512.

<sup>266</sup>Consulte-se: HATHAWAY, David. A biopirataria no Brasil. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que, por que*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto Socioambiental, 2002, p. 95-101. Consulte-se ainda: SANTILLI, Juliana. A biodiversidade e as comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que, por que*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto Socioambiental, 2002, p. 89-94; e SANTILLI, Juliana. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção. In: LIMA, André; BENSUSAN, Nurit (Orgs.). *Quem cala consente? Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003 (Série Documentos do ISA, nº 8), p.53-74.

<sup>267</sup>Segundo informações disponíveis nos sites: <[www.ciel.org](http://www.ciel.org)> e <[www.amazonlink.org](http://www.amazonlink.org)>.

organizações brasileiras e internacionais<sup>268</sup>. Em março de 2004, o Escritório de Marcas e Patentes do Japão decidiu anular o registro da marca comercial “cupuaçu”, atendendo a pedido formulado pela Rede GTA-Grupo de Trabalho Amazônico e da organização acreana Amazonlink. O Escritório japonês acolheu os argumentos de que uma marca comercial não pode ser registrada se indicar um nome comum de matérias-primas<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup>No dia 19/4/2003, um ato público contra o registro da marca comercial “cupuaçu”, pela empresa Asahi Foods Co. Ltd., organizado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA, que reúne cerca de quinhentas organizações não-governamentais) e pelo Greenpeace Brasil, com apoio da Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas e da ONG acreana Amazonlink, reuniu milhares de pessoas no município de Presidente Figueiredo (AM). Conforme: <[www.gta.org.br](http://www.gta.org.br)>, <[www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br)>, <[www.amazonlink.org](http://www.amazonlink.org)>. O agravante neste caso foi o fato de que a Embrapa já havia solicitado ao INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial) uma patente sobre “processo de obtenção de cupulate em pó e em tabletes meio amargo com leite branco a partir de sementes de cupuaçu”, em 1990, época em que a legislação brasileira não permitia o patenteamento de processos de fabricação de produtos alimentares. Em 1996, com a aprovação da nova lei de propriedade industrial, o pedido de patente foi redepositado, e deferido em 1999, mas arquivado em setembro de 2000, conforme entrevista concedida por Nuno Pires de Carvalho, chefe da Seção de Recursos Genéticos, Biotecnologia e Conhecimentos Tradicionais Associados, da Ompi, à revista Pesquisa FAPESP, edição 84, 02/03/2003.

Embora fuja do objeto deste estudo, a pirataria de recursos genéticos humanos tem sido também denunciada internacionalmente, principalmente aquela que envolve amostras de DNA de povos indígenas isolados ou com pouco contato com a nossa sociedade. Há grande interesse sobre os recursos genéticos de grupos isolados, em função da sua homogeneidade genética, associada ao seu isolamento geográfico. Tais características facilitaríamos os estudos de doenças geneticamente transmissíveis. Conforme narram Ricardo Ventura Santos e Carlos Coimbra Jr., em artigo intitulado *Sangue, Bioética e Populações Indígenas* (publicado na Revista *Parabólicas*, do Instituto Socioambiental, no. 20, ano 3, julho de 1996), a empresa norte-americana Coriell Cell chegou a comercializar células “imortalizadas” dos povos indígenas Karitiana e Suruí, de Rondônia, em uma feira paralela ao Congresso da Associação Norte-Americana de Antropólogos Físicos, realizado na Carolina do Norte, em abril de 1996. Os índios encaminharam denúncias ao Ministério Público Federal e à Comissão de Biopirataria criada pela Câmara dos Deputados. BRUCE ALBERT informa que “linhagens celulares de indivíduos Karitiana e Suruí ainda estão à venda por US\$ 75,00 (amostras de DNA por \$ 50,00), como qualquer pessoa pode verificar no site do *Coriell Cell Repositories*, ligada ao Projeto Diversidade do Genoma Humano (<<http://locus.umdj.edu/nigms/cells/humandiv.html>>, buscar “Karitiana”). In: ALBERT, Bruce. Direitos humanos e ética de pesquisa entre povos indígenas. Artigo que integra o Documento Yanomami nº 2-2002: *Pesquisa e ética: o caso Yanomami*, publicado pela Comissão Pró-Yanomami ([www.proyanomami.org.br](http://www.proyanomami.org.br)). Outro caso amplamente denunciado, nacional e internacionalmente, foi a coleta de amostras de sangue dos índios Yanomami da Venezuela e do Brasil nos anos 1960 e 1970 por membros da equipe de James V. Neel, feita sem o consentimento informado dos índios. Milhares dessas amostras de sangue Yanomami estariam hoje depositadas na Universidade Estadual da Pensilvânia, nas Universidades de Michigan, Illinois e Emory, e no Instituto Nacional do Câncer-Instituto Nacional de Saúde dos EUA. Com novas técnicas laboratoriais, dessas antigas amostras pode agora ser extraído material genético (DNA) utilizável em novas pesquisas acadêmicas ou comerciais, de novo, sem que os Yanomami tenham sido devidamente informados nem consultados. BRUCE ALBERT, no artigo já citado acima, recomenda que os antropólogos evitem colaborar com pesquisadores biomédicos “quando estes querem ignorar as normas éticas de sua profissão e desumanizam os povos indígenas como objetos livremente disponíveis para pesquisas e experimentações biológicas”. A MP nº 2.186-16/2001, em seu art. 3º, exclui expressamente o patrimônio genético humano de seu âmbito de aplicação. A Resolução nº 196, de 10/10/96, do Conselho Nacional de Saúde, estabelece diretrizes e normas disciplinando pesquisas envolvendo seres humanos, exigindo o consentimento livre e esclarecido dos indivíduos-alvo da pesquisa, e a proteção a grupos vulneráveis. Tal Resolução define o consentimento livre e esclarecido como “a anuência do sujeito da pesquisa e/ou de seu representante legal, livre de vícios (simulação, fraude ou erro), dependência, subordinação ou intimidação, após explicação completa e pormenorizada sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, formulada em um termo de consentimento, autorizando sua participação voluntária na pesquisa”.

<sup>269</sup>Segundo informações disponíveis nos sites: <[www.biopirataria.org](http://www.biopirataria.org)> ou <[www.gta.org.br](http://www.gta.org.br)>.

O que os vários casos de biopirataria mencionados acima têm em comum é o fato de que espécies vegetais foram coletadas em países biodiversos, com (ou sem) o uso de conhecimento tradicional associado, e sem o consentimento prévio (e informado) dos países de origem, e levadas para o exterior, com a finalidade de identificação de princípios ativos úteis, a partir dos quais produtos e processos foram desenvolvidos e patenteados, sem a repartição dos benefícios com os países de origem de tais recursos. Desta forma, há uma apropriação indevida e injusta – e coibida pela Convenção da Diversidade Biológica – de um recurso que pertence<sup>270</sup> a outro país e às suas comunidades locais, através do uso de um instrumento legal – o direito de propriedade intelectual, principalmente a patente – consagrado pelas legislações nacionais e internacionais. Concebidos para proteger inovações desenvolvidas pela ciência ocidental, e para atender principalmente às necessidades das sociedades industriais, os direitos de propriedade intelectual têm permitido a apropriação privada de produtos e processos gerados de forma coletiva<sup>271</sup>.

---

<sup>270</sup> A Convenção da Diversidade Biológica reconhece a soberania dos países de origem sobre os seus recursos genéticos, e a sua autoridade para determinar o acesso aos mesmos. Entretanto, em nenhum momento, estabelece a propriedade ou domínio do Estado sobre os seus recursos genéticos, cabendo às legislações nacionais estabelecer a natureza jurídica e o regime de propriedade sobre os mesmos. O Poder Executivo – ainda durante o governo FHC – encaminhou uma proposta de emenda constitucional ao Congresso, incluindo os recursos genéticos entre os bens da União, e tornando pública a sua propriedade, independentemente do titular do direito de propriedade sobre os recursos biológicos que os contêm. A referida emenda estabelece, portanto, para os recursos genéticos, regime jurídico análogo ao dos recursos minerais, que também constituem propriedade distinta da do solo, e pertencem à União, dependendo a exploração mineral de concessão do Poder Público Federal. Entendemos que os recursos genéticos – da mesma forma como os bens ambientais em geral – independentemente de pertencerem ao domínio público ou privado – devem ter o seu acesso e utilização limitados e condicionados por regras de interesse público. Isto não significa, entretanto, que devam integrar o patrimônio público. São “bens de interesse público”, independentemente de serem de propriedade pública ou particular. Parece-nos bastante oportuna a observação de Vandana Shiva, segundo a qual a soberania assegurada aos países membros da CDB sobre os recursos genéticos existentes em seus territórios não deve ser entendida como soberania estatal, e sim como soberania popular, ou seja, soberania a ser exercida pela sociedade civil (SHIVA, Vandana. *Protecting our biological and intellectual heritage in the age of biopiracy*. Paper prepared for the Seminar on IPRs, Community Rights and Biodiversity: a new partnership for national sovereignty, held at New Delhi, February 20, 1996. The Research Foundation for Science, Technology and Natural Resource Policy, New Delhi, India). A proposta de emenda constitucional parece incidir exatamente neste equívoco: confunde o direito de soberania sobre os recursos genéticos com dominialidade estatal. Proteção estatal não significa propriedade pública, necessariamente.

<sup>271</sup> Se, por um lado, os direitos de propriedade intelectual são protegidos pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Trips), da Organização Mundial do Comércio, por outro lado, não há nenhum sistema eficaz de proteção aos conhecimentos de domínio público. Conforme destaca Manuela Carneiro da Cunha, o resultado disto é que conhecimentos que estão em domínio público há muitas gerações em um país podem ser privatizados em outro, por meio da concessão de direitos de propriedade intelectual. “O país de origem dos conhecimentos é não apenas excluído de qualquer benefício como também é, ironicamente, obrigado, pelo Acordo Trips, a respeitar tal direito de propriedade intelectual. Aquilo que, originariamente, estava no domínio público em seu país de origem, pode voltar ao mesmo como propriedade privada”, destaca CUNHA, Manuela Carneiro da. *The role of Unesco in the defense of traditional knowledge*. In: SEITEL, P (Ed.). *Safeguarding traditional cultures: a global assessment*. Unesco and Smithsonian, 1999.

Os direitos de propriedade intelectual – e a patente, em especial – conferem ao seu titular o direito de exploração exclusiva<sup>272</sup> de um determinado produto ou processo, por um determinado período de tempo, após o qual o objeto da patente cai em domínio público. Por meio do sistema de patentes, produtos e processos desenvolvidos a partir de recursos coletados nos países biodiversos, e mediante a utilização de conhecimentos gerados por comunidades locais, caem no domínio privado e exclusivo dos detentores dos direitos de propriedade intelectual, que são, em geral, empresas multinacionais da área biotecnológica.

Atenta a tal fato – de que a biopirataria se dá mediante o uso de instrumentos patentários – é a própria Convenção da Diversidade Biológica que estabelece que os países membros “reconhecendo que patentes e outros direitos de propriedade intelectual podem influir na implementação da Convenção, devem cooperar a esse respeito, em conformidade com a legislação nacional e o direito internacional, **para garantir que esses direitos (de propriedade intelectual) apoiem e não se oponham aos objetivos da Convenção**” (art.16.5).

Entretanto, ainda são tímidas as iniciativas, no plano internacional, para compatibilizar os princípios da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) com as disposições do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Trips), da Organização Mundial do Comércio (OMC). O acordo Trips é um dos pilares do regime do comércio global, que define padrões de proteção para os direitos de propriedade intelectual dos 146 países membros da OMC, responsável pelos maiores acordos multilaterais de comércio. A OMC opera dentro do princípio de um sistema liberal de comércio internacional baseado na não discriminação e na eliminação de barreiras comerciais<sup>273</sup>. O artigo do acordo Trips que mais tem suscitado controvérsias, em relação aos princípios da CDB, é o 27.3 (b), que permite que os países membros excluam do patenteamento plantas e animais, mas determina que os países membros estabeleçam proteção patentária para microorganismos e procedimentos não-biológicos ou microbiológicos. Determina ainda que os membros devem

---

<sup>272</sup>Nos termos do art. 42 da Lei nº 9.279/96 (que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial), a patente confere ao seu titular o direito de impedir terceiro, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar produto objeto de patente, processo ou produto obtido diretamente por processo patentado. A patente de invenção vigora pelo prazo de vinte anos e a de modelo de utilidade pelo prazo de quinze anos contados da data de depósito. Nos termos da referida lei (art. 18, III e parágrafo único), não são patenteáveis: – o todo ou parte dos seres vivos, exceto os microorganismos transgênicos que atendam aos três requisitos de patenteabilidade – novidade, atividade inventiva e aplicação industrial – e que não sejam mera descoberta. Segundo a definição legal, os microorganismos transgênicos são “organismos, exceto o todo ou parte de plantas ou animais, que expressem, mediante intervenção humana direta em sua composição genética, uma característica normalmente não alcançável pela espécie em condições naturais.”

<sup>273</sup>Conforme SANT’ANA, Paulo José Péret. *Bioprospeção no Brasil: contribuições para uma gestão ética*. Brasília: Paralelo 15, 2002.



outorgar proteção a todas as variedades de plantas mediante patentes, mediante um sistema eficaz *sui generis* ou mediante uma combinação entre os dois.

Em junho de 2002, e no contexto da revisão do art. 27.3. (b) do Trips, Brasil, China, Cuba, República Dominicana, Equador, Índia, Paquistão, Tailândia, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue solicitaram aos membros do Conselho do Trips que modificassem tal acordo, visando exigir outras condições para o patenteamento, como: a) identificação da fonte do material genético e do conhecimento tradicional eventualmente utilizado e b) prova da obtenção do consentimento prévio e informado e da repartição justa e equitativa de benefícios. As discussões em torno de tais questões têm sido permanentemente adiadas, e as divergências entre a CDB e o Trips têm gerado conflitos entre os países do Sul (em desenvolvimento) e os do Norte (desenvolvidos). O atual texto do Trips é resultado de um acordo entre a União Européia e os Estados Unidos. Os países do Sul têm obtido muito pouco êxito na defesa de seus interesses na efetiva implementação da CDB, e na revisão do artigo 27.3 (b), para que este exija, entre as condições para o patenteamento, a comprovação do cumprimento dos princípios estabelecidos na CDB. A questão tem sido discutida em diversos fóruns internacionais, com poucos avanços concretos<sup>274</sup>.

Certo é que, enquanto for legalmente possível que uma empresa européia, dos EUA ou do Japão (países onde estão concentradas as multinacionais da área biotecnológica) colete material biológico em um país do Sul, leve-o para o exterior, identifique um princípio ativo, sintetize-o e obtenha uma patente sobre um produto ou processo resultante, sem a imposição

---

<sup>274</sup>Internacionalmente, a proteção aos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos tem sido discutida em vários fóruns, como na FAO (Food and Agriculture Organization), em que a questão é tratada, ainda que sob o enfoque específico dos direitos de agricultores tradicionais, no Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura e na Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em reunião de especialistas sobre o tema realizada em 2000, e no Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas das Nações Unidas. A Ompi, cuja sigla, em inglês, é Wipo criou, em 2000, um Comitê Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual e Conhecimento Tradicional, Recursos Genéticos e Folclore, cuja 6ª reunião foi realizada em Genebra, em março de 2004. A 4ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica, criou, em 1998, um Grupo de Trabalho sobre o artigo 8 (j) e temas correlatos. A 7ª Conferência das Partes da CDB, realizada em Kuala Lumpur, na Malásia, em fevereiro de 2004, decidiu outorgar mandato ao Grupo de Trabalho sobre Acesso e Repartição de Benefícios, para que, em colaboração com o Grupo de Trabalho sobre o artigo 8 (j), negocie os termos de um regime internacional de acesso e repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. A criação do referido regime internacional já havia sido recomendada tanto pelas Diretrizes de Bonn (Bonn Guidelines), adotadas pela 6ª Conferência das Partes da CDB, e que têm natureza voluntária, quanto pelo Plano de Implementação aprovado durante a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburgo, na África do Sul, em 2002. Consulte-se, a respeito, MATHIAS, Fernando; NOVION, Henry. A COP de Biodiversidade e a velha diplomacia do “bode na sala”. Artigo disponível no *site* do Instituto Socioambiental (<[www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)>) e BAYLÃO, Raul Di Sergi; BENSUSAN, Nurit. A questão da proteção dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos nos fóruns internacionais. In: LIMA, André e BENSUSAN, Nurit (Orgs.). *Quem cala consente?* Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. (Série Documentos do ISA, 8), p. 17-22.

de qualquer sanção ou penalidade pelo sistema internacional, muito pouca eficácia prática terá a CDB.

A comprovação da origem do material genético e do conhecimento tradicional associado, bem como de obtenção do consentimento prévio informado e de repartição de benefícios com os países de origem e detentores dos conhecimentos tradicionais, como requisitos para o patenteamento, são essenciais à efetiva implementação da Convenção da Diversidade Biológica. Além da previsão de tais requisitos de patenteabilidade, fundamental estabelecer a nulidade de patentes e outros direitos de propriedade intelectual concedidos sobre produtos ou processos direta ou indiretamente resultantes de conhecimentos tradicionais de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, sem o consentimento prévio fundamentado de seus detentores e a repartição justa e equitativa dos benefícios com os mesmos. Desta forma, ainda que a patente venha a ser concedida, o país de origem do recurso genético e o detentor do conhecimento tradicional podem pleitear, administrativa e judicialmente, o reconhecimento de sua nulidade e a extinção de seus efeitos jurídicos<sup>275</sup>.

O descumprimento do Acordo Trips e de outros acordos comerciais celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) estão sujeitos a processos, painéis e a outras sanções. A CDB não prevê mecanismos sancionatórios para o descumprimento de seus preceitos, o que fragiliza muito a sua aplicação, ainda que algumas instituições de pesquisa científica, mesmo sediadas em países que não a ratificaram, como os EUA, e empresas com compromissos éticos venham procurando observar os seus princípios.

---

<sup>275</sup>A Medida Provisória nº 2.186-16/2001 estabelece, no art. 31, que: “A concessão de direito de propriedade industrial pelos órgãos competentes, sobre processo ou produto obtido a partir de amostra de componente do patrimônio genético, fica condicionada à observância desta Medida Provisória, devendo o requerente informar a origem do material genético e do conhecimento tradicional associado, quando for o caso”. A Decisão nº 391 do Pacto Andino, que trata do Regime Comum de Acesso aos Recursos Genéticos, estabelece que os países membros não reconhecerão direitos, incluídos os de propriedade intelectual, sobre recursos genéticos, produtos derivados ou sintetizados e componentes intangíveis associados, obtidos ou desenvolvidos a partir de uma atividade de acesso que não cumpra as disposições da decisão. A lei costa-riquenha estabelece um regime de consulta obrigatório ao órgão gestor da diversidade biológica sempre que o órgão patentário examinar pedido de patente, “com poder de veto fundamentado”. Já a lei de biodiversidade da Índia estatui que qualquer patente sobre recurso biológico precisa de prévia aprovação da National Biodiversity Authority. A lei de diversidade biológica da Venezuela estabelece que: “não se reconhecerá direitos de propriedade intelectual sobre amostras coletadas ou parte delas, quando as mesmas tenham sido adquiridas de forma ilegal, ou que empreguem o conhecimento coletivo de povos e comunidades indígenas ou locais”.

Nuno Pires de Carvalho, chefe da Seção de Recursos Genéticos, Biotecnologia e Conhecimentos Tradicionais Associados, da Ompi, defende que, em vez de exigir a identificação da origem do material genético como requisito de patenteabilidade – o que, na sua visão, violaria o Acordo Trips – os países membros da OMC deveriam condicionar a execução (enforceability) dos direitos patentários à comprovação da origem do material genético, como forma de compatibilizar a CDB com o Acordo Trips. In: CARVALHO, Nuno Pires de. *Requiring disclosure of the origin of genetic resources and prior informed consent in patent applications without infringing the Trips agreement: the problem and the solution*. Publicado na Revista *Re-Engineering Patent Law*, Ompi, v. 2: 371.

#### **4.5 Por que não proteger os conhecimentos tradicionais por meio do sistema de patentes? Por que um regime jurídico *sui generis*?**

Se, por um lado, o sistema de patentes permite que indivíduos e empresas se apropriem de recursos coletivos – a biodiversidade e os conhecimentos das comunidades locais e populações tradicionais – por outro lado, ele não confere qualquer proteção a tais conhecimentos. As tentativas de adaptação do sistema patentário<sup>276</sup> – defendidas, internacionalmente, pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (Ompi), e, nacionalmente, pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi) – desconsideram as próprias características e contextos culturais em que são produzidos os conhecimentos tradicionais.

Os conhecimentos tradicionais são produzidos e gerados de forma coletiva, a partir de ampla troca e circulação de idéias e informações, e transmitidos oralmente, de uma geração a outra. O sistema de patentes protege as inovações individuais (ou, ainda que as inovações sejam coletivas, os seus autores/inventores podem ser individualmente identificados), promovendo uma fragmentação dos conhecimentos e a dissociação dos contextos em que são produzidos e compartilhados coletivamente.

Além disso, só são patenteáveis as invenções que tenham aplicação industrial, e muitos conhecimentos tradicionais não têm aplicação industrial direta, ainda que possam ser utilizados para desenvolver produtos ou processos que a tenham. As patentes têm ainda um prazo de vigência determinado, conferindo um monopólio temporário sobre a utilização de seu objeto. Em geral, não há como precisar o momento em que determinado conhecimento tradicional foi produzido ou gerado (como precisar, por exemplo, o momento em que os povos indígenas amazônicos passaram a utilizar o ayahuasca com fins medicinais?).

Embora a proteção aos direitos de propriedade intelectual sobre as cultivares (variedades agrícolas cultivadas) seja mais “branda” do que as patentes, dificilmente as sementes e variedades desenvolvidas por agricultores tradicionais serão eficazmente

---

<sup>276</sup>A expressão regime jurídico *sui generis* tem sido muitas vezes utilizada também por aqueles que defendem uma adaptação do regime patentário – sem qualquer alteração mais significativa dos seus pressupostos conceituais – para proteger conhecimentos tradicionais. Entretanto, quando empregamos a expressão regime jurídico *sui generis*, estamos nos referindo a um regime jurídico verdadeiramente *sui generis*, isto é, distinto do sistema de propriedade intelectual e baseado em outros conceitos e pressupostos.

protegidas pela Lei de Cultivares<sup>277</sup>. A referida lei exige que as variedades agrícolas – para serem objeto de proteção, mediante a concessão de Certificado de Proteção de Cultivar – apresentem, ao mesmo tempo, as características de novidade, distinguibilidade, homogeneidade e estabilidade genética. Dificilmente as variedades tradicionais atendem a tais requisitos, por se caracterizarem justamente por sua ampla variabilidade e heterogeneidade genéticas. Ademais, a proteção de cultivares assegura a seus titulares um direito de propriedade sobre as variedades vegetais, de natureza individual e não coletiva, e por um prazo determinado.

Impossível definir um marco temporal de vigência para quaisquer direitos intelectuais sobre conhecimentos tradicionais, cuja origem exata no tempo dificilmente poderá ser precisada, e que serão transmitidos, de forma também indefinida no tempo, para outras gerações. O monopólio conferido pelos direitos de propriedade intelectual contraria também a essência do processo de geração de conhecimentos tradicionais, a partir do livre intercâmbio de sementes, e outros materiais biológicos e informações entre comunidades locais e tradicionais.

Conforme salienta Manuela Carneiro da Cunha<sup>278</sup>, o sistema de patentes torna reservado um conhecimento que era compartilhado de maneira diversa, seja por especialização local, seja por livre circulação de idéias e informações. O sistema de patentes prejudica o modo como se produzem e usam os conhecimentos tradicionais, e não é possível se usar para proteger os conhecimentos tradicionais os mesmos mecanismos que protegem a inovação nos países industrializados, sob pena de destruir o sistema que os produz e matar o que se queria conservar. Afinal, o que é “tradicional” no conhecimento tradicional não é sua antigüidade, mas o modo como ele é adquirido e usado, pois muitos desses conhecimentos são de fato recentes, como destaca a referida antropóloga.

---

<sup>277</sup> A Lei nº 9.456, de 25/4/1997, conhecida como a “Lei de Cultivares”, define a cultivar como a variedade de qualquer gênero vegetal claramente distinta de outras cultivares conhecidas e que resulta do melhoramento genético realizado pelo melhorista. O melhorista é a pessoa responsável pelo processo de melhoramento genético das cultivares e pela descrição das características que irão diferenciar uma nova cultivar das demais cultivares já conhecidas da mesma espécie de planta. A “Lei de Cultivares” foi proposta pelo governo brasileiro a fim de possibilitar que o país aderisse à Convenção da União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV), ainda na versão 78 (posteriormente foi editada a versão UPOV 91). A lei rejeita a dupla proteção de cultivares (por patentes e proteção à cultivar) e garante o chamado “privilégio do agricultor”, que é o direito do agricultor de guardar sementes da colheita para o próximo plantio. Garante ainda o direito daqueles que usam ou vendem como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos, ou utilizam a cultivar como fonte de variação no melhoramento genético ou na pesquisa científica. Garante ainda o direito de pequenos produtores rurais de multiplicar sementes, para doação ou troca, para outros pequenos produtores rurais, no âmbito de programas governamentais ou autorizados pelo governo.

<sup>278</sup> CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Introdução à *Enciclopédia da Floresta. O Alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 11-30.

Impossível conferir proteção jurídica eficaz aos conhecimentos tradicionais a partir de um sistema baseado na lógica de que quem obtém a patente em primeiro lugar passar a deter o monopólio sobre a sua utilização, impedindo que outros também utilizem conhecimentos que são coletivos e compartilhados.

Vandana Shiva<sup>279</sup>, uma das maiores especialistas e ativistas mundiais neste domínio, expõe, de forma muito clara, as incompatibilidades entre os direitos de propriedade intelectual e os conhecimentos e a criatividade de comunidades locais:

Os DPI (Direitos de Propriedade Intelectual) são reconhecidos apenas quando o conhecimento e a inovação geram lucro e não quando satisfazem necessidades sociais. Segundo o Artigo 27.1, para ser patenteável, uma inovação deve ter potencialmente uma aplicação industrial. Isto imediatamente exclui todos os setores que produzem e inovam fora do modo de organização industrial. O lucro e a acumulação de capital são os únicos fins da criatividade; o bem social não é mais reconhecido.

Os DPI são um mecanismo eficiente de colher os produtos da criatividade social. Eles são um mecanismo ineficiente para criar e alimentar a árvore do conhecimento.

O conceito de propriedade – o direito do proprietário de usar, gozar e dispor da coisa, e de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha – é excessivamente estreito e limitado para abranger a complexidade dos processos que geram a inovação, a criatividade e a inventividade nos contextos culturais em que vivem povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais. No Direito Ocidental, a propriedade – tanto sobre bens materiais quanto imateriais – é um direito essencialmente individual, e de conteúdo fortemente econômico e patrimonial, e, ainda quando se trata de propriedade coletiva ou condominial, cada co-titular do direito é plenamente identificável.

Os processos inventivos e criativos de tais populações são, por essência, coletivos, e a utilização das informações, idéias e recursos gerados a partir de tais processos é amplamente compartilhado, e, portanto, a concepção de um direito de propriedade – pertencente a um indivíduo ou a alguns indivíduos determinados – é estranha e contrária aos próprios valores e concepções que regem a vida coletiva em tais sociedades. Por tal razão, é que se defende a adoção do conceito de “direitos intelectuais coletivos” (ou comunitários), para excluir a propriedade, devido ao seu caráter exclusivista, monopolístico e individualista.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup>SHIVA, Vandana. *Biopirataria. A pilhagem da natureza e do conhecimento*. OLIVEIRA, Laura Cardellini Barbosa de (Trad.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 32-38.

<sup>280</sup>Neste sentido, vale mencionar a proposta legislativa desenvolvida pela rede de organizações Third World Network, intitulada “Community Intellectual Rights Act”, segundo a qual as comunidades locais seriam “custodians” (ou “stewards”) – guardiãs – de suas inovações, estando assegurado o livre intercâmbio entre as comunidades, e vedada a concessão de quaisquer direitos de monopólio exclusivo sobre tais inovações. In:

## **4.6 A construção de um regime jurídico *sui generis* de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos fundamentais**

### 4.6.1 Considerações gerais

Os princípios que a Convenção da Diversidade Biológica estabelece para o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados – o consentimento prévio fundamentado e a repartição justa e equitativa dos benefícios – têm dupla implicação: – por um lado, cabe aos países membros estabelecer, através de legislação interna, normas disciplinando o acesso e a repartição de benefícios entre países provedores e destinatários/utilizadores destes recursos; – por outro lado, o respeito ao artigo 8 (j) implica no consentimento prévio fundamentado dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais detentores de conhecimentos tradicionais associados, e na repartição dos benefícios oriundos da utilização de tais conhecimentos com os seus detentores<sup>281</sup>. Devem ser reconhecidos aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais direitos intelectuais coletivos sobre os seus conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Pretendemos esboçar alguns elementos para a construção, pelo Direito brasileiro, de um regime *sui generis* de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, a partir de alguns pressupostos fundamentais:

a) os componentes tangíveis ou materiais (territórios e recursos naturais) e intangíveis (conhecimentos, inovações e práticas) da biodiversidade estão intimamente ligados, e não há como dissociar o reconhecimento e a proteção aos conhecimentos tradicionais de um sistema jurídico que efetivamente proteja os direitos territoriais e culturais destes povos e populações tradicionais. Sem a tutela efetiva aos territórios ocupados por povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, e aos recursos naturais neles

---

NIJAR, Gurdial Singh. *In defence of local community knowledge and biodiversity: a conceptual framework and the essential elements of a rights regime*. Penang, Malaysia: Third World Network, Paper 1, 1996.

<sup>281</sup>O Decreto nº.4.339, de 22/8/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade, inclui, entre os seus objetivos específicos, o “estabelecimento e a implementação de um regime legal *sui generis* de proteção a direitos intelectuais coletivos relativos à biodiversidade de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades locais, com a ampla participação destas comunidades e povos”. Outro objetivo específico é a implementação de instrumentos econômicos e regime jurídico que possibilitem a repartição justa e equitativa de benefícios derivados do acesso aos conhecimentos tradicionais associados, com a compensação econômica e de outros tipos para os detentores dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, segundo as demandas por estes definidas e resguardando seus valores culturais.

existentes, e sem a adoção de políticas públicas que promovam e assegurem direitos econômicos, sociais e culturais, será impossível assegurar a continuidade da produção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Os contextos, processos e práticas culturais que promovem a produção dos conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, é que devem ser assegurados, a partir de políticas públicas mais amplas, das quais os instrumentos jurídicos são apenas uma pequena parte.

b) a proteção da integridade intelectual e cultural, bem como dos valores espirituais associados aos conhecimentos tradicionais, e o reconhecimento do seu valor intrínseco, devem ser os princípios norteadores de qualquer sistema de proteção. Ademais, as políticas públicas devem promover um tratamento equitativo da ciência ocidental e do saber tradicional, reconhecendo que os sistemas tradicionais de conhecimentos têm os próprios fundamentos científicos e epistemológicos. O conhecimento tradicional não é estático e sim dinâmico, e o termo “tradicional” não se refere à sua antigüidade: não se trata apenas de conhecimentos “antigos”, ou “passados”, mas de conhecimentos também presentes e futuros que evoluem e se transformam, a partir de práticas dinâmicas.

c) a simples transformação dos conhecimentos tradicionais em mercadorias ou *commodities*, a serem negociadas no mercado, representa a subversão da lógica que preside a própria produção desses conhecimentos. Entretanto, as relações entre os povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais e a sociedade envolvente e o chamado “mercado” obedecem a uma lógica e a contextos sociais, econômicos e culturais que escapam ao controle de um instrumento jurídico. Procuraremos discorrer sobre alguns elementos que devem orientar a criação de um regime jurídico de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, partindo sempre do pressuposto de que um instrumento jurídico será sempre uma pequena e limitada parte de um rol mais amplo de políticas públicas de promoção e valorização dos conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas e populações tradicionais.

É necessário avançar no reconhecimento, aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, de direitos sobre o seu patrimônio intangível – que inclui a sua imagem coletiva, as suas obras e criações coletivas, e os conhecimentos, inovações e práticas coletivamente produzidos sobre as propriedades, usos e características da diversidade biológica, referenciadores de sua identidade coletiva. A construção de tal regime *sui generis*

deve partir dos conhecimentos já produzidos pelas ciências sociais e etnociências sobre as características intrínsecas dos processos criativos dos povos tradicionais<sup>282</sup>.

#### 4.6.2 Elementos fundamentais

##### 4.6.2.1 *Reconhecimento e fortalecimento das normas internas e do direito costumeiro, não-oficial, dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais: o pluralismo jurídico*

A criação de um regime jurídico verdadeiramente *sui generis* e apropriado para a proteção dos conhecimentos tradicionais associados deve se basear nas concepções do pluralismo jurídico, e no reconhecimento da diversidade jurídica existente nas sociedades

---

<sup>282</sup> Além do Peru, que foi o primeiro país a aprovar uma lei interna e específica que estabelece um regime de proteção dos conhecimentos coletivos dos povos indígenas vinculados aos recursos biológicos, outros países têm adotado legislações a respeito. A Constituição venezuelana reconhece o caráter multiétnico, pluricultural e multilíngue do país, e garante e protege a “propriedade intelectual coletiva” dos conhecimentos, tecnologias e inovações dos povos indígenas. A Lei da Diversidade Biológica venezuelana estabelece que “não se reconhecerá direitos de propriedade intelectual sobre amostras coletadas ou parte delas, quando as mesmas tenham sido adquiridas de forma ilegal, ou que empreguem o conhecimento coletivo de povos indígenas ou locais”. A Lei da Biodiversidade da Costa Rica dedica todo um capítulo dedicado ao que denomina “proteção dos direitos de propriedade intelectual e industrial”. A Decisão nº 391 do Pacto Andino adotou o Regime Comum de Acesso aos Recursos Genéticos, que deixou a sua regulamentação a cargo de cada país, e a Decisão 486 também trata do assunto. O Pacto Andino é integrado por Colômbia, Equador, Venezuela, Peru e Bolívia. Na Bolívia, esta Decisão foi regulamentada pelo Decreto nº 24.676/97, que se aplica aos recursos genéticos dos quais a Bolívia é o país de origem e a seus componentes intangíveis associados. Em setembro de 1996, o Equador aprovou uma pequena lei de proteção à biodiversidade, que se limita a declarar que: “O Estado equatoriano é o titular dos direitos de propriedade sobre as espécies que integram a biodiversidade no país, que se consideram como bens nacionais e de uso público. Sua exploração comercial se sujeitará à regulamentação especial que determinará o Presidente da República, garantindo os direitos ancestrais das comunidades indígenas sobre os conhecimentos e os componentes intangíveis da biodiversidade e dos recursos genéticos e o controle sobre eles”. O Grupo *Ad Hoc* de Biodiversidade da Colômbia foi responsável pela elaboração, já em 1995, de um projeto de lei visando regular a proteção, conservação e utilização da diversidade biológica e dos recursos genéticos, com vários dispositivos acerca do conhecimento tradicional e dos direitos intelectuais coletivos. O Grupo *Ad Hoc* de Biodiversidade da Colômbia inclui o Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa), Grupo Semillas, o Instituto de Gestión Ambiental (Igea), e o projeto de implementação da CDB do World Wildlife Fund (WWF). O Panamá aprovou a Lei nº 20, de 26/06/2000, que trata do regime especial de propriedade intelectual sobre os direitos coletivos dos povos indígenas, para a proteção e defesa de sua identidade cultural e de seus conhecimentos tradicionais. A Organização da Unidade Africana também adotou uma legislação “modelo” para a proteção de direitos de comunidades locais, agricultores e melhoristas, e regulando o acesso a recursos biológicos. Nas Filipinas, a Ordem Executiva Presidencial nº 247, de 18/05/95, visa estabelecer normas para a realização da bioprospecção no país. O Indigenous Peoples’ Rights Act, das Filipinas, reconhece e protege os direitos de comunidades indígenas aos seus “domínios ancestrais”, integridade cultural, auto-governo (incluindo implementação do próprio sistema judicial), posse coletiva das terras ocupadas, bem como à prática e preservação dos sistemas indígenas de conhecimento. Embora a Tailândia não tenha ratificado a Convenção da Diversidade Biológica, aprovou uma lei de proteção à medicina tradicional e a criação de um fundo voltado para a sua proteção. A Índia também já aprovou a sua Lei de Biodiversidade e criou o Registro da Biodiversidade dos Povos.



tradicionais, expressão da sua diversidade cultural. É necessário realizar aquilo que Benatti<sup>283</sup> denomina de “esforço teórico interdisciplinar comprometido com os avanços dos diversos saberes das ciências humanas”, ou seja, socorrer-se dos conhecimentos produzidos por outras áreas e saberes científicos para construir, juridicamente, um regime de proteção que atenda às peculiaridades e especificidades dos conhecimentos tradicionais.

Para compreender os elementos essenciais de tal regime, é preciso se libertar de concepções positivistas e formalistas do Direito, de que a lei contém todo o Direito e com ele se confunde. O monismo jurídico – que orienta a formação da maior parte dos profissionais do Direito – se prende à idéia do Direito Estatal único, e de que o Estado é a única fonte de direito. O monismo jurídico desconsidera a existência, no mesmo espaço territorial, de uma sobreposição de ordens jurídicas, concorrente com o Direito Estatal, e a diversidade de sistemas jurídicos desenvolvidos pelos povos tradicionais<sup>284</sup>. A esta pluralidade de ordenamentos jurídicos se dá o nome de pluralismo jurídico, que reconhece que a nossa sociedade é plural e possui ordenamentos jurídicos paralelos ao oficial.

Antônio Carlos Wolkmer<sup>285</sup>, um dos mais conceituados teóricos do pluralismo jurídico, dá a seguinte definição:

Ao contrário da concepção unitária, homogênea e centralizadora denominada de “monismo”, a formulação teórica e doutrinária do “pluralismo” designa a existência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais com particularidade própria, ou seja, envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si(...)

A compreensão filosófica do pluralismo reconhece que a vida humana é constituída por seres, objetos, valores, verdades, interesses e aspirações marcadas pela essência da diversidade, fragmentação, circunstancialidade, temporalidade, fluidez e conflituosidade. Igualmente, pode-se afirmar, com N. Glazer, que o pluralismo

---

<sup>283</sup>BENATTI, José Heder. Posse agroecológica e manejo florestal, à luz da Lei nº 9.985/00. Curitiba: Editora Juruá, 2003, p.18.

<sup>284</sup>CAMPILONGO, Celso. *Pluralismo jurídico e movimentos sociais*. Palestra proferida na Semana Inaugural de 2000 da Fundação Escola Superior do MPDFT. Campilongo considera que, embora o pluralismo jurídico trabalhe com uma hipótese muito interessante – a de que a fragmentação social provoca a fragmentação do modo de produção do direito – ele precisa ganhar consistência teórica. Ele aponta que o pluralismo jurídico não oferece solução para a variabilidade das normas, para a normatividade especificamente jurídica e para o controle democrático da produção das normas.

Consulte-se, a respeito: RANDEIRA, Shalini. Pluralismo jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania diferenciados: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.463-512. (Série: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v.3). RANDEIRA analisa a dinâmica e as trajetórias do pluralismo jurídico e da transnacionalização do direito, contrapondo-se à preocupação predominante nos estudos recentes acerca do pluralismo jurídico transnacional, que se concentra na *lex mercatoria* e na produção autônoma e espontânea de direito por parte de uma pequena elite de árbitros comerciais internacionais. Analisa o papel das instituições internacionais, organizações não-governamentais e movimentos sociais, como atores em uma paisagem jurídica heterogênea.

<sup>285</sup>WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001, 3a. ed.,p.171-172.

“cultural” implica um “estado de coisas no qual cada grupo étnico mantém, em grande medida, um estilo próprio de vida, com seus idiomas e seus costumes, além de escolas, organizações e publicações especiais”. O pluralismo, como “multiplicidade dos possíveis”, provém não só da extensão dos conteúdos ideológicos, dos horizontes sociais e econômicos, mas, sobretudo, das situações de vida e da diversidade de culturas.

Outro brilhante teórico do pluralismo jurídico, Roberto Lyra Filho, chama a atenção para a identificação entre Direito e lei, que pertence ao repertório ideológico do Estado. Segundo Lyra Filho<sup>286</sup>:

Na sua posição privilegiada, ele (Estado) quer convencer-nos de que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis.

Estudos sociológicos demonstram a existência de ordens jurídicas paralelas ao Direito estatal. Entre eles, destaca-se o estudo sociológico realizado por Boaventura de Sousa Santos, sobre as estruturas jurídicas internas de uma favela do Rio de Janeiro, a que deu o nome fictício de Pasárgada. Segundo o referido sociólogo<sup>287</sup>:

Existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normativa pode ter uma fundamentação econômica, rática, profissional ou outra; pode corresponder a um período de ruptura social como, por exemplo, um período de transformação revolucionária; ou pode ainda resultar, como no caso de Pasárgada, da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social – neste caso, a habitação.

Boaventura de Sousa Santos analisa que, no caso específico de Pasárgada, pode detectar-se a vigência não-oficial e precária de um direito interno e informal, gerido, entre outros, pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade. Tal direito não-oficial vigora em paralelo (ou em conflito) com o direito oficial brasileiro e é desta duplicidade jurídica que se alimenta estruturalmente a ordem jurídica de Pasárgada, estabelecendo-se uma complexa relação de pluralismo jurídico.

Entretanto, as questões teóricas e práticas levantadas pela sobreposição de ordens jurídicas são antigas. Quando da descoberta da América, o problema já se colocava: que

---

<sup>286</sup>LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 1999 (Coleção Primeiros Passos, 62), p.8.

<sup>287</sup>SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. Texto preparado com base em sua tese de doutoramento apresentada à Universidade de Yale em 1973 sob o título *Law Against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law*. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Org.). *Introdução Crítica ao Direito. Série O direito achado na rua*, v.1, 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993, p.42-47. Vide, também, SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *Um direito achado na rua: o direito de morar*, na publicação organizada pelo mesmo autor, já referida, p.34.

