

**Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP**  
**Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais – NEPAM**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH**  
**Programa de Doutorado Ambiente & sociedade**

**Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre**  
**Justiça**

Ana Beatriz Vianna Mendes

Campinas, SP.  
Julho/2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP  
por Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

**M522c**      **Mendes, Ana Beatriz Vianna**  
**Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões  
sobre Justiça / Ana Beatriz Vianna Mendes. - - Campinas, SP :  
[s. n.], 2009.**

**Orientador: Lúcia da Costa Ferreira.**  
**Co-orientador: Carlos Alfredo Joly**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Proteção ambiental. 2. Diversidade cultural. 3. Pluralismo  
jurídico. 4. Políticas públicas. 5. Amazônia – Conflito social.**  
**I. Ferreira, Lúcia da Costa. II. Joly, Carlos Alfredo. III.**  
**Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas. IV. Título.**

**Título em inglês: Protected areas and multicultural rights: reflections  
concerning justice**

**Palavras chaves em inglês (keywords):**      **Environmental protection**  
**Cultural diversity**  
**Legal pluralism**  
**Public policy**  
**Amazon – Social conflict**

**Área de Concentração: Dinâmicas sociais, demográficas, políticas, territoriais e  
econômicas da sustentabilidade**

**Titulação: Doutor em Ambiente e Sociedade**

**Banca examinadora: Lúcia da Costa Ferreira, Carlos Rodrigues Brandão, José  
Geraldo Marques, José Heder Benatti, Ronaldo Lobão**

**Data da defesa: 24-07-2009**

**Programa de Pós-Graduação: Ambiente e Sociedade - NEPAM**

ANA BEATRIZ VIANNA MENDES

# **Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça**

**Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ambiente e Sociedade do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais e Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Lúcia da Costa Ferreira e co-orientação do Prof. Dr. Carlos Alfredo Joly.**

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 24 / 07 / 2009.

## **BANCA**

Profa. Dra. Lúcia da Costa Ferreira (orientadora)

Prof. Dr. Carlos Alfredo Joly (co-orientador)

Prof. Dr. Carlos Rodrigues Brandão

Prof. Dr. José Geraldo Wanderley Marques

Prof. Dr. José Heder Benatti

Prof. Dr. Ronaldo Joaquim da Silveira Lobão

Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira (suplente)

Profa. Dra. Sonia Regina de Cal Seixas (suplente)

Dra. Eliana Santos Junqueira Creado (suplente)

JULHO/2009

À minha mãe, por tudo que é.

## **Agradecimentos**

Tentarei ser breve ainda que tenha total consciência da importância insubstituível de cada uma das pessoas aqui mencionadas e das muitas outras que contribuíram nesta caminhada que sempre foi para além da tese.

À Lúcia da Costa Ferreira, minha orientadora e parceira de longa jornada, com quem sempre pude contar para provocar, afagar e, sobretudo, fomentar amadurecimentos teóricos, metodológicos e existenciais. Mais do que orientadora de tese mostrou-se, como sempre, criteriosa em seus apontamentos, generosa ao extremo e encorajadora como poucas.

Ao Carlos Alfredo Joly, co-orientador, que também fez contribuições inestimáveis à tese, direta e indiretamente, tanto nas disciplinas que ministrou quanto na banca qualificação de que participou.

Ao Philippe Léna, co-orientador do doutorado-sanduíche na França, que, sempre solícito, cuidou para que questões práticas e acadêmicas durante todo o período do estágio não constituíssem obstáculos.

Ao Carlos Rodrigues Brandão, que trouxe poesia à leitura da tese e inspirou imensamente este trabalho, pelo fato de ele acreditar no homem e construir a Rosa dos Ventos.

Aos alunos da disciplina que ministrei na graduação do curso de Ciências Sociais do IFCH (HZ554 - *Uso de recursos naturais e conservação ambiental*), que me possibilitaram um amadurecimento de questões que foram discutidas nesta tese.

À equipe do NEPAM, sempre prestativa, carinhosa e eficiente: Neusa, Suely, Gilmar, Carlos e Robson. Em especial, um agradecimento à Fátima, secretária do Doutorado Ambiente & Sociedade, que sempre com o mais alto astral transformou questões burocráticas em momentos agradáveis de que desfrutei de sua companhia. À secretaria de graduação do IFCH, pela prestatividade com relação às demandas decorrentes do curso ministrado no segundo semestre de 2007 naquele Instituto.

À turma que me indicou alguns passos no universo do Direito, com bibliografias, leituras, conversas e até revisões de esboços desta tese: Dani Bertachini, Gaspar, Maria Inês, Pablo Vianna, Virgílio Afonso da Silva, Carlos Eduardo, Rafael Santiago e Vladimir Magalhães.

Ao grupo de pesquisas em Direito Ambiental que se reunia quinzenalmente no NEPAM.

À Eliana Junqueira Creado pela amizade, compartilhamento de idéias e por constituir referência de seriedade e organização enquanto pesquisadora.

À Caroline Ayala, Marilena Campos, Eliane Simões, Kellen Junqueira, Sidney de Lima e Sel Guanaes pelas conversas e desabafos sobre os nossos vários caminhos convergentes.

Ao Léo, à Paula e à Quel, pela amizade de sempre.

Aos professores que me servem de referência intelectual e humana e cujas disciplinas foram fundamentais para o amadurecimento de algumas questões tratadas nesta tese: Thomas Lewinsohn e José Geraldo Marques.

Ao IBAMA, à FVA, ao IPAAM, ao IDSM, à Prelazia de Tefé e à UNI-Tefé, em nome de seus funcionários e membros, pelas entrevistas e documentos concedidos.

Aos moradores do Parque Nacional Jaú, da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Amanã, que me fizeram ver e acreditar que a democracia deve ser construída, incansavelmente, dia a dia, por cada um de nós.

Ao *agasalho*, palavra usada pelos ribeirinhos do PNJ para designar a acolhida das pessoas em sua casa, que os moradores do Tapiira (PNJ), especialmente Pitica e Edimilson, me ofertaram de forma tão simples e rica, durante os três meses que convivi com eles; ao *agasalho* oferecido por Alessandro quando sai desses três meses de imersão na vida ribeirinha e permaneci em Manaus durante duas semanas, me recuperando do choque de ter que voltar; ao *agasalho* oferecido por Kader Ketir quando chegando na França me acolheu durante um mês em sua casa; ao *agasalho* de Guilherme em Tefé, então desconhecido e agora amigo, que também me acolheu em sua casa para a realização da pesquisa; e ao *agasalho* generosamente fornecido por Vitor Pi Daniel, em Manaus, também para realização de pesquisa de campo.

À Priscila Faulhaber, Pascal de Robert, Bruce Albert, Marie-Cormier Salém que sugeriram bibliografia e conversaram sobre esta pesquisa em Paris. A Flávia Masseli, Marildes Marinho, Carol, Zé, João, Tony, Kader, Ana e Agnès, pela amizade em terras longínquas.

À minha família, e, em especial, ao meu pai e à minha mãe, por todos os incentivos e apoios incomensuráveis ao longo dessa tese.

Ao Francisco, pelos meses de atraso na tese e alegria que trouxe à minha vida.

À CAPES, pelos anos de bolsa e pela bolsa de doutorado sanduíche.



## Resumo

Sob um prisma interdisciplinar, focado nas ciências humanas, este trabalho se dedica ao estudo de *situações de ação* que ocorreram em áreas destinadas à conservação ambiental. Selecionamos unidades de conservação (UCs) que carregam pressupostos distintos em relação à possibilidade de conservação ambiental e presença humana: o Parque Nacional do Jaú e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, ambos situados no Amazonas. A análise de situações de ação observadas nestas UCs, a partir da ótica do pluralismo jurídico, permitirá discutir se e como as normas positivadas pelo Estado são impostas e como são manipuladas, negociadas e subvertidas no âmbito local.

Tais situações de ação não envolvem apenas questões de direitos e deveres socioambientais vistos sob a ótica jurídica estatal – trata-se aqui da sobreposição de dois bens tutelados constitucionalmente: meio ambiente e diversidade cultural. Elas nos levam a refletir também sobre a importância e os limites do conhecimento científico, do direito positivado e do próprio Estado como entes legítimos para definir e gerir as políticas públicas brasileiras, notadamente as destinadas à proteção ambiental e à proteção da diversidade cultural.

A partir do reconhecimento de que o direito estatal não tem o monopólio dos Direitos que regem a sociedade, e de que a ciência não tem o monopólio da verdade, este trabalho desnuda algumas fragilidades nas formas modernas de conhecimento e de juridicação, evidencia a crise das instituições estatais na criação, legitimação e efetivação de direitos e políticas públicas, e ressalta a importância da participação dos grupos sociais locais para a definição das regras e acordos socioambientais e, em última medida, para a efetivação da democracia.

**Palavras-chave:** Proteção ambiental; Diversidade cultural; Pluralismo jurídico; Políticas públicas; Amazônia – conflitos sociais.

## Abstract

From an interdisciplinary approach, focused on human sciences, this work is concerned with *action situations* that have occurred in protected environmental areas. We have selected two protected areas that have different presuppositions in relation to the possibility of conservation and human presence: Parque Nacional do Jaú (Jaú National Park and Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (the Mamirauá Sustainable Development Reserve), both located in the Amazon. From a juridical pluralistic viewpoint, the analysis of *action situations* observed in these protected areas allows us to discuss if and how the positivated norms are imposed and how they are manipulated, negotiated and subverted on the local level.

These *action situations* do not involve only questions regarding socio-environmental rights and obligations seen from a state juridical point of view – here we are dealing with the superposition of two constitutionally protected domains: environment and cultural diversity. These actions also lead us to reflect on the importance and limits of scientific knowledge, on the positivated rights, and on the State itself as legitimate delineators, capable of defining and managing Brazilian public policies, in particular those destined to the protection of the environmental and cultural

diversity.

After recognizing that state law does not have a monopoly on the Laws that regulate society, and that science does not have a monopoly on the truth, this work reveals some fragile settings in modern forms of knowledge and jurisdiction, highlighting the crisis of the state institutions in creating, legitimating and effectuating public policies and rights, and stresses the importance of the participation of local social groups in defining socio-environmental rules and agreements and, last but not least, effectuating democracy.

**Keywords:** Protected areas; Cultural diversity; Juridical pluralism; Public policies; Amazonia – social conflicts.

Posto diante de todos estes homens reunidos, de todas estas mulheres, de todas estas crianças (sede fecundos, multiplicai-vos e enchei a terra, assim lhes fora mandado), cujo suor não nascia do trabalho que não tinham, mas da agonia insuportável de não o ter, Deus arrependeu-se dos males que havia feito e permitido, a um tal ponto que, em um arrebatado de contrição, quis mudar seu nome para outro mais humano.

Falando à multidão, anunciou: “A partir de hoje chamar-me-eis Justiça”. E a multidão respondeu-lhe: “Justiça, já nós a temos, e não nos atende”. Disse Deus: “Sendo assim, tomarei o nome de Direito”. E a multidão tornou a responder-lhe: “Direito nós já o temos, e não nos reconhece”. E Deus: “Nesse caso, ficarei com o nome Caridade, que é um nome bonito”.

Disse a multidão: “Não necessitamos caridade, o que queremos é uma Justiça que se cumpra e um Direito que nos respeite” (José Saramago, prefácio ao livro “Trabalhadores”).

“Nessa história toda, o erro era só dele? Era igualmente grave o fato de ele, trabalhador, não ter trabalho; ele, trabalhador, não ter pão. (...) Onde haveria mais abuso: por parte da lei, da pena, ou da parte do culpado, no crime? Não haveria excesso de peso de um dos pratos da balança, justamente naquele em que está a expiação? Será que o exagero da pena não apagava completamente o crime, quase que invertendo a situação, fazendo do culpado vítima, do devedor credor, pondo definitivamente o direito justamente do lado de quem cometeu o furto? Essa pena, aumentada e agravada pelas sucessivas tentativas de fuga, não era, por acaso, uma espécie de atentado do mais forte contra o mais fraco, um crime da sociedade contra o indivíduo, um crime que todos os dias se renovava, um crime que se estendeu por dezenove anos?” (Vitor Hugo, Os Miseráveis: 99).

“Força não-política, quer dizer, para Croce, força moral. Aqui está a missão do homem de cultura: aqui está, diria, sua política. Na medida em que defende e alimenta valores morais, ninguém pode acusá-lo de ser escravo das paixões partidárias. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que adquire consciência bem clara de que estes valores não podem ser desconsiderados por nenhuma república, sua obra de artista e poeta, de filósofo e crítico, torna-se eficaz na sociedade da qual é cidadão. Faça-se pois o homem de cultura, conscientemente, sem reservas nem falsos temores, portador dessa força não-política” (Bobbio, 1997: 23).

“La obra no va dirigida a ningún especialista porque no existe la disciplina, afortunadamente, a la cual podría corresponder el trabajo, como ‘texto’. Las disciplinas académicas son asesinas de la curiosidad e incubadoras del cultismo. Aquí estoy basándome, como Freud lo haría gustosamente si viviera, en cualesquiera disciplinas que me ayuden a dar respuestas al interrogante en cuestión. En algunas de ellas soy tan principiante como podría ser el propio lector. Me he limitado a aprender lo que he podido. Trato de citar las fuentes a fin de que los expertos gruñan y los aficionados las exploren a su gusto” (Robin Fox, 1990: 9)

## ÍNDICE

GLOSSÁRIO DE SIGLAS MAIS UTILIZADAS .....	4
LISTA DE FIGURAS.....	5
LISTA DE TABELAS .....	5
<b><u>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....</u></b>	<b>6</b>
1.1. MUDANÇA DE PERCURSO .....	7
1.2. A QUESTÃO DA PESQUISA.....	17
1.3. RECORTE METODOLÓGICO.....	27
1.4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA .....	39
1.5 DISPOSIÇÃO DOS CAPÍTULOS .....	45
<b><u>CAPÍTULO 2 - PLURALISMO JURÍDICO, MORAL E CIÊNCIA: SOBREPOSIÇÕES ENTRE TERRITÓRIOS ÉTNICOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</u></b>	<b>49</b>
2.1 PLURALISMO JURÍDICO.....	50
2.2 MORAL DO DIREITO .....	57
2.3 MOBILIZAÇÕES POLITICAS.....	62
2.4 DESOBEDEIÊNCIA CIVIL.....	67
2.5 PARADIGMAS CULTURAIS, HORIZONTES MORAIS E DIREITOS HUMANOS.....	72
2.6 DISPUTAS SOBRE O TEMA NO <i>CAMPO</i> CIENTÍFICO E ESTATAL .....	76
2.8 ESTADO, CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA .....	109
2.9. ESPÉCIES NORMATIVAS: ENTRE PRINCÍPIOS, REGRAS E POSTULADOS.....	124
2.9.2. REGRAS E PRINCÍPIOS, UMA DIFERENÇA QUALITATIVA: ROBERT ALEXY .....	127
2.9.3. REGRAS OU PRINCÍPIOS, UMA DIFERENÇA METODOLÓGICA: HUMBERTO ÁVILA .....	134
2.9.4. POSTULADOS NORMATIVOS: RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.....	144
2.10. HERMENÊUTICA SEGUNDO GEORG HANS GADAMER.....	151
<b><u>CAPÍTULO 3 - ARCABOUÇO JURÍDICO: NORMAS ESTATAIS QUE ASSOCIAM CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E PROTEÇÃO À DIVERSIDADE CULTURAL .....</u></b>	<b>159</b>
3. INTRODUÇÃO .....	159

<b>3.1. O MEIO AMBIENTE E A DIVERSIDADE CULTURAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....</b>	<b>167</b>
3.1.1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	171
3.1.2. AMBIENTE E CULTURA COMO BENS TUTELADOS DE FORMA ASSOCIADA .....	175
3.1.3. DO MEIO AMBIENTE.....	179
3.1.4. DA DIVERSIDADE CULTURAL .....	184
<b>3.2. CONVENÇÕES RATIFICADAS PELO BRASIL .....</b>	<b>194</b>
3.2.1. CONVENÇÃO PARA A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL (1977) .....	195
3.2.2. CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA (1992) .....	196
3.2.3. CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (2004).....	200
3.2.4. CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE DAS EXPRESSÕES CULTURAIIS (2007).....	206
<b>3.3. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....</b>	<b>208</b>
3.3.1. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (2000) .....	209
3.3.2. PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (2006) .....	213
3.3.3. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (2007) .....	221
<b><u>CAPÍTULO 4 - SITUAÇÕES DE AÇÃO: MOBILIZAÇÃO POLÍTICA DOS MORADORES DO PARQUE NACIONAL DO JAÚ E DA RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MAMIRAUÁ .....</u></b>	<b><u>226</u></b>
<b>4. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>227</b>
<b>4.1. PRELÚDIO AO ENTENDIMENTO DAS SITUAÇÕES DE AÇÃO: SOBRE A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</b>	<b>240</b>
<b>4.2. PARQUE NACIONAL DO JAÚ: MAIS UM PARQUE DE PAPEL E SÓ?.....</b>	<b>257</b>
4.2.1 PESSOAS E PARQUES NÃO COMBINAM: DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA.....	261
4.2.2. DOS BASTIDORES DA PROMULGAÇÃO À APLICAÇÃO DE UMA LEI: O SNUC E A IMPLANTAÇÃO DO PNJ.....	264
4.2.3 UM CASO DE DESOBEDIÊNCIA CIVIL .....	277
4.2.4 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS .....	283
4.2.5. A CRIAÇÃO DA RESEX.....	288
4.2.6 O ACORDO DE PESCA .....	299
<b>4.3. A RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE MAMIRAUÁ .....</b>	<b>322</b>

4.3.1 TERRAS INDÍGENAS <i>VERSUS</i> UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....	324
4.3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O INSTITUTO MAMIRAUÁ E AS POPULAÇÕES INDÍGENAS .....	335
<b><u>CONCLUSÕES.....</u></b>	<b><u>360</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA:.....</u></b>	<b><u>379</u></b>
<b><u>ANEXOS:.....</u></b>	<b><u>424</u></b>

## **Glossário de siglas mais utilizadas**

ACP: Ação Civil Pública

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988

AMORU: Associação dos Moradores do Rio Unini

CDB: Convenção sobre a Diversidade Biológica, promulgada pelo decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998

CF: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CIMI: Conselho Indigenista Missionário

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPT: Comissão Pastoral da Terra

FUNAI: Fundação Nacional do Índio

FCP: Fundação Cultural Palmares

FVA: Fundação Vitória Amazônica

GPD: Grupo de Preservação e Desenvolvimento

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

ICMBio: Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

IDSM: Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITERAM: Instituto de Terras e Colonização do Amazonas

MAB: Movimento dos Atingidos por Barragens

MEB: Movimento de Educação e Base

MPF: Ministério Público Federal

NUC/IBAMA: Núcleo de Unidades de Conservação do IBAMA

OIT: Organização Internacional do Trabalho

ONG: Organização não-governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

POLAMAZÔNIA: Programa e Pólos Agropecuários e Minerais da Amazônia PNAP: Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNJ: Parque Nacional do Jaú



PPG7: Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RDSM: Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

RESEX: Reserva Extrativista

SCM: Sociedade Civil Mamirauá

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (lei nº 9.985/00)

TI: Terra Indígena

UC: Unidade de Conservação

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

### **Lista de Figuras**

Figura 1: Representação gráfica das possibilidades de implementação das duas figuras jurídicas (territórios étnicos e unidades de conservação).

Figura 2: Grau de institucionalização no aparato jurídico-institucional de UCs e territórios étnicos (aspectos estruturais), em ordem decrescente.

Figura 3: Mapa do zoneamento do Acordo de Pesca do rio Unini (PNJ).

### **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Legislação constitucional e infraconstitucional que garante a demarcação de terras quilombolas e indígenas

## Capítulo 1 – Introdução

A conservação ambiental *in situ* tem sido viabilizada, dentre outras formas, por meio da criação de áreas protegidas no mundo todo. Este tipo de intervenção implica num ordenamento territorial e tem sido bastante polemizada desde seu início pela constatação de que, embora supostamente selvagens e estritamente naturais, as áreas ambientalmente protegidas são, freqüentemente, habitadas por grupos culturais muito diversos, cujos modos de vida passam a ser submetidos às regras da conservação ambiental, constituindo o que alguns autores denominam como um *primitivismo forçado* (BARRETO FILHO, 2006: 113). Por outro lado, tem crescido, tanto nacional como internacionalmente, a constatação de que grupos minoritários e etno-culturais devem ter garantias e direitos específicos que lhes permitam manter seus modos de vida diversos dentro dos Estados nacionais em que vivem (KYMLIKA, 1996, 2001; TAYLOR, 1994; SEMPRINI, 1999).

Esta tese versa sobre os direitos dos grupos humanos que habitam unidades de conservação (doravante, UCs) no Brasil, particularmente daqueles que passam a ser denominados *populações tradicionais*, discutindo em que medida a política conservacionista adotada pelo Brasil tem caminhado no sentido de respeitar direitos básicos destes grupos e, simultaneamente, garantir a conservação ambiental.

Uma postura mais humanizada da conservação ambiental, que claramente é alargada pela luta política destes grupos humanos visando à construção do futuro que desejam (FERREIRA *et al.*, 2007: 32), levanta questões como as seguintes, que exigem esforço interdisciplinar para serem respondidas: é viável associar a conservação da biodiversidade a grupos humanos que até então se mostraram sustentáveis ou adaptados aos ecossistemas em que vivem? É justo determinar que tais grupos humanos sigam padrões de uso dos recursos naturais estabelecidos de acordo com parâmetros que não respeitam seus próprios conhecimentos e visões de mundo? Como políticas da diferença ou direitos de grupos minoritários podem ser acionados no caso destas populações humanas que vivem em áreas ambientalmente protegidas? De que maneira a legislação brasileira

tem lidado com essas questões, tanto do ponto de vista da proteção à diversidade cultural quanto do ponto de vista da proteção à diversidade biológica?

Nosso esforço para tentar nos aproximar das questões que aqui nos interessam foi feito a partir de incursões em disciplinas tais como: antropologia, direito, filosofia e política e de alguns dos criativos e frutíferos entrecruzamentos possíveis entre elas. Por conta desta fluidez (inter)disciplinar, este não é um trabalho exaustivo em nenhuma dessas disciplinas, mas representa, entretanto, sério esforço para discutir questões que não poderiam ser respondidas, de forma consistente, sob uma única matriz disciplinar. Não desconhecemos, contudo, que esta incursão em domínios científicos diversos nos faz encontrar mais perguntas do que respostas.

O trabalho todo foi baseado em dois materiais principais: algumas *situações de ação* (VELSEN, 1987) que ocorreram no interior de duas UCs da Amazônia, e o arcabouço jurídico do Estado brasileiro atinente ao assunto, além de revisão bibliográfica relacionada a estes dois esteios fundamentais. Com estes dois elementos tentamos desconstruir e reconstruir essas questões ao longo da tese. Nossa hipótese principal é a de que as situações de ação trazem questionamentos ao arcabouço jurídico e o arcabouço jurídico influencia as situações de ação.

### **1.1. Mudança de percurso**

É comum nas ciências humanas que o projeto de pesquisa seja transformado ao longo do processo da pesquisa de campo, da pesquisa bibliográfica e de redação da tese. Este trabalho não foge à regra e consideramos importante salientar os elementos que contribuíram para sua mudança, pois são elucidativos da própria delimitação do objeto de pesquisa. É o que faremos agora.

Inicialmente a idéia da pesquisa conduzida ao longo deste doutorado era fazer uma comparação entre três diferentes UCs<sup>1</sup> (Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, Reserva de

---

<sup>1</sup> No Brasil são chamadas de unidades de conservação aquilo que internacionalmente é conhecido como áreas protegidas (LUCAS, 1992). Ambas implicam medidas legais de limitação do uso humano dos recursos naturais, partem de uma medida que passa pelo reconhecimento jurídico-estatal e, normalmente, não se referem a outros tipos de áreas protegidas que não tenham um reconhecimento

Desenvolvimento Sustentável de Amanã e o Parque Nacional do Jaú) com relação à mobilização política dos residentes de cada uma destas áreas para reivindicar o cumprimento de políticas públicas por parte do governo, e também de investigar de que forma as organizações não-governamentais (ONGs) que atuavam nas respectivas áreas influenciavam nestas dinâmicas de mobilização. Embora tenha permanecido a análise sobre as mobilizações políticas operadas pelos moradores para melhoria de sua qualidade de vida (em termos êmicos<sup>2</sup>), nosso foco agora não é mais a influência das ONGs, neste processo. Não porque verificou-se que não tenham importância, ao contrário, mas porque passamos a considerar extremamente relevante analisar de forma cuidadosa, antes disso, uma questão mais ampla que perpassa e de certa forma condiciona toda essa mobilização. Ou seja, quais são os suportes jurídicos que os moradores têm para realizar essas mobilizações? De que forma o Estado permite ou não certas ações (por meio de suas normas e políticas públicas) e como os moradores reagem a isso, respeitando ou negando as leis positivadas e as políticas governamentais? E, sobretudo, o que faz com que exista um descompasso tão grande entre o que é determinado pelo direito positivado e como as realidades sociais de fato são?

Esta mudança de foco implicou o estudo de questões teóricas de diversas áreas do conhecimento e, pelo seu recorte, menor ênfase em pesquisa de campo. Uma série de fatores contribuiu para que esta mudança ocorresse, dentre os quais podemos citar como mais relevantes quatro, dispostos em ordem cronológica, e não em ordem de importância.

Em primeiro lugar, pelo fato de termos nos deparado com recentes situações de reivindicação de reconhecimento étnico no interior tanto do Parque Nacional do Jaú (quilombola) quanto da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (indígena)<sup>3</sup>. Estas reivindicações, que

---

estatal (como é o caso dos faxinais, das terras de santo, terras dos pomeranos, entre muitas outras que são protegidas por comunidades locais. Conforme Cartilhas organizadas por Alfredo Wagner, pelo projeto Nova Cartografia da Amazônia).

<sup>2</sup> Ou seja, qualidade de vida entendida nos termos das categorias nativas (MARQUES, 2001; GEERTZ, 1997).

<sup>3</sup> No caso do Parque Nacional do Jaú, o processo de reconhecimento quilombola teve início em 2003 e a comunidade do Tambor, localizada na área central do Parque, foi certificada pela Fundação Palmares em 2006. No caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, embora a UC tenha se sobreposto

finalmente culminaram no reconhecimento e estabelecimento de territórios étnicos<sup>4</sup> no interior das referidas UCs trazem tensões jurídico-políticas que não se restringem ao nível local e envolvem diferentes órgãos do poder federal. Este impasse, em que estavam sendo demandados estatutos jurídicos diferenciados no interior de UCs, e que, do ponto de vista jurídico, representa ou a negação, ou a flexibilização das normas conservacionistas relativas às UCs e, no limite, a negação da própria UC, fez com que nosso interesse se direcionasse a compreender o aparato jurídico que fundamenta tanto a implantação de UCs quanto o que fundamenta o direito territorial de minorias étnicas no Brasil, para, então, buscar compreender os mecanismos jurídicos e políticos que são acionados quando há ou visa-se à sobreposição de ambos. Optamos, portanto, por entrar não apenas em um novo assunto (identidades étnicas e seus direitos no Brasil), mas em um novo campo de conhecimento e construção sócio-política: o Direito positivado pelo Estado e,

---

a terras indígenas que já haviam sido demarcadas, como é o caso da Terra Indígena Jaquiri, interessamos sobremaneira os processos de etnogênese que estão ocorrendo atualmente, cerca de dez anos após o estabelecimento da UC, tais como no caso da Terra Indígena Porto Praia, do povo Tikuna, homologada em 2004 e que se sobrepõe integralmente à RDS Mamirauá. Existem ainda outros processos de etnogênese ocorrendo na RDS Mamirauá, de acordo com entrevistas concedidas por funcionários do Instituto Mamirauá, e por moradores da reserva em 2005 e 2007 e documentos elaborados pela entidade.

<sup>4</sup> Utilizamos nesta tese a palavra *território* conforme o(s) sentido(s) atribuído(s) pela antropologia, enfatizando a apropriação e construção simbólica que é feita pelas populações em espaços por elas habitados (conforme LITTLE, 2002); e não conforme a teoria política e o ordenamento jurídico a concebe (um povo, um território, uma nação). Vale mencionar, entretanto, que embora reconhecendo um conceito similar ao de território, neste sentido mais amplo, o ordenamento jurídico refere-se às *terras* ocupadas pelos índios e quilombolas. Há um parecer emitido em 2006 pela Advocacia Geral da União sobre a "exata identificação do alcance da expressão constitucional 'estejam ocupando suas terras'", relativa à ADCT 68 da Constituição de 1988, a pedido do Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (Parecer AGU/MC 1-2006). Esta questão também foi objeto de polêmica quando da interpretação que foi feita do referido artigo da ADCT no decreto regulamentatório nº 3912, de 2001 (conforme DUPRAT e BECKHAUSEN), revogado pelo decreto 4.887 de 2003. No caso indígena o texto constitucional referente às terras ocupadas pelos índios é mais claro e a doutrina mais consolidada. Entretanto, há ainda interpretações distintas da necessidade ou não de se definir um marco temporal para definição das terras ocupadas por grupos indígenas (conforme discussão que será feita no último capítulo, quando discutirmos a sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação).

de uma forma mais específica, a legislação que assegura a proteção à biodiversidade e a que assegura a proteção à diversidade cultural.

Um segundo fator que contribuiu para tornar esta pesquisa mais baseada em análise jurídica e bibliográfica do que em dados etnográficos sobre as mobilizações locais tem a ver com a dificuldade de realizar as pesquisas de campo, especialmente a dificuldade que tivemos para entrar na RDS Mamirauá. Quando fomos pela primeira vez realizar a pesquisa de campo na RDS Mamirauá, de agosto a setembro de 2005, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMM), responsável pela gestão da reserva, não autorizou nossa entrada na mesma alegando que nosso projeto ainda não havia sido avaliado pela coordenação de pesquisa do IDSMM<sup>5</sup>. Havíamos tentado entrar em contato com a coordenação científica do Instituto reiteradas vezes, via email e telefone, com dois meses antecedendo a data de nossa viagem, para obter informações a respeito de procedimentos necessários para realização de pesquisa na área, sem obter, entretanto, nenhuma resposta. Nosso intuito era, sobretudo, ter informações sobre as possibilidades de chegar à reserva, qual a infra-estrutura disponível, dentre outras informações de ordem logística. Não imaginávamos que eles tinham autoridade ou que se consideravam autorizados a decidir quem entra e quem não entra na reserva. Quando chegamos a Tefé, a coordenadora de pesquisa estava em trabalho campo e fomos informadas pela diretora adjunta do IDSMM que nosso projeto de pesquisa não tinha ainda passado pela comissão científica da Sociedade Civil Mamirauá e que, portanto, não teríamos autorização para entrar na Reserva. Sem entrar no mérito da discussão sobre a legitimidade desta autoridade sobre o direito de ir e vir na Reserva, a mesma funcionária afirmou conceder-nos a liberdade de realizar entrevistas com membros do IDSMM, pesquisar na biblioteca do instituto e entrevistar os moradores das reservas que por ventura estivessem na cidade. Tendo em vista a dificuldade e os custos para realização de uma viagem ao norte do país, e a Tefé especificamente, esta viagem poderia ter sido uma grande perda de tempo e recursos. Entretanto, por uma feliz coincidência, tivemos a oportunidade de acompanhar, através de observação direta, eventos políticos que estavam acontecendo em Tefé e que congregavam as lideranças políticas mais importantes da reserva de Mamirauá: o Encontro de Formação

---

<sup>5</sup> Havíamos enviado o projeto de pesquisa coordenado por nossa orientadora e do qual fazíamos parte em 2004 para apreciação do instituto, sem obter parecer até março de 2007, às vésperas da realização da segunda pesquisa de campo.

Permanente de Animadores de Setor da Prelazia de Tefé, durante uma semana; e o Encontro de Formação do Conselho Deliberativo da RDSM, ocorrido em 31/08/2005, também na cidade. Pudemos, portanto, neste momento, participar de arenas públicas em que os moradores estavam em interação com atores importantes de serem levados em consideração para a análise de suas mobilizações políticas: a Prelazia de Tefé e o Instituto Mamirauá. Por conta desses encontros, tivemos a oportunidade de entrevistar as lideranças presentes na cidade à época dos eventos: os representantes dos moradores da reserva no Conselho Deliberativo, e lideranças político-religiosas da reserva, chamadas de *animadores de setor*, com formação na linha progressista da Igreja Católica, através do Movimento Eclesial de Base (MEB). Não raro as mesmas lideranças figuravam nas duas instâncias de representação política.

No Parque do Jaú, por sua vez, não tivemos problema algum na obtenção de autorização do IBAMA, órgão gestor da área, para realizar as pesquisas no parque. Além disso, já havíamos realizado outras três viagens ao PNJ, sendo a primeira delas em 2003, conforme será detalhado no subitem **Procedimentos de Pesquisa**, ainda neste capítulo.

Em março de 2007 realizamos uma visita à Reserva Mamirauá, junto com Lúcia da Costa Ferreira, nossa orientadora. Nesta ocasião, além de visitar algumas comunidades da Reserva de Mamirauá e da Reserva de Amanã, participamos da XIV Assembléia Geral da RDS Mamirauá, reunião anual entre representantes de moradores e usuários de toda a reserva junto com pesquisadores do IDSM para negociação e deliberação sobre limites territoriais e uso dos recursos naturais na reserva, ponderando sobre investimentos e resultados da conservação levada a cabo ao longo do ano anterior.

Em terceiro lugar, não conhecíamos, portanto, ainda, a RDS Mamirauá, quando fomos realizar um estágio de doutorado sanduíche em Paris, no segundo ano do doutorado, entre março e setembro de 2006. Em que pese a importância de seguir disciplinas e seminários e realizar levantamentos bibliográficos nas instituições de pesquisa de Paris<sup>6</sup>, a mudança de foco da

---

<sup>6</sup> Durante o doutorado sanduíche participamos dos seguintes cursos ministrados na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS): Sociologie du Conflict, ministrado por Michel Wieviorka; Ecologie Symbolique, ministrado por Philippe Descola; e Sociologie des Mouvements Sociaux, ministrado por Alain Touraine. Além disso, participamos dos seminários promovidos pela Unité de Recherche 169 do Institute

pesquisa durante este estágio não se justifica tanto pelas atividades acadêmicas, já previstas, e sim por um encontro absolutamente inusitado<sup>7</sup> com uma pesquisadora especialista nas dinâmicas indígenas da região de Tefé, Priscila Faulhaber. Sua atuação como pesquisadora na região abrange desde as relações interétnicas nos primeiros contatos com o colonizador até a elaboração de relatórios antropológicos para subsidiar processos de demarcação de terras indígenas. Foi por este encontro que o interesse pelas questões étnicas ganhou mais expressão e se fortaleceu. Não bastasse isto, Priscila Faulhaber, antropóloga do Museu Emílio Goeldi, foi de extrema generosidade em nos enviar diversos dos seus trabalhos sobre os povos da região, incluindo o livro *Lago dos Espelhos* (1998) em que analisa o movimento indígena na região de Tefé *desde tempos imemoriais à atualidade*, segundo suas palavras, sob a perspectiva das fronteiras étnicas construídas entre os diversos grupos indígenas da região e deles com os não-índios.

Toda essa bibliografia atraiu nosso interesse para a tentativa de compreender os processos identitários mobilizados pelas populações que habitam áreas que passam a ser reconhecidas pelo Estado como UCs.

A hipótese central deste trabalho é a de que as regras de restrição ao uso de recursos naturais, impostas a partir da criação da UC, têm impactos sobre a realidade dos moradores destes locais (se articulam, confirmam, conformam, confrontam, transformam), tanto quanto a existência dos moradores influencia *in locu* os pressupostos legais, e/ ou os mecanismos coercitivos empregados para atingir a conservação ambiental. Neste sentido, a pergunta central é: como os moradores se sujeitam (ou não) às leis de proteção ambiental, e, de igual maneira, como as leis são

---

de Recherche pour le Development (IRD), sobre o tema "Patrimoines naturels, territoires et identités: les stratégies locales face aux enjeux mondiaux de conservation de la biodiversité et du développement durable". Realizamos, outrossim, pesquisas bibliográficas tanto na biblioteca da EHESS quanto na biblioteca do Muséum National d'Histoire Naturel (MNHN), à qual o IRD é vinculado.

<sup>7</sup> Nosso co-orientador do estágio de doutorado sanduíche, Philippe Léna, solicitou-nos que auxiliássemos a instalação de uma colega que viria a Paris e queria hospedar-se na Cité Universitaire, onde estávamos. Depois de termos conversado via email e de termos sanado as dúvidas da colega sobre os procedimentos para conseguir uma vaga na Cité, perdemos contato. Até que, certo dia, apareceu na porta do nosso apartamento Priscila Faulhaber, que veio pessoalmente agradecer-nos o auxílio. Assim, tivemos oportunidade de aproximar nossos "objetos" de estudo.



flexibilizadas a partir do cotidiano dos moradores e da estrutura logística da própria UC. Em outras palavras, nossa hipótese é a de que a inserção deste novo estatuto jurídico, as UCs, com seus objetivos, justificativas e pressupostos, no território dessas populações, pode ser considerada como causadora de mobilizações e reações sociais e políticas diversas, frente à nova realidade sócio-jurídica criada. Parte destas mobilizações caminha no sentido de co-produzir as regras que regem as UCs, mesmo que nem sempre haja um reconhecimento por parte do aparato jurídico, legislativo e executivo desta contribuição. Parte delas são estratégias para burlar as regras impostas pelo Estado. De qualquer modo, do ponto de vista formal, o crime só existe a partir de sua definição como tal na lei. Neste sentido, entre as leis costumeiras e a lei estatal que passa a ser imposta, surge um impasse. Não apenas pelo próprio reconhecimento estatal das instituições e costumes dos diversos grupos culturais que compõem a sociedade brasileira<sup>8</sup>, mas também porque esse impasse evidencia avanços e limites não só da democracia, mas da concretização do respeito à diversidade cultural. Em que medida as leis estatais devem sobrepor-se às leis consuetudinárias? É sobre disputas por reconhecimento (TAYLOR, 1994, HONNETH, 2003), este entendido num sentido bastante amplo, que envolve diferentes concepções de mundo, que trataremos nesta tese.

Se por um lado está claro que a implantação de UCs promove o que Lopes (2006) chamou de uma ambientalização<sup>9</sup> dos conflitos sociais, por outro lado, nos casos aqui estudados notamos que este processo veio acompanhado do que chamamos de uma etnização dos conflitos ambientais (CREADO *et al.*, 2008; MENDES, 2008) – ambos fruto de uma mesma situação cujos desdobramentos dependem de muitos fatores, dentre os quais: a forma como é implantada a UC, qual o tipo de UC, o histórico de mobilização política das comunidades locais, o grau de consolidação do estatuto jurídico da UC face ao da identidade étnica, conforme será analisado ao longo no trabalho. Além disso, e por outro lado, isso nos leva a perceber que a introdução destes novos entes jurídicos, UCs e TIs, formalmente legítimos e determinados, é amplamente

---

<sup>8</sup> Conforme arts. 215 e 216 da Constituição Federal, Convenção 169 da OIT, Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

<sup>9</sup> Ao que nos parece foi José Sérgio Leite Lopes quem criou a feliz expressão “ambientalização” de conflitos, num artigo publicado em 2006, que nos inspirou a falar, em contrapartida, na etnização dos conflitos (MENDES, 2008).

resignificada, apropriada ou traduzida nas diversas realidades sociais concretas em que passam a ser inseridos (CAMPOS, 2006; SOUZA LIMA & BARRETO FILHO, 2005) .

Finalmente, em quarto lugar, ao retornar para Campinas, seguimos com o estudo da bibliografia levantada, transcrição e análise das entrevistas, e, em agosto de 2007, pudemos, num Fórum que ocorreu na Unicamp, intitulado “Natureza e Tecnologias: gestão e divulgação de conhecimentos”<sup>10</sup>, conversar com a então secretária executiva da Comissão dos Povos e Comunidades Tradicionais e saber um pouco mais a respeito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Tal política foi instituída através do então recém-aprovado decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, e tem como justificativa a inclusão política e social dos povos e comunidades tradicionais, além do “estabelecimento de um pacto entre o poder público e esses grupos que incluiria obrigações de parte a parte e um comprometimento maior do Estado ao assumir a diversidade no trato com a realidade social brasileira” (conforme carta enviada ao Presidente da República para consideração do texto do referido decreto, EMI nº079 MDS/MMA/2006).

A importância em termos políticos deste Decreto está no fato de que face à legislação ambiental que até então regulava as UCs – a Lei Federal 9.985/2000, conhecida como SNUC, e o Decreto 4.340/2002, que o regulamenta – o Decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, complexifica o cenário político-jurídico no qual as chamadas populações tradicionais foram inseridas: se por um lado o SNUC não permite a permanência em caráter definitivo de populações tradicionais no interior de UCs de proteção integral e impõe restrições às populações tradicionais que vivem no interior de UCs de uso sustentável, o Decreto 6.040 tem como objetivos específicos 1) garantir os territórios dos povos e comunidades tradicionais, bem como o acesso aos recursos que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º, § 1º); e 2); solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de UCs de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de UCs de Uso Sustentável (art. 3º, § 2º). Assim posto, ele enfatiza também, assim como o SNUC, a associação entre populações tradicionais e modos de vida sustentáveis. Em resumo, apesar de avançar em uma política de reconhecimento da diversidade social

---

<sup>10</sup> Maiores informações, ver: <http://www.cori.unicamp.br/foruns> (acessado em 20/08/2008).

brasileira, este decreto reitera a idéia de que estas populações devem manter padrões de vida atrelados a um desenvolvimento sustentável. Bem entendido: sustentáveis de acordo com os parâmetros científicos definidos pelas ciências biológicas, a despeito das dificuldades de definição e avaliação desta sustentabilidade. Parece paradoxal a um texto legal querer proteger e respeitar a diversidade cultural, os modos de ser, fazer e viver, e determinar que estes modos sejam todos sustentáveis. Todas estas questões, que não são simples, devem ser analisadas sob diversos ângulos, e ensejam complementaridades entre áreas do conhecimento distintas, dentre as quais se destacam a ciência jurídica, a antropologia e a biologia<sup>11</sup>. Nesta tese, enfatizamos a importância de três instâncias que influenciam as políticas públicas voltadas à conservação ambiental e ao respeito multicultural: a ciência, o direito e a mobilização popular<sup>12</sup>. Nos debruçamos especificamente sobre as duas últimas instâncias, sendo que a abordagem jurídica da questão é feita no segundo e no terceiro capítulo e o estudo baseado em pesquisa empírica sobre a mobilização política dos moradores de UCs foi feita no quarto capítulo. A disputa do campo científico especificamente relacionado à questão que nos importa nessa tese foi feita de forma esparsa ao longo da tese.

O conjunto desses quatro fatores contribuiu para que a presente pesquisa estivesse mais voltada a compreender, a partir de um olhar antropológico, os aspectos jurídicos implicados com a

---

<sup>11</sup> O capítulo 2 se debruça sobre a dinâmica do contexto jurídico, destacando leis e convenções que tratam do tema, de modo a elucidar cronologicamente como esta questão foi sendo construída na legislação nacional.

<sup>12</sup> A economia tem também, obviamente, grande influência sobre essas políticas públicas, tanto relacionadas à proteção ambiental (ou sua depredação) quanto relacionadas à proteção (ou não) da diversidade cultural. Alain Touraine, em seu livro *Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes* (1998), relaciona os *imperativos da economia* e a *ordem imposta pelos comunitarismos*, destacando a necessidade da ênfase nos atores para a construção de movimentos sociais que consigam, não tomar o poder, como fora almejado antes da Revolução Industrial, mas produzir uma *contestação feita em nome da diversidade e solidariedade*, buscando *entender ou fortalecer a democracia em vez de preparar a revolução* (TOURAINÉ, 1998: 353). Ou seja, os aspectos enfatizados na tese defendida pelo autor no referido livro se relacionam a aspectos econômicos e culturais. Nossa ênfase, ao contrário, foi feita principalmente buscando compreender como as políticas públicas voltadas à proteção da biodiversidade e à proteção da diversidade cultural são tensionadas no âmbito do direito e no da mobilização popular.

implantação de UCs em territórios de populações tradicionais, do que para realizar uma etnografia sobre os processos de mobilização política dos moradores e de seus processos identitários<sup>13</sup>, ou ainda do que para realizar uma discussão sobre os limites e desafios da sustentabilidade ambiental, econômica e social da implantação desses territórios étnicos e ambientais.

Resta dizer que optamos por não levar a cabo a pesquisa sobre mobilizações políticas na Reserva de Amanã tanto por falta de dados consistentes para analisar situações de ação naquela UC, quanto pelo recorte metodológico que fizemos, pois a comparação entre um Parque Nacional e uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável mostrou-se empreitada tão frutífera quanto complexa, do ponto de vista jurídico, social e antropológico, de modo que concluímos ser de bom tamanho para a presente tese empreender uma boa análise que comparasse as implicações jurídicas e sociológicas nas duas UCs selecionadas, as quais carregam pressupostos distintos de conservação (são categorias distintas de UCs, uma de uso sustentável e outra de proteção integral) e estão inseridas em contextos ecológicos, históricos e antropológicos específicos, os quais merecem ser minimamente referenciados. Por fim, nosso interesse por compreender a situação dos moradores de UCs sob o prisma do Estado de Direito, e, mais especificamente, de um Estado de Direito pluriétnico, fez com que enveredássemos por caminhos conceituais e teóricos bastante específicos, que ainda não haviam sido trilhados pela equipe de pesquisa do projeto de Lúcia da Costa Ferreira (Fapesp no. 04/10684-5 e CNPq no. 403058/2003-1), o que exigiu um esforço de pesquisa teórica e técnica importante.

No presente capítulo faremos um recorte mais formal da temática pesquisada, da metodologia utilizada e dos procedimentos de pesquisa. No segundo capítulo faremos algumas considerações de ordem mais teórica sobre os pressupostos desta tese, bem como nos dedicaremos à compreensão de como proceder à interpretação das leis positivadas. No terceiro capítulo, procederemos à leitura de alguns dos textos legais nacionais e internacionais que são importantes para compreensão da situação jurídico-social por nós delimitada, com o intuito de investigar em que medida o Direito pode oferecer respostas a este impasse de proteção ambiental e cultural, que

---

<sup>13</sup> Nossa dissertação de mestrado em antropologia social constitui uma etnografia sobre a organização espacial dos moradores de uma comunidade (Tapiira) no Parque Nacional do Jaú (MENDES, 2005).

reflete e é reflexo de dilemas civilizatórios atuais. No quarto capítulo, descrevemos situações de ação que evidenciam mobilizações políticas no Parque Nacional do Jaú e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. E, finalmente, faremos algumas considerações finais a respeito das questões discutidas.

## **1.2. A questão da pesquisa**

Não é mais novidade encontrarmos ribeirinhos na Amazônia, tanto em áreas de várzea como de terra firme, mobilizando-se para gerir e proteger de forma conjunta os recursos naturais dos quais dependem (FERREIRA, 2007, 1996a; MENDES *et al.*, 2008; CAMPOS, 2006; CREADO, 2006; CUNHA, 2002; BENATTI *et al.*, 2003; PEREIRA, 2002; QUEIROZ, 1995). Trata-se não apenas de iniciativas associadas a uma preocupação ecológica, mas, também, à manutenção de modos de vida baseados no uso direto e diversificado de recursos naturais. De um modo geral, essas mobilizações têm ocorrido nos últimos vinte anos com alianças firmadas entre ribeirinhos e ativistas ambientais organizados em instituições que têm como objetivo conciliar o desenvolvimento das comunidades rurais com a conservação ambiental. Esta problemática tem como reflexo não apenas a visibilidade que esses grupos têm atingido na mídia em geral<sup>14</sup>, mas também a inserção desses grupos e das questões por eles reivindicadas no aparato jurídico-institucional, regulamentando alguns dos preceitos que já eram afirmados na Constituição Federal de 1988. Chamamos atenção especialmente à legislação infraconstitucional que assegura a proteção ao meio ambiente (especialmente a lei federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC<sup>15</sup> e o Decreto nº 5.758, que institui o Plano

---

<sup>14</sup> Seja apoiando suas reivindicações, seja destacando os entraves causados por eles ao desenvolvimento econômico do país, ou ambos.

<sup>15</sup> A referida lei regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP<sup>16</sup>) e as que visam à proteção da diversidade cultural brasileira (especialmente o Decreto n° 6.040/2007, que cria a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; o Decreto n° 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, e o Decreto n° 1.775/1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas). Como veremos, entretanto, não é possível fazer uma divisão tão estrita entre proteção à diversidade cultural e proteção à diversidade biológica, como fica patente no caso das seguintes Convenções ratificadas pelo Brasil: a Convenção da Diversidade Biológica (1992), a Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (2004) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007)<sup>17</sup>.

Foi somente na Constituição de 1988, em toda a história do constitucionalismo brasileiro, que o meio ambiente foi protegido na esfera constitucional (CAMPOS JÚNIOR, 2008; CANOTILHO e LEITE, 2007). No artigo 225 da Constituição, há a definição de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é *bem de uso comum do povo*, sendo dever tanto do Poder Público quanto da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por outro lado, passados vinte anos da promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição cidadã, já temos uma história para contar com relação aos direitos sociais e culturais. Se é possível afirmar que desde o tempo da colônia portuguesa houve uma preocupação em respeitar os índios, reconhecidos como *os naturais senhores da terra* (cf. SOUZA FILHO, 2006; BRANDÃO, 2001), somente após a Constituição de 1988 estes grupos e outros tiveram seu direito à *diferença* não apenas reconhecido, mas também protegido, sendo dever do Estado garantir a proteção de seus costumes e modos de vida. Aos descendentes de escravos, após cem anos da abolição da escravatura e do cinismo do mito da democracia racial, as comunidades

---

<sup>16</sup> Este Plano pretende consolidar os compromissos assumidos pelo Brasil quando da promulgação da Convenção da Diversidade Biológica, em 1992. Analisaremos ambos os textos jurídicos no capítulo 2, que é dedicado à leitura de textos jurídicos.

<sup>17</sup> Conforme já mencionado, faremos um recorte e análise do aparato jurídico brasileiro referente às questões que são objeto de reflexão para esta tese no capítulo 3, intitulado Arcabouço Jurídico.

remanescentes de quilombos também angariaram na presente Constituição o respeito à sua diversidade cultural, vinculando-o a direitos territoriais sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo-lhes emitidos os respectivos títulos coletivos destas áreas. Além disso, a Constituição de 1988 tem dois artigos especialmente dedicados à proteção da diversidade cultural do país, os artigos 215 e 216. Ou seja, a *alteridade* que é constitutiva da sociedade brasileira só foi reconhecida e respeitada de forma mais completa a partir da Constituição de 1988. Antes, a assimilação era vista como positiva e inexorável. Deborah Duprat (texto disponível no site da Procuradoria Geral da República, acessado em 20/08/2007) considera que esta Constituição é o marco do reconhecimento do Estado brasileiro como pluriétnico, e, segundo a procuradora:

“não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual sub-repticiamente se instalam entre os diferentes grupos étnicos novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprios ao eliminar o específico de identidade, ora submetendo-os forçadamente à invisibilidade”.

De um modo geral, a presente pesquisa tem como objetivo perscrutar um diálogo muitas vezes tácito entre o que diz a letra da lei e o que acontece de fato em situações envolvendo a preservação ambiental e a reprodução social de grupos que compõem a diversidade cultural brasileira. Sem tomar partido de prevalência de importância de um ou de outro objeto de tutela jurídica, pretendemos estudar os princípios e regras constitucionais que se voltam a estes dois bens jurídicos - *meio ambiente e diversidade cultural* brasileira – e estender estes princípios para a análise da legislação infraconstitucional, que regulamenta procedimentos relativos à proteção dos referidos bens, e à legislação internacional pertinente à temática da qual o Brasil é signatário. Além disso, o estudo de situações de ação específicas envolvendo áreas de proteção ambiental e a presença de grupos que compõem a diversidade cultural brasileira nos permitirá, de um lado, avaliar na prática os usos e limites da aplicação de cada um dos princípios e regras constitucionais relativos à proteção ambiental e à proteção à diversidade cultural, e, conseqüentemente, ponderar sobre a colisão de princípios constitucionais nesses casos

específicos, e discutir as dificuldades e possibilidades que são colocadas quando esta colisão ocorre<sup>18</sup>.

Para tanto nosso estudo foi centrado em áreas ambientalmente protegidas que são habitadas por grupos humanos<sup>19</sup>. Selecionamos o estudo de UCs<sup>20</sup> com objetivos distintos: uma área de proteção integral e uma área de uso sustentável, sendo que a primeira proíbe a permanência definitiva de grupos humanos em seu interior; e a segunda pressupõe e prescinde da existência de grupos humanos *tradicionais*<sup>21</sup> habitando os espaços que passam a ser instituídos como UCs. A escolha

---

<sup>18</sup> Nesta pesquisa não nos voltamos ao estudo da jurisprudência a respeito do assunto, o que poderá ser realizado em outra ocasião.

<sup>19</sup> Araújo e Gannem (2006) mostram que há uma discussão doutrinária sobre o que seriam os *espaços territoriais especialmente protegidos*, assim designados no artigo 225, §1º, III, da Constituição Federal, os quais devem ser definidos pelo Poder Público para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida da população. Há autores que defendem que eles incluem, além das unidades de conservação, as áreas de preservação permanente, as reservas legais, definidas pela Lei 4.771 de 1965(Código Florestal). Além disso, é possível tomar a idéia de áreas protegidas como um termo mais inclusivo ou mais exclusivo, no sentido de considerar todas as áreas que *incidentalmente* possuem alguma importância para a conservação da biodiversidade, no primeiro caso, ou então que trata-se de um termo mais preciso que descreve uma forma particular de manejo *especialmente voltados* à conservação (DUDLEY, 2008). Neste trabalho nosso foco se volta apenas às áreas protegidas entendidas, no Brasil, num sentido exclusivo, nomeadamente, aquelas definidas como unidades de conservação.

<sup>20</sup> A definição de unidades de conservação, conforme consta no SNUC é a seguinte: "espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (BRASIL, 2000, art. 2º, §1º).

<sup>21</sup> O termo *tradicional*, utilizado indistintamente como tempo e modo, conforme apontaram Barreto Filho (2005, 2006) e Lúcia da Costa Ferreira (1999, 2001, 2007), para caracterizar e definir certos grupos humanos já ensejou muitos debates entre acadêmicos de diversas áreas (cientistas sociais, antropólogos, geógrafos, ecólogos) e *policy makers*. Faremos referência a este debate quando formos tratar da legislação voltada a estes grupos, no capítulo 2, e sobretudo quando tratarmos de discutir dinâmicas identitárias, no capítulo 4. Por enquanto, apenas destacamos a polêmica que o termo enseja.



de UCs de categorias distintas, que carregam concepções distintas de como lidar com a diversidade cultural e com a diversidade biológica, será importante para analisar como esses diferentes estatutos repercutem nas situações de ação concretas, ensejadas pelos grupos sociais que passam a ser concernidos pelas políticas conservacionistas.

Vale, mais uma vez, ressaltar que o contexto das UCs com presença humana, explicitamente as de proteção integral, mas também as de uso sustentável, sintetiza um intrincado impasse legal de âmbito constitucional, que é, de um lado, o dever de proteger e conservar o meio ambiente equilibrado (*caput* do art. 225, CF); e de outro, o dever de proteção do patrimônio material e imaterial do país, incluindo suas diversas identidades nacionais, seus modos de criar, fazer e viver (conf. art. 216, incisos I e II, CF/1988) (BENATTI, 2001; SANTILLI, 2005). Este impasse legal encontra nas UCs habitadas por populações culturalmente diferenciadas sua expressão mais cabal. Não acreditamos, que seja a ciência a instância capaz e legítima para decidir exclusivamente sobre a questão de se é possível proteger simultaneamente o ambiente e as diversas identidades nacionais, e como fazê-lo. O que não significa que a ciência, ou os cientistas, não estejam altamente inseridos no debate sobre estas questões. Não só estão, como são atores dotados de grande poder e legitimidade para influenciar fortemente a arena política sobre a questão. Obviamente, não podemos imaginar o próprio campo científico sem ser constituído por disputas e alianças pela construção de legitimidade, como já nos demonstrou de forma magistral Pierre Bourdieu (1983).

A pergunta central dessa tese caminha no sentido de saber em que medida o direito deve ser, pode ser ou é o norteador e a voz final para definição e ordenamento dessas questões.

Quando a diversidade cultural que compõe a sociedade brasileira (art. 215, §1º, CF/1988) habita espaços que passam, em um dado momento, a serem especialmente protegidos com a finalidade de *manutenção do meio ambiente equilibrado* (art. 225, §1º, III), a quem devemos responsabilizar pela colisão de direitos? Ao Estado que criou a UC em territórios étnicos ou tradicionais? Ao Estado que reconheceu o território étnico, ou ao menos direitos étnicos? Às *populações tradicionais* que até então eram, em larga medida, invisíveis frente aos projetos de desenvolvimento e gestão territorial promovidos pelo Estado e foram ganhando força política e angariando direitos sociais? À sociedade ocidental, que não soube se desenvolver de forma harmônica com a natureza e que gerou a necessidade de definir áreas delimitadas nos territórios

nacionais destinadas essencialmente à conservação ambiental? É possível determinar uma preponderância jurídica de um ou de outro desses bens tutelados? Ou, em outras palavras, é possível estatuir genericamente, do ponto de vista jurídico, qual dos bens deve ser penalizado em prol da proteção do outro?

Estudos científicos disciplinares e interdisciplinares podem subsidiar reflexões. Mas o essencial para o avanço destas questões é o amadurecimento político dos diferentes grupos sociais, incluindo os cientistas, para que possam posicionar-se e assumir responsabilidades sobre aquilo que é chamado, simultaneamente, pelo aparato jurídico-estatal: de *bem de uso comum do povo* (o meio ambiente ecologicamente equilibrado) e *patrimônio cultural brasileiro*<sup>22</sup> (territórios tradicionais de povos indígenas, comunidades de remanescentes de quilombos e de populações tradicionais)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> A UNESCO, por meio de sua Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, promulgada pelo Brasil em 1977, determina que tanto o meio ambiente quanto a diversidade cultural podem ser reconhecidos como patrimônio mundial da humanidade. Marie-Claud Smouts (2005) fez interessante trabalho afirmando que embora reconheça a importância mundial destes patrimônios, referida Convenção não define que os bens assim reconhecidos sejam bens comuns da humanidade. Assim o fazendo, evita o risco da definição de propriedade comum, cujo beneficiário é a humanidade, o que, como mostra a autora, propicia em grande medida uma situação de livre acesso e pouca efetividade na proteção desses bens. No caso, a Convenção de 1977 destaca a soberania dos Estados em que se encontram estes patrimônios para a sua gestão, podendo contar com a ajuda internacional em termos financeiros, artísticos científicos e técnicos.

<sup>23</sup> Vale ainda destacar que estas duas sobreposições frequentemente coincidem com outras formas de apropriação do território: terras que são de domínio privado, terras que são de domínio público e terras apossadas por outros atores. A primeira (propriedade privada) costuma gerar ônus financeiro ao Estado para a desapropriação (e em cada caso há regras específicas para avaliar o que deve ser indenizado). As terras de domínio público, quando pertencem a esferas de governo distintas também podem representar dificuldades para a implantação, seja da UC, seja do território tradicional. E as terras apossadas por outros atores também podem implicar o pagamento de indenização por parte do Estado, caso não seja permitida sua presença na UC. De qualquer forma, é importante frisar que a complexidade da questão pode ser ainda mais premente, e frequentemente o é.

A enorme diversidade biológica, geográfica e cultural do país e, principalmente, o fato dessas diversidades serem necessariamente dinâmicas e cujas interações e transformações são em grande medida imprevisíveis (tanto sob a ótica biológica quanto cultural), fazem com que a tarefa de delinear uma legislação que dê conta de regular as relações entre esses dois bens e criar políticas públicas que visem tornar possível uma co-existência sustentável para ambos, ambiente e sociedade, seja algo extremamente desafiador.

Levando em consideração tanto as normas internas aos grupos presentes em UCs e suas formas de coerção quanto as normas do Estado brasileiro e suas formas de coerção, é válido afirmar que a complexidade da interação entre estes dois campos jurídico-executivos criam especificidades e geram complexidades imensas para a tentativa de definição de uma resposta única para resolver estes confrontos jurídicos. Neste sentido, como ressaltou Manuela Carneiro da Cunha<sup>24</sup>, a coexistência de um direito costumeiro e da lei, que não se fundem (um não se reduz ao outro), pode ser adequada à complexidade da questão (CUNHA, 1986:141). Veremos de forma mais específica no capítulo quatro como este imbricamento tem se dado nas UCs estudadas através da análise de situações de ação.

Este trabalho se fundamenta, portanto, em um ir e vir hermenêutico entre antropologia e direito, conforme colocou Geertz, “olhando primeiramente em uma direção, depois na outra, a fim de formular as questões morais, políticas e intelectuais que são importantes para ambos” (GEERTZ, 1997: 253).

---

<sup>24</sup> Em estudo sobre as alforrias que ocorreram antes da abolição da escravidão, Manuela ressalta a pertinência da manutenção da lei - ainda que com amplos silêncios - e dos direitos costumeiros, o que permitiu conciliar simultaneamente as pressões internacionais para a abolição do tráfico negreiro e do regime escravista e as pressões da elite nacional para a manutenção da monocultura e da dependência dos escravos, garantindo o duplo-pertencimento da nação brasileira tanto ao liberalismo quanto ao regime escravista que ainda era amplamente necessário para a manutenção das elites. Na realidade, mais do que a conciliação das duas ordens jurídicas, a costumeira e a oficial, nossa ênfase é na tensão que permanece latente nesses casos em que existem jurisdições distintas disputando legitimidade (cujos fundamentos freqüentemente divergem ) no campo político. Roberto DaMatta desenvolve a tese de que há uma oscilação entre dois códigos de jurisdição: um imposto pelo Estado, e outro baseado numa moral pessoal (1993). Falaremos mais sobre este assunto no capítulo 1.

Estes apontamentos ganham mais clareza quando sabemos que o Estado não tem tido a eficácia pressuposta em seu ordenamento jurídico e aparato executivo para gerir satisfatoriamente as UCs que cria. Por outro lado, não apenas em fóruns de debate internacionais sobre áreas protegidas e presença humana<sup>25</sup>, mas também com as experiências que foram se concretizando na gestão (e não-gestão) de UCs, viu-se que o *dever ser* da lei referente à proteção ambiental no Brasil não tem tido a eficácia pressuposta, *grosso modo*, nem para concretizar a implantação das UCs e muitas vezes nem mesmo para viabilizar a conservação dos recursos naturais. Alguns autores argumentam, inclusive, que a conservação que ocorre nas Terras indígenas é muito mais eficiente e menos onerosa em termos financeiros do que a que ocorre nas UCs (LAURIOLA, 2005), ainda que existam também estudos comprovando a eficácia das áreas protegidas no combate ao desmatamento, comparada a outras formas de apropriação não-coletivas da terra, estatal ou privada (BRUNER *et al.*, 2001), ou mesmo independentemente da forma de apropriação (TERBORGH *et al.*, 2002).

Conciliar o desenvolvimento humano com a conservação ambiental, nos casos de grupos humanos que se apropriam individual e coletivamente dos recursos naturais, só tem alguma possibilidade de sucesso se levar em consideração regras costumeiras que porventura existam com relação à apropriação costumeira dos recursos naturais – a escola dos *Commons* vem se dedicando há alguns anos sobre esta questão. O conhecimento e as instituições coercitivas locais devem ser complementados com os conhecimentos científicos e instituições coercitivas nacionais, e não subjugados a eles.

Avolumam-se os estudos que demonstram a capacidade que grupos têm de se organizar para monitorar o próprio comportamento e para impor sanções àqueles indivíduos que apresentarem comportamento inadequado (FEENY, 2001; SMITH e PINEDO, 2002; McKEAN e OSTROM, 2001; FEENY *et al.*, 2001; DIEGUES e MOREIRA (orgs.), 2001; McGRATH, 2000; BENATTI *et al.*, 2003; CUNHA, 2002, CÂMARA e McGRATH, 1995; McGRATH *et al.*, 1994). A descentralização da administração de recursos naturais e o envolvimento das populações locais

---

<sup>25</sup> Tais como os da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e os Congressos Mundiais de parques, que são por elas promovidos. Para maiores informações sobre ambos, ver: <http://www.iucn.org/> (acessado em 12/04/2009).

auto-organizadas tem ganhado espaço na formulação de políticas públicas e projetos de desenvolvimento regional. Mesmo no nível institucional do Estado percebemos uma maior abertura para promover o manejo local e participativo dos recursos naturais (CUNHA, 2002; BENATTI *et al.*, 2003; BENATTI, 2003; PEREIRA 2002; QUEIROZ, 1995; VIEIRA *et al.*, 2005; OSTROM, 1990; CARVALHEIRO *et al.*, 2008). Entretanto, por outro lado, seguem estudos bastante contundentes que comprovam que a definição de áreas protegidas restritivas à presença humana, mesmo que destinadas ao desenvolvimento de atividades turísticas, é imprescindível para a manutenção da biodiversidade, sobretudo de espécies específicas (BRANDON *et al.*, 1998; TERBORGH *et al.*, 2002; BRUNER *et al.*, 2001). Ou seja, seguem posicionamentos antagônicos que demonstram, tanto a viabilidade da conservação em áreas habitadas quanto a necessidade de conservação em áreas desabitadas (GEHARDT, 2008).

Como demonstrou Clayton Gehardt (2008), essas posições não são necessariamente excludentes, mas encontram pontos de tensão entre a viabilidade, a eficiência e a necessidade de conservação em áreas restritivas à presença humana, que se afirmam, em grande medida, de forma relacional e contextual.

A grande questão, eminentemente política, é de definir como, no caso em que existe a sobreposição entre UC e o território apropriado por algum grupo étnico, a prioridade deve ser a conservação ambiental ou o desenvolvimento humano, pois quando estas políticas se confundem (como consideramos que seja o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais), abre-se margem a arbitrariedades e inconsistências entre os princípios adotados, prejudicando em maior ou menor medida um dos bens protegidos, ou ambos.

Como consequência, essa tese acabou se debruçando sobre a dualidade existente “entre a ordem cultural enquanto constituída na sociedade e enquanto vivenciada pelas pessoas: a estrutura na convenção e na ação, enquanto virtualidade e enquanto realidade” (SAHLINS, 2003: 9). Pois compreendemos as normas positivadas como parte privilegiada da *ordem cultural* e analisamos como elas são ou não realizadas na prática, a partir das *situações de ação* selecionadas. Por outro lado, e de uma perspectiva mais ampla e profunda, essa tese teve como pano de fundo o desafio de compreender o jogo de forças que existe no modo como são construídas as verdades na nossa sociedade contemporânea. Entre o direito (os direitos), a ciência (as ciências, incluindo as etnociências) e a mobilização popular (incluindo a omissão do Estado), o campo de forças para a

determinação do que é justo, do que é necessário e do que é ético vem sendo disputado de forma muito intensa. Mesmo que não tenha sido exatamente este o recorte da presente tese, ela se insere no debate mais amplo a respeito da produção de verdades e da construção da sociedade que os diversos atores sociais almejam.

Nosso trabalho se situa, portanto, neste emaranhado de questões identitárias, jurídicas, antropológicas, ecológicas, econômicas e, especialmente, políticas que permeiam a existência dos moradores de UCs. Como bem sintetizou Carlos Brandão no momento de qualificação desta pesquisa, fazendo uma alusão ao arcabouço conceitual de Victor Turner, o *cenário* desta pesquisa é ambiental. Mas o *drama* é social e político. Nós, com efeito, quisemos analisar sociologicamente como ocorre a institucionalização e contraposição entre normas neste campo de atuação de justiça diversas, elaboradas e implementadas por atores diversos (por vezes o Estado, por vezes organizações não-governamentais ou mistas, e por vezes os próprios moradores), tomando como eixo principal normas postas pelo Estado. Quisemos, sobretudo compreender como este cenário é composto a partir do aparato jurídico-estatal existente, analisando para tal, as diversas leis e normas que regulam a sociedade no que tange aos objetivos de conservação ambiental e de proteção à diversidade cultural, e em que medida elas são ou não postas em prática.

Por fim, apesar de nossa formação acadêmica ser antropológica, esta pesquisa não se propõe a ser etnográfica no sentido de deslindar o direito paralelo ou costumeiro existente nas comunidades estudadas. Nossa opção de recorte metodológico foi a de analisar determinadas *situações de ação específicas*, relacionando-as aos textos jurídico-estatais e doutrinários que tangenciam as questões levantadas pelas referidas situações sociais. Não faremos exatamente o que se propôs Geertz quando se debruçou sobre “situações práticas e inequívocas de confrontação entre tradições legais contrastantes que não estão mais confinadas a seus territórios clássicos” (GEERTZ, 1997: 28). Mas, a partir da *domesticação teórica e etnográfica do nosso olhar* (OLIVEIRA, 2000:19) analisaremos textos jurídicos que dizem respeito à proteção ambiental e à proteção da diversidade cultural e procuraremos colocá-los em diálogo, ou melhor, relacionar essas leituras à análise de algumas situações de ação específicas nas UCs selecionadas. Isto é, faremos uma meta-etnografia, tentando compreender o diálogo existente entre textos jurídicos e situações de ação sociais.

### **1.3. Recorte metodológico**

Selecionamos o Parque Nacional do Jaú (PNJ) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (RDSM), ambos situados no Corredor Central da Amazônia, como unidades de análise. O Projeto Corredores Ecológicos surgiu como fruto da articulação de diversas instâncias governamentais, não governamentais e da sociedade civil organizada, visando à conservação da biodiversidade em grandes extensões de terras que contenham ecossistemas considerados prioritários para a conservação. De acordo com publicação da Conservation International (CI, 2000), a função do projeto Corredores é a de prevenir ou reduzir a fragmentação das florestas existentes, por meio de uma rede composta por diferentes modalidades de áreas protegidas. No nível internacional, ambas as UCs analisadas neste trabalho compõem a Reserva da Biosfera da Amazônia Central e são parte de um vasto Sítio do Patrimônio Natural Mundial, reconhecido pela Unesco desde 2003. Além disso, a Reserva Mamirauá é um dos sítios mundiais da Comissão Ramsar, reconhecido pela Organização das Nações Unidas, por sua importância enquanto área alagada.

A escolha destas duas UCs se justifica, por um lado, por serem áreas definidas para estudo no projeto de pesquisa “Dimensões Humanas da Biodiversidade: Mudanças e Conflitos em Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira (Fapesp no. 04/10684-5 e CNPq no. 403058/2003-1), coordenado por Lúcia da Costa Ferreira, nossa orientadora, de cuja equipe fazemos parte como pesquisadora<sup>26</sup>. E, por outro lado, por estas UCs serem casos emblemáticos de como foram construídas as relações entre o Estado e os moradores em áreas que passaram a ser protegidas. O PNJ tem grande importância como área de uso restritivo no Brasil. De proporções imensas (2.272.000 hectares), ele foi criado em 1980, no período do regime militar, com a justificativa de proteger um ecossistema formado por rios de água preta em área tropical úmida (FVA, 1992; BARRETO FILHO, 2001). Do ponto de vista social o PNJ é um intrincado caso que demonstra a dificuldade de implementar, efetivamente, áreas de conservação ambiental sem presença humana

---

<sup>26</sup> Outros pesquisadores que compõem a equipe são: Eliana Junqueira Creado (doutora em Ciências Sociais/Unicamp); Simone Vieira de Campos (doutora em Ciências Sociais/Unicamp) e Camilo Caropreso (graduado em Ciências Sociais/Unicamp).

no Brasil (FVA, 1992, 2000; BARRETO FILHO, 2001). No caso da RDSM, trata-se de uma experiência pioneira que pretende conjugar conhecimentos científicos à participação ativa das populações locais, com o objetivo de conciliar conservação ambiental e desenvolvimento humano das populações que vivem na área (QUEIROZ, 2004). A RDS é uma categoria de UC proposta por pesquisadores que realizavam suas pesquisas na região e que perceberam a importância da presença dos moradores na área da reserva para a manutenção da biodiversidade<sup>27</sup>.

Além disso, ambas instituições que atuam em cada uma das UCs têm a prerrogativa de que a participação dos moradores na definição das regras de gestão da UC é fundamental. No PNJ, a ONG Fundação Vitória Amazônica (FVA), com o Programa Rio Negro, tem como principal objetivo “A conservação do meio ambiente, aliada à melhoria da qualidade de vida dos habitantes da bacia do rio Negro”, e para tanto, visa “encontrar soluções criativas e inovadoras, para consolidar as UCs da bacia do rio Negro”, justificando que “a grande diversidade biológica e cultural, além do impacto antrópico relativamente baixo na região (...) torna-a [a bacia do Rio Negro] *uma região privilegiada para implementar formas alternativas de associar a conservação da biodiversidade à melhoria da qualidade de vida de seus moradores*” (Grifos nossos. Fonte: <http://www.fva.org.br>, consultado em 16/04/2009). Além disso, segundo informações disponibilizadas no mesmo *site*, “A FVA acredita que um modelo de conservação adequado para a Amazônia, só será possível através do uso sustentável de seus recursos naturais, baseado no respeito às culturas e à diversidade étnica regional” (<http://www.fva.org.br>, consultado em 16/04/2009).

No caso da RDSM, em 1990, a ONG Sociedade Civil Mamirauá (SCM) desenvolveu o Projeto Mamirauá que centrou seus esforços de gestão e implantação da RDSM. Em 1999 foi criado o IDSM com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos de implementação que já vinham sendo realizados pelo Projeto Mamirauá (SCM). Em 7 de julho de 1999, por decreto presidencial, o IDSM foi qualificado como Organização Social (OS), tendo como missão o desenvolvimento de modelo de área protegida para grandes áreas de florestas tropicais onde, *através de manejo participativo, possa ser mantida a biodiversidade, os processos ecológicos e evolutivos* (<http://www.mamiraua.org.br>, consultado em 15/01/2006).

---

<sup>27</sup> Falaremos mais detalhadamente sobre esses processos no capítulo 4, Situações de Ação.



Ambas as instituições, portanto, optaram por desenvolver uma estratégia participativa na gestão dos recursos da área, mesmo sendo o PNJ uma UC de proteção integral. As publicações de ambas instituições informam que os Planos de Manejo, elaborados cada um por uma instituição, foram realizados de forma participativa com os moradores das áreas protegidas (FVA, 1998; REIS, 1997<sup>28</sup>). Além disso, tanto FVA quanto IDSM têm contrato de cooperação com os órgãos governamentais responsáveis pelas áreas: a FVA assinou o contrato de cooperação técnico-científica referente ao PNJ com o IBAMA em 1993 (sendo renovado até os dias de hoje); e a SCM assinou o contrato de co-gestão da RSDM com o IPAAM<sup>29</sup>, em 1990 (também mantido até os dias de hoje).

O recorte metodológico foi feito de maneira a possibilitar a análise de como é entendida a proteção ambiental a partir de categorias de UCs distintas (proteção integral e uso sustentável), que carregam pressupostos jurídicos diversos de como deve ser a relação entre homem e natureza, e que geram, portanto, situações de coerção legais distintas, embora ambas situadas, sob a ótica do Estado, em contextos voltados à conservação da natureza. As mobilizações sociais dos moradores das UCs devem ser analisadas à luz dessas diferenças, ou seja, de como o aparato jurídico mais amplo é apropriado ou rejeitado pelos moradores de cada uma das UCs.

Do ponto de vista das mobilizações sociais – e com isto nos referimos a mobilizações operadas pelos moradores das UCs, embora muitas vezes influenciadas e suscitadas por outros atores, como Igreja, ONGs e organizações indígenas - optamos por selecionar aquelas que aludiam frontalmente a um diálogo com o Estado. Efetivamente, são mobilizações que buscam o Estado seja para legitimar os objetivos almejados – ainda que sejam eles diferentes dos objetivos do próprio Estado, em termos jurídicos, ou apenas demandas para consolidação de regras jurídicas já existentes e pouco ou mal implementadas –, seja para marcar uma inflexão entre os objetivos almejados e as instituições e normas impostas pelo Estado. De todo modo, essas mobilizações

---

<sup>28</sup> FVA. A Gênese de um Plano de Manejo. O caso do Parque Nacional do Jaú. Fundação Vitória Amazônica, Manaus: FVA, 1998. REIS, Marise (coord. ger.). Projeto Mamirauá. Negociação do Plano de Manejo com as comunidades de moradores e usuários da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Versão Preliminar, outubro de 1997.

<sup>29</sup> O IPAAM, Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas, é órgão ambiental estadual responsável pela gestão das áreas protegidas do estado do Amazonas, entre outras coisas.

estão em diálogo com uma diversidade de instituições e políticas públicas que compõem o Estado, muitas vezes contraditórias entre si, o que abre margem para optar por aquelas que lhes pareçam ser mais adequadas, ou para propor novas soluções e formas de desenvolvimento ainda não reconhecidas pelo Estado (ou não reconhecidas por ele plenamente). Consideramos que nos dois casos estas mobilizações são tentativas de unificar a dispersão e a particularidade das carências e demandas dos moradores de UCs “em interesses comuns e, graças a essa generalidade, fazê-las alcançar a esfera universal dos direitos” (CHAUI, 2006: 353).

A existência de objetivos comuns entre os ribeirinhos e o Estado não reflete necessariamente as mesmas intenções ou interesses, embora possam constituir caminhos comuns para atingir finalidades distintas. Isto explica em grande parte a opção pela *análise situacional* como arcabouço teórico-metodológico para a presente pesquisa (VELSEN, 1987). Esta abordagem enfatiza a dinamicidade do processo social, e as incongruências e contradições entre as normas e a capacidade de decisão dos atores com relação à norma que lhe pareça ser mais afinada com a consecução de seus objetivos. De acordo com Velsen (1987:349), na análise situacional parte-se do pressuposto de que:

“Em todas as sociedades existem incongruências e contradições entre os vários conjuntos de normas nos diferentes campos de ação, [e que] um problema que os membros de qualquer sociedade devem resolver é o de viver com estas incongruências através da manipulação de normas, de forma que as pessoas possam continuar a viver juntas numa ordem social”.

Este recorte teórico permite tomar as situações reais e de comportamentos específicos observadas em campo como fontes para uma *descrição analítica*, como *partes constituintes de análise*, e não apenas como *ilustrações aptas das formulações abstratas do autor* (VELSEN, 1987:360).

Como já mencionado, nossas análises são baseadas em interpretações de textos jurídicos e de algumas situações de ação. Para compor as situações de ação fizemos uso das seguintes técnicas de pesquisa: coleta de histórias de vida e entrevistas gravadas junto aos atores, observação direta de alguns eventos de articulação política dos moradores, textos jurídicos referentes às éticas normativas impostas pelo Estado, e textos acadêmicos relacionados às problemáticas e às áreas em questão. Esta pesquisa buscou situar politicamente os atores e seus locais de fala, relacionando as situações de ação dos atores mobilizados ao aparato jurídico estatal voltado aos

direitos e deveres destas populações *atingidas por UC* – parafraseando o Movimento Social dos Atingidos por Barragens (REIS, 1998). Além disso, buscamos realizar uma análise crítica de alguns textos jurídicos que se relacionam à proteção do meio ambiente e à proteção da diversidade cultural brasileira. Neste sentido, intentamos realizar uma etnografia dos textos jurídicos, buscando observar as incongruências e confluências entre alguns dos dispositivos jurídicos (constitucionais e infra-constitucionais) que se referem às questões mencionadas. Nosso intuito com isso é traçar um panorama jurídico da interseção entre questões ambientais (áreas protegidas) e questões referentes à proteção da diversidade cultural do país.

O recorte metodológico desta pesquisa, portanto, não se situa na descrição em detalhe sobre cada ator e sobre os encontros deles entre si (*micro-esfera*<sup>30</sup>), mas tem como intuito compreender como as ações operadas pelos moradores de UCs reverberam no aparato jurídico e vice-versa (*meso-esfera*). Assim, ao tomarmos os textos legais e as falas<sup>31</sup> dos atores enquanto dados de campo, podemos estudar tanto as normas em conflito (ou as *éticas sobrepostas*, conforme será discutido no segundo capítulo), quanto as opções dos atores para lidar com essas situações. Não apenas as normas estatais, institucionalizadas, entram em conflito entre si, mas também as normas costumeiras entram em conflito entre si e com as normas estatais. Neste sentido, o arcabouço teórico proposto por Velsen (VELSEN, 1987) mostra-se extremamente pertinente, pois parte do pressuposto de que:

---

<sup>30</sup> Tomamos aqui emprestada a distinção que Apel (1985) faz, no campo da ética, entre micro-ética, meso-ética e macro-ética, segundo a qual “a primeira corresponde às esferas das relações face a face que se dão no meio familiar, tribal ou comunitário; a segunda, às relações sociais permeadas pela ação dos Estados (de direito) nacionais por meio das instituições e das leis por eles criadas; e a terceira, às ações sociais que por deliberação internacional, por intermédio de seus órgãos de representação – como a ONU, a OIT, a OMS ou a Unesco –, devem ser reguladas por uma ética planetária” (*apud* OLIVEIRA, 2000: 175).

<sup>31</sup> É importante dizer que tomamos aqui as falas dos atores no sentido de discursos. Não tratamos estas falas em seus aspectos performativos e estéticos, reconhecidamente experiências multi-sensoriais nas quais várias dimensões entram no jogo da criação: culturais, psicológicas, estéticas, políticas, existenciais, acústicas, corporais, etc (LANGDON, 1999). Mas interpretamos os textos das falas dos atores, tanto como os textos jurídicos, a partir de uma descrição do contexto social, cultural e político em que se inserem, buscando tratá-los como dados científicos, conforme o entendimento de Dan Sperber (1992).

“as normas da sociedade não constituem um todo coerente e consistente. São, ao contrário, freqüentemente vagas e discrepantes. É exatamente este fato que permite a sua manipulação por parte dos membros da sociedade no sentido de favorecer seus próprios objetivos sem necessariamente prejudicar sua estrutura aparentemente duradoura de relações sociais” (VELSEN, 1987: 370).

Estamos interessados em compreender se e como as normas positivadas são impostas e como são manipuladas, negociadas e subvertidas no âmbito local. As situações de ação analisadas servem como ponto de partida para reflexões sobre a relação existente entre as normas e a vida social. Não focamos apenas um dos pólos da relação, embora seja importante nos debruçarmos minimamente sobre cada um deles. Não obstante, nosso objeto de pesquisa é exatamente o processo dinâmico que ocorre entre o que diz a lei positivada e como ela é resignificada tanto pelos que são responsáveis por sua execução, quanto pelos que estão submetidos ou supostamente devem se conformar a ela – em ambos os casos, analisando a apropriação e/ou negação que é feita da letra da lei. Ou seja, buscamos entender a relação que há nas normas jurídicas *enquanto virtualidade e enquanto realidade* (SAHLINS, 2003: 9).

Não temos, portanto, como sujeito e objeto de pesquisa, estritamente, nem os moradores das UCs e nem os agentes governamentais responsáveis pela execução da política conservacionista. Nosso foco de análise é como a lei estatal relacionada à conservação ambiental e aos direitos multiculturais é interpretada e aplicada na prática através da negociação entre estes dois atores (moradores e agentes governamentais) e outros que fazem parte da arena produzida em cada um dos casos analisados: no caso do PNJ, especialmente a organização não-governamental Fundação Vitória Amazônica (FVA), e no caso da RDSM, principalmente o Instituto Mamirauá (IDSM) e a União das Nações Indígenas de Tefé (UNI-Tefé). Esses outros atores são de grande relevância para analisar a dinâmica da interpretação e aplicação das normas, como veremos, pois representam a existência de caminhos e interpretações diferentes sobre os limites e possibilidades de como lidar com a legislação positiva à qual os moradores estão submetidos.

Esta tese compartilha o argumento já defendido em diversos outros trabalhos científicos (BENSUSAN, 2006; WEST & BRECHIN, 1991; BRANDON *et al.* 1998; FERREIRA, 1996;

BRITO, 2000; CAMPOS, 2006) de que apenas junto aos interessados, através do estabelecimento de consensos *situados* nas arenas locais, é possível falar em conservação da natureza e respeito cultural – ainda que a solução firmada possa ser mediante reassentamento dos moradores. Pesquisa feita no Parque Nacional Maloloja, em Swaziland, demonstrou que se as condições de vida aos reassentados forem semelhantes ou melhores do que as existentes aos moradores do parque, o reassentamento se mostra uma alternativa de sucesso (NTSHALINTSHALI & MCGURK, 1991 *In* WEST & BRECHIN, 1991). Em outras palavras, gostaríamos de dizer que a resolução ao impasse do conflito entre direitos culturais e proteção ambiental deve ser localizada e contar com a *real participação da população local*, embora prescindindo também de instrumentais científicos de maior abrangência e consistência que definam os aspectos biológicos e ecológicos que merecem proteção – conquanto não sejam tomados como as únicas variáveis importantes na definição da implantação das UCs. Assim, partimos do pressuposto de que é também papel dos próprios atores locais a busca pelo seu reconhecimento enquanto atores de diálogo, tanto no campo do direito, quanto no campo do conhecimento sobre manejo dos recursos naturais.

Em ambas as UCs, de um modo geral, são analisadas as estratégias utilizadas pelos moradores para manutenção e/ou melhoria de seu modo de vida do ponto de vista dos direitos e deveres que lhes são devidos e aqueles que eles reivindicam. Ou seja, nosso interesse está no confronto de perspectivas em contextos de preservação ambiental, especialmente nos diálogos e negociações entre as *populações tradicionais* e o Estado. Deste modo, analisamos como a presença e a atuação destas populações: 1. criam impasses e soluções para a efetividade da execução da política conservacionista; e 2. criam estratégias para a manutenção de seus modos de vida.

Como disse Viveiros de Castro (2002), toda relação supõe uma transformação. O confronto, do ponto de vista jurídico e sociológico, de pressupostos distintos, que é o que está no cerne desta relação visando, ora à proteção ambiental, ora à proteção aos modos de vida tradicionais, é a relação que analisamos, bem como as transformações daí decorrentes (tanto da parte dos moradores, quanto da parte do Estado, ou melhor, de suas várias instâncias: legislativo, executivo e judiciário). Não foi nosso objetivo analisar de forma exaustiva os reflexos das mobilizações dos moradores nestas diversas instâncias do poder estatal. O intuito principal foi o de discutir se há movimentos nos dois sentidos e como eles se dão: tanto o de imposição de regras quanto o de reivindicação e conquistas de regras, já instituídas ou não, por parte dos moradores.

Partimos do pressuposto de que:

“atores (...) não são definidos por sua conformação às regras e normas, mas pela sua relação com elas, pela sua capacidade de constituir-se como atores, capazes de transformar seu ambiente e reforçar sua autonomia” (TOURAINÉ, 2000: 902)<sup>32</sup>.

No todo, as situações de ação configuram propostas feitas pelos moradores das UCs de diferentes formas de apropriações do território e de manejo dos recursos naturais, ou ainda, de interpretação ou proposição da legislação estatal. Sua análise propicia um entendimento de como os moradores dialogam com as políticas públicas e legislações ambientais e multiculturais que estão disponíveis no repertório do governo e do Estado brasileiro. Permite, portanto, analisar esses atores em sua ação e avaliar o quão subversivos ou não eles são em relação ao que está posto pelas leis do Estado.

A abordagem da Antropologia do Direito (DAVIS, 1973) nos fornece subsídios para a presente análise na medida em que considera o direito estatal como apenas um *caso especial* de Direito. Existem outros procedimentos jurídicos e leis que não utilizam “códigos legais escritos, tribunais de justiça formais, uma profissão especializada de advogados e legisladores, polícia e autoridade militar” (DAVIS, 1973:10). Utilizando a asserção feita por Margarida Maria Moura em seu trabalho sobre camponeses, “não é possível ver atributos da lei tão-somente onde está codificada em textos legais do Estado. Há lei onde há compulsão ao cumprimento de determinadas regras, onde há *obligatio*, onde há sanções de uma força social reconhecida para os que cometem infrações” (MOURA, 1988: 61). No caso da implantação das UCs, consideramos que este ato jurídico-político estatal foi responsável pela introdução de novas regras em um local em que já haviam regras locais estabelecidas e constantemente negociadas, incluindo regras sobre a apropriação e uso dos recursos naturais. Lobão (2005, 2006b) definiu esta situação de imposição de regras externas e referendadas em outros contextos, precisamente científicos, sobre as regras

---

<sup>32</sup> Livre tradução de “actors (...) are not defined by their conformity to rules and norms, but by a relation to themselves, by their capacity to constitute themselves as actors, capable of changing their environment and of reinforcing their autonomy” (TOURAINÉ, 2000: 902).

relativas uso dos recursos naturais compartilhadas por comunidades locais como uma *cosmologia política de neocolonialismo*. Ainda que concordemos com os argumentos do autor, é importante mencionar que o processo de construção da nação, para ser legitimamente democrático, prescinde não apenas da participação popular, mas também do Estado enquanto mediador das relações sociais dos grupos que compõem a sociedade. É também esta dialética constitutiva da democracia. Nesse sentido, esta política *neocolonial* pode ser vista não apenas por seu lado autoritário e arbitrário, mas também por seu posicionamento bem marcado na arena, o que permite o posicionamento e a constituição de novos atores, fundamentando a disputa que constitui o processo democrático, se devidamente aberto à participação.

Vale ainda mencionar com relação ao recorte metodológico feito, uma citação que Henyo Barreto Filho fez de Pacheco de Oliveira (1985) a respeito da contribuição da antropologia para o estudo do fenômeno legal. O modo peculiar operado pelos antropólogos de focalizar as leis toma-as “como parte integrante dos processos sociais”. E aí residem “os fundamentos e a utilidade social de o antropólogo ocupar-se com a consideração de fenômenos jurídicos” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1985: 17 *apud* BARRETO FILHO, 2005: 120).

“Trata-se de abordar as leis como um fenômeno histórico e cultural, cuja eficácia social e dinamismo (surgimento e modificações) devem ser explicados através do inter-relacionamento entre valores e interesses de determinados grupos sociais, com contextos sociais mutáveis (como formas de Estado e políticas de colonização) e com outros usos sociais e costumes (preexistentes ou alternativos)” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1985: 18 *apud* BARRETO FILHO, 2005: 120).

Além disso, “a simples existência da lei, enquanto limite e horizonte de possíveis modos de ver e intervir oficialmente em face de certos problemas, torna-os passíveis de controle objetivo” (SOUZA LIMA, 1995: 202 *apud* BARRETO FILHO, 2005: 120). Ou seja, “o texto de uma lei não deve ser somente considerado quanto ao grau de sua efetiva aplicabilidade”, pois “ele produz outros efeitos quando [...] pensado enquanto mecanismo de codificação – situando de modo objetivo idéias e noções anteriormente dispersas – e como instrumento de formalização (no sentido de conferir uma dada forma)” (idem).

A esse respeito Geertz afirma que tanto quanto *outros procriadores de significados e propositores de mundos* – a religião, a ideologia, a ciência, a história, a moral e o senso comum -, o Direito atrai para si paixões intensas. Diz o autor:

“o direito, com seu poder de colocar acontecimentos específicos – um compromisso aqui, uma injúria acolá – em uma moldura geral de uma maneira tal, que as normas que regulam um gerenciamento adequado e probo desses acontecimentos pareçam surgir naturalmente dos elementos essenciais de seu caráter, é um pouco mais que um reflexo da sabedoria herdada, ou uma técnica para a resolução de conflitos. (...) O que está em risco, portanto, ou julga-se estar em risco, são as próprias concepções sobre o que é fato, e sobre o que é a lei, e a relação que existe entre elas – a sensação, sem a qual os seres humanos mal podem viver, quanto mais adjudicar seja lá o que for, de que a verdade, o vício, a mentira e a virtude são coisas reais, distinguíveis, e estão alinhadas em seus devidos lugares” (GEERTZ, 1997: 350).

Boaventura de Sousa Santos faz uma analogia entre o direito e os mapas, que também segue na mesma concepção do direito entendido como um fenômeno histórico e cultural:

“O direito, isto é, as leis, as normas, os costumes, as instituições jurídicas, é um conjunto de representações sociais, um modo específico de imaginar a realidade e que, em meu entender tem muitas semelhanças com os mapas. (...) Os mapas são distorções reguladas da realidade, distorções organizadas de territórios que criam ilusões credíveis de correspondência. (...) O direito, tal como os mapas, é uma distorção regulada dos territórios sociais” (SANTOS, 2007: 198).

Para o autor, usando essa analogia: “De fato, as juridicidades são mapas; os direitos escritos são mapas cartográficos; os direitos consuetudinários (*customary*) são mapas mentais” (SANTOS, 2007: 199).



Nossa inserção no universo do Direito positivo foi feita visando compreender se e de que maneira ele ordena questões ambientais e culturais relacionadas às UCs, ou seja, de como situa cartograficamente a proteção ambiental e cultural (SANTOS, 2007), e se ele pode de fato tranqüilizar ou *alinhar em seus devidos lugares* (GEERTZ, 1997) os conflitos envolvendo as questões de populações locais e UCs.

É preciso assumir que:

“O Estado contemporâneo não tem o monopólio da produção e distribuição do direito. Sendo embora o direito estatal o modo de juridicidade dominante ele coexiste na sociedade com outros modos de juridicidade, outros direitos que com ele se articulam de modos diversos” (SANTOS, 1989:54).

O presente trabalho pressupõe que existam processos sociais que “operam fora das regras, ou que fazem com que pessoas usem regras, ou abandonem-nas, ou flexibilizem-nas, reinterpretem-nas, pulem fora delas ou lhes substituam”<sup>33</sup> (MOORE, 1978: 4, grifos conforme original). Consideramos que os moradores das UCs que serão analisadas no presente trabalho constituem campos semi-autônomos, pois são capazes de gerar normas internamente e criar meios para sua coerção, mas estão vulneráveis a leis e pressões que emanam do mundo em que vivem e que os circunda – instituídas pelas normas estatais. Esta matriz social mais ampla pode e de fato afeta e invade estes regulamentos internos, algumas vezes por reconhecimento e decisão de pessoas em seu interior, outras por sua própria força (MOORE, 1978:56).

Essas são questões eminentemente antropológicas, mas não têm interesse meramente social e cultural, visto que grande parte da legislação positiva não consegue atingir seus objetivos ou, quando consegue, pode causar efeitos contrários aos esperados (MOORE, 1978: 7). Assumimos que há esferas da vida social em que o direito costumeiro impera a despeito ou à revelia das normas positivadas (DAMATTA, 1993). Assim, compreender a dinâmica entre a imposição de regras estatais em locais que já tinham ordenamentos jurídicos específicos e relativamente auto-regulados é importante para compreender como funciona a autonomia destas diferentes esferas de

---

<sup>33</sup> Livre tradução da autora do trecho: “outside rules, or which cause people to use rules, or abandon them, bend them, reinterpret them, side-step them, or replace them” (MOORE, 1978: 4).

regulação e o impacto que elas têm umas nas outras. A importância desta análise está no fato de que todas essas questões têm impacto tanto na conservação da biodiversidade quanto nas dinâmicas socioculturais dos referidos grupos (BRANDON, 1998:381).

Boaventura de Souza Santos avalia que é de suma importância para a resolução dos conflitos sociais e jurídicos das sociedades contemporâneas a valorização de “mecanismos de resolução informais, mais baratos e expeditos, existentes na sociedade” (SANTOS, 1989:54). Em outras palavras, o autor considera que “uma política ampla e muito aprofundada do acesso [à justiça] tem que incluir a justiça não oficial sem a oficializar” (SANTOS, 2007: 97).

Entretanto, não devemos sucatear os direitos de grupos étnicos frente à nação sob a justificativa de tornar justças outras que a justiça imposta pelo Estado mais factíveis, baratas ou expeditas. Ao contrário, se a nação brasileira considera-se multicultural, deve reconhecer os direitos das diversas culturas como cerne de seus direitos fundamentais (KYMLICKA, 2001) – tal como posto pela constituição, segundo alguns de seus intérpretes (SANTILLI, 2005; DUPRAT, 2007; SHIRAISHI, 2007; BENATTI, 2001).

Neste sentido, analisamos essa dicotomia a partir de uma sociologia crítica do judiciário, entendido como parte do sistema político, na medida em que é responsável “pelo que faz e pelo que não faz, por ação e por omissão” (SANTOS, 2007: 109). Com isto em mente, buscamos analisar o diálogo proposto por grupos sociais mobilizados no interior das UCs com o sistema jurídico estatal, o que pode significar a proposição de novos direitos ou a re-interpretação de direitos existentes, sejam estatais ou costumeiros.

Estamos diante de confrontos éticos para os quais o Estado Democrático de Direito talvez não esteja capacitado a atuar enquanto mediador legítimo - compreendido no âmbito multicultural ou multi-civilizacional que se propõe. Tal como questionado por Faria:

“Qual o limite da capacidade de adaptação e aprendizagem de instituições de direito baseadas em princípios organizacionais rígidos e hierárquicos, como os fornecidos pelo modelo liberal de organização da justiça, que em certas áreas muito tensas vêm sendo erodidos pela emergência de um direito ‘achado na rua’, pouco sistematizado, brotado casuisticamente de relações sociais contraditórias, de caráter extra-estatal e paralegal (isso quando não insurrecional e confrontacional ao próprio direito estatal)?” (FARIA,

1989:12).

Isso inverte a questão. Como podem ser legitimadas pelo Estado as soluções que são dadas nas micro-esferas de poder, ou seja, no dia-a-dia da sobreposição de direitos distintos, como é o caso não apenas da implantação de uma UC sobre um território em que existiam outras lógicas de uso, mas também da leitura de todas as esferas do país pelas lentes criadas pelo Estado para manutenção da ordem? Em outros termos, qual é a legitimidade de nossas instituições de direito face às soluções extra-judiciais, extra-legais e/ou extra-oficiais que são tomadas diariamente em nosso país, geralmente sob a alcunha de direito costumeiro, embora não sejam necessariamente fruto de costumes, mas, justamente oposições entre costumes e deles com a lei estatal? De que forma estes dois conjuntos legais coexistem?

Em que medida a segurança e previsibilidade das leis positivadas são de fato criadoras ou meios efetivos de assegurar a justiça e a ordem? A análise das situações de ação selecionadas para o presente trabalho insere-se nesta problemática mais ampla. Uma abordagem da hermenêutica jurídica (capítulo 2) contribuirá para compreender em que medida pode o direito positivado ser fonte de Direito, de Justiça e de ordem.

#### **1.4 Procedimentos de pesquisa**

Esta tese está vinculada ao projeto de pesquisa “Dimensões Humanas da Biodiversidade: Mudanças e Conflitos em Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira” (Processo FAPESP no. 04/10684-5 e CNPq no. 403058/2003-1), coordenado por Lúcia da Costa Ferreira, por meio do qual pudemos contar com financiamento para realizar as pesquisas de campo e que nos propiciou a oportunidade de debater com seus demais pesquisadores<sup>34</sup> questões e dados relacionadas aos objetos de pesquisa.

Foram utilizadas basicamente as seguintes estratégias de coletas de dados: revisão bibliográfica e pesquisa de campo. Com relação à primeira, vale mencionar que realizamos fundamentalmente

---

<sup>34</sup> Especialmente com Eliana Junqueira Creado, Simone Vieira de Campos e Lúcia da Costa Ferreira.

levantamento bibliográfico em diversas bibliotecas e institutos de pesquisa<sup>35</sup> e na Internet. No caso das pesquisas de campo, realizamos registros fotográficos e anotações em caderno de campo das viagens realizadas e das situações de ação presenciadas. Além disso, fizemos entrevistas semi-estruturadas gravadas e/ou registradas em diário de campo. As entrevistas foram baseadas em história oral (THOMPSON, 1978) e os sujeitos entrevistados são atores importantes para narrar as situações de ação observadas<sup>36</sup>. Algumas entrevistas foram realizadas individualmente, e outras coletivamente, junto com outros pesquisadores que fazem parte do projeto ao qual esta pesquisa está vinculada. Todas as entrevistas elaboradas pelos membros da equipe, individual ou coletivamente, geraram um material de análise riquíssimo e que foi compartilhado, de onde é possível confrontar depoimentos de atores que foram entrevistados por diferentes pesquisadores e em diferentes contextos.

Ainda com relação aos procedimentos de investigação nas pesquisas de campo, participamos de reuniões e encontros entre diferentes atores. Em Mamirauá: 1. Encontro de Animadores de Setor da Prelazia de Tefé (22/08/2005 a 26/08/2005); 2. Encontro do Conselho Consultivo da RDSM (31/08/2005) e 3. XIV Assembléia Geral da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (23/03/2007). No PN Jaú: 1. Reuniões da AMORU em várias comunidades do rio Unini para a definição de critérios para o Acordo de Pesca, em Manaus (março a maio de 2004); 2. Reuniões preparatórias junto aos outros atores que participaram do Acordo de Pesca (março a maio de 2004); 3. Assembléia Geral para Estabelecimento do Acordo de Pesca do Rio Unini

---

<sup>35</sup> Instituto del Bien Comum, Lima, Peru; Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB, Brasília; Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, Tefé, Amazonas; Acervo da Prelazia de Tefé, Tefé, Amazonas; Biblioteca da Universidade Federal de Brasília; Biblioteca do Museu Nacional de História Natural de Paris; Biblioteca da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris, além de pesquisa em diversos sítios da *web*, e em bibliotecas da Universidade Estadual de Campinas, nomeadamente, na biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, do Instituto de Economia, do Instituto de Biologia e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais

<sup>36</sup> Nomeadamente, moradores das duas UCs, algumas autoridades políticas locais e regionais, membros da Prelazia de Tefé e lideranças do Movimento de Preservação dos Lagos (vinculadas ao Grupo de Preservação e Desenvolvimento - GPD), pesquisadores e funcionários do Instituto Mamirauá e da Fundação Vitória Amazônica, membros da União das Nações Indígenas de Tefé e funcionários do IBAMA e do IPAAM.

(24/05/2004) e 4. Reuniões propostas pelo IBAMA e FVA para estabelecimento do Termo de Compromisso e Conselho Consultivo do parque (março a maio de 2004). Talvez valha a pena detalhar como as pesquisas de campo foram realizadas e quais os procedimentos foram adotados. É o que passaremos a fazer.

### **Pesquisas de campo**

As pesquisas de campo que subsidiaram esta tese vêm se desenrolando desde 2003, adotando os seguintes procedimentos assim designados por FERREIRA *et. al.* (2007:18):

“1) abordagem aleatória no trajeto dos principais rios das áreas de pesquisa para coleta de histórias de vida e da coletividade, registradas em gravador; 2) abordagem etnográfica em comunidades selecionadas para estudo vertical, onde alguns dos membros da equipe permanecem por um período de no mínimo um mês em observação direta do cotidiano dos atores, registrada em diário de campo; 3) abordagem situacional de eventos coletivos de negociação. Esses dados são cruzados com fontes documentais para comparação e complementação”.

Realizamos quatro viagens de campo, sendo que em três delas visitamos o Parque Nacional do Jaú, e em duas delas fomos a Tefé, que é uma cidade próxima à Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, e na última visitamos a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Amanã. Seguem alguns detalhes relevantes de cada uma das viagens:

#### **Primeira viagem**

05/02/2003 a 15/02/2003 – Viagem ao rio Unini, no Parque Nacional do Jaú, junto com a equipe que compunha o projeto de Lúcia da Costa Ferreira, formada por Lúcia, Eliana Junqueira Creado, Simone Vieira de Campos, Daniely Félix e Camilo Caropreso. Nesta ocasião, gravamos histórias de vida dos moradores das comunidades por onde passamos, com equipes compostas por até três entrevistadores. Foram realizados cerca de 33 depoimentos, a maioria com gravador, dos quais 25 foram transcritos. Nesta ocasião entrevistamos apenas moradores do rio Unini, ou parentes que estavam lá de visita.

#### **Segunda viagem**

02/03/2004 a 29/05/2004 – Viagem ao Rio Unini, no Parque Nacional do Jaú, com Simone Vieira de Campos. Permanecemos quase todo o período na comunidade Tapiira, sendo que no primeiro mês e meio eu e Simone moramos em uma casa da comunidade que estava vazia, e após este período, Simone partiu e a autora permaneceu o restante do tempo morando na casa de uma família, na mesma comunidade. Durante esta estadia prolongada pudemos acompanhar diversos *eventos coletivos de negociação*, além de realizar *estudos verticais*, com uma *abordagem etnográfica*, (Ferreira *et. al*, 2007).

Neste período 21 entrevistas com os moradores do Tapiira foram gravadas e transcritas. Além disso, entrevistamos membros da Associação dos Moradores do Rio Unini - AMORU (cerca de mais 12 entrevistas) e outros atores que estavam negociando o Acordo de Pesca do Rio Unini (gerentes de hotéis de pesca esportiva, funcionários desses hotéis, chefe e funcionários do IBAMA ou por ele contratados para gerir o PNJ). Todas estas entrevistas foram gravadas e transcritas. Os momentos mais importantes do ponto de vista analítico desta estadia envolveram as reuniões preparativas para o acordo de pesca, e as viagens que realizamos com membros da AMORU, algumas delas feitas também com Simone, para participar do processo de negociação do Acordo de Pesca. Essas viagens foram feitas em diversas comunidades do rio Unini, e em Manaus, junto com os pescadores comerciais, os pescadores esportivos, o IBAMA e o IPAAM.

Essas duas primeiras viagens subsidiaram nossa dissertação de mestrado, que é uma etnografia sobre os moradores da comunidade do Tapiira, no rio Unini, Parque Nacional do Jaú<sup>37</sup>.

### **Terceira viagem**

23/07/2005 a 16/09/2005 – Viagem ao Parque Nacional do Jaú (rios Unini e Jaú) e para Tefé, cidade próxima à Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Na primeira parte da viagem, ao PNJ, além da equipe de pesquisa do projeto de Lúcia da Costa Ferreira<sup>38</sup>, também

---

<sup>37</sup> MENDES, Ana Beatriz V. Vidas de Parque: uma etnografia sobre os ribeirinhos do Tapiira, no Parque Nacional do Jaú. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina, em março de 2005.

<sup>38</sup> Eliana Junqueira Creado, Simone Vieira de Campos e Camilo Caropreso e a autora.

estavam presentes Fernando Passos e Kellen Junqueira, que, associados a outro projeto<sup>39</sup>, gravaram um documentário sobre o Parque Nacional do Jaú. Neste caso, como na primeira viagem, as 28 entrevistas realizadas foram gravadas e feitas por vários pesquisadores. Depois de chegarmos em Manaus, fizemos, junto com Simone Campos e Eliana Creado, entrevistas com duas funcionárias da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (IPAAM), com um membro do Núcleo de Unidades de Conservação (NUC/IBAMA), e com o gerente de um empreendimento turístico de pesca esportiva que atuava no rio Unini.

Depois disso, a autora e Camilo Caropreso seguiram para Tefé com a intenção de realizar pesquisas na Reserva de Desenvolvimento Mamirauá e Amanã. Foi nesta ocasião que fomos impedidos de entrar na reserva, mas, ao mesmo tempo, pudemos acompanhar importantes *eventos coletivos de negociação*, já descritos nesta introdução (FERREIRA *et. al.* 2007). Na ocasião, realizamos 7 entrevistas com membros do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá; 11 entrevistas com lideranças que moram nas Reservas de Mamirauá e Amanã, 3 entrevistas com membros da Prelazia de Tefé e uma entrevista com membro da Uni-Tefé, todas gravadas e transcritas. Acompanhamos o “Encontro de Formação Permanente de Animadores de Setor da Prelazia de Tefé”, durante uma semana; e o “Encontro de Formação do Conselho Deliberativo da RDSM”, ocorrido em 31/08/2005.

Observação: No ano seguinte, entre 04/03/2006 a 15/09/2006, não fomos a campo, mas realizamos um estágio de doutorado sanduíche na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* e no *Muséum National d’Histoire Naturel*, em Paris. Este estágio permitiu acompanhar seminários mais teóricos que nos interessavam para a presente pesquisa, nomeadamente:

---

<sup>39</sup> Este projeto está vinculado ao "Laboratório Multiusuário de Comunicação de Pesquisas Ambientais e Agrícolas" LACOPAA/FEAGRI/UNICAMP (Processo FAPESP Nº: 00/08591-8) e ao projeto intitulado "Dimensões Humanas da Biodiversidade: Mudanças e Conflitos em Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira" NEPAM/UNICAMP (Processo FAPESP Nº: 403058/2003-1). Ele tem como objetivo a criação de um vídeo-documentário que, com uma linguagem poética, compartilhe as reflexões que têm sido desenvolvidas pelo grupo de pesquisa do NEPAM sobre os moradores do Parque Nacional do Jaú e agentes externos que ali interagem, tendo como pano de fundo discussões em torno da implantação das Unidades de Conservação e a presença humana nestes locais.

*Sociologie du Conflict*, ministrado por Michel Wieviorka; *Ecologie Symbolique*, ministrado por Philippe Descola; e *Sociologie des Mouvements Sociaux*, ministrado por Alain Touraine. Além disso, participamos dos seminários de pesquisa promovidos pela *Unité de Recherche 169* do *Institute de Recherche pour le Development (IRD)*, sobre o tema "Patrimoines naturels, territoires et identités: les stratégies locales face aux enjeux mondiaux de conservation de la biodiversité et du développement durable", em que pudemos ter uma visão mais global de pesquisas realizadas em diversos continentes com temas afinados com o da nossa pesquisa.

#### **Quarta viagem**

09/03/2007 a 28/03/2007 – Viagem às Reservas de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e Amanã, em companhia de Lúcia da Costa Ferreira e de Firmino Lopes Cavalcante, membro fundador do Grupo de Preservação e Desenvolvimento (GPD), que foi nosso guia e mediador entre rios, pessoas e comunidades nas duas reservas. Nesta viagem, *realizamos abordagem aleatória no trajeto dos principais rios das áreas de pesquisa para coleta de histórias de vida e da coletividade, registradas em gravador e abordagem situacional de eventos coletivos de negociação* (FERREIRA *et. al.* 2007). Realizamos cerca de 15 entrevistas com moradores de Amanã, 6 entrevistas com moradores de Mamirauá e mais três entrevistas com outros atores (um funcionário do IDSM, outra, com um capitão da Marinha, e outra com um membro do GPD). A maior parte destas entrevistas foi transcrita. Nesta ocasião participamos da XIV Assembléia Geral da RDS Mamirauá. Esta foi a última vez que realizamos pesquisa de campo.

Talvez seja importante mencionar que o tempo de deslocamento para acessar cada uma das áreas de pesquisa envolve no mínimo dois dias de deslocamento. Isto porque:

- Para o PNJ é necessário viabilizar uma viagem de barco que saia ou de Manaus, ou de Novo Airão (aonde é possível chegar de barco ou de ônibus, saindo de Manaus) e, para tanto, ou alugue-se um barco e contrate-se alguém que conheça a área e tenha licença para pilotar (como foi feito todas as vezes que viajamos em grupo) ou combine-se uma carona com morador ou regatão que esteja na cidade, geralmente saindo de Novo Airão ou, com menos frequência, de Manaus. Outra opção é planejar uma carona no barco da ONG que atua no parque, a FVA (foi como voltamos certa vez do Rio Unini a Manaus). Esta viagem de barco, dependendo da potência do motor e do lugar em que esteja ir, pode demorar de seis horas a três dias por trecho.



- Para a RDS Mamirauá existem três opções de viagem entre Manaus e Tefé: 1. em uma lancha a jato que realiza o trecho em doze horas (foi esta opção que tomamos em todas as oportunidades); 2. em avião de pequeno porte que, por motivos de logística, sai de Manaus, faz uma escala em Tabatinga (cidade fronteira entre Brasil e Colômbia), e volta para Tefé. Esta viagem dura aproximadamente três horas (nos dois momentos em que realizamos a viagem a Tefé esta opção não era viável, tendo em vista o fechamento do aeroporto de Tefé por motivos de segurança: o aterro sanitário da cidade havia sido transferido a um local próximo ao aeroporto e isso atraiu enorme quantidade de urubus, o que representava um grande problema para aviação); 3. e, por fim, a viagem de recreio, que é um barco de grande porte e bastante lento, e que permite a acomodação dos passageiros em redes. A duração da viagem de recreio é estimada em três dias. Após chegar em Tefé, existem alguns recreios que passam próximo a algumas comunidades da reserva, e em alguns casos é necessário contratar barco para ir a comunidades que não ficam próximas aos pontos de passagem dos recreios. Neste caso, procede-se como no PNJ: ou se aluga um barco e se contrata um piloto, ou combina-se uma carona com moradores ou com regatões, ou com organizações que atuam na região, como o Instituto Mamirauá.

Para finalizar esta introdução, faremos uma breve descrição de cada capítulo que compõe esta tese.

### **1.5 Disposição dos capítulos**

No segundo capítulo, intitulado “Pluralismo jurídico, moral e ciência: sobreposições entre territórios étnicos e unidades de conservação”, começamos a deslindar a questão do pluralismo jurídico e de como tomar esta via analítica propicia-nos enorme riqueza sociológica. Em primeiro lugar, trata-se de estranhar o direito estatal, de percebê-lo como saber local, como *parte de uma maneira específica de imaginar a realidade* (GEERTZ, 1997: 259). Em segundo lugar, e, em decorrência, de considerá-lo como um ente moral. E em terceiro lugar de defender o pluralismo jurídico como fonte legítima do direito num estado que queira legitimar-se como “democrático de direito”. Este capítulo começa a inserir-nos na questão específica que queremos tratar, que é a colisão de direitos que ocorre entre UCs e territórios étnicos.

Ainda nesse segundo capítulo, nos debruçamos sobre o entendimento do raciocínio jurídico de que se reveste o sistema judiciário do Estado brasileiro. Tratamos de nos aproximar da compreensão de como são interpretados os textos legais e como são definidos os limites de tais

interpretações. Parte do nosso argumento é desenvolvida a partir da análise doutrinal a respeito de como são divididas as normas jurídicas. Esta análise nos permitiu endossar a idéia de que “o raciocínio jurídico é um exercício de interpretação construtiva” (DWORKIN, 1999: XI).

Com relação aos capítulos três e quatro, vale uma pequena digressão analítica. Segundo Norberto Bobbio (2000), há uma distinção entre a *doutrina sociológica* do Estado e a *doutrina jurídica* do Estado. Enquanto a doutrina jurídica é estudada essencialmente por juristas e se debruça sobre o dever ser das normas jurídicas, a doutrina sociológica trata da esfera do ser das normas jurídicas e “tem por conteúdo a existência objetiva, histórica ou natural do Estado” (JELLINEK, 1910: 73 *apud* BOBBIO, 2000: 57). Weber (1998) marcou a diferença em termos de doutrinas que se preocupam com a *validade ideal das normas*, da qual se ocupam os juristas; e aquelas que se preocupam com a *validade empírica das normas*, de que se ocupam os sociólogos.

Embora esta distinção esteja se dissolvendo com a transformação do Estado puro de direito em Estado social de direito, segundo Bobbio – o que fez com que os próprios juristas abandonassem as teorias meramente jurídicas do Estado e recuperassem os estudos de sociologia política, que têm por objeto o Estado como forma complexa de organização social, da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos – podemos utilizá-la para marcar a diferença de ênfase entre o capítulo três e quatro desta tese. O capítulo três, intitulado “Arcabouço Jurídico”, estaria mais próximo de uma reflexão sobre o dever ser das normas, ou seja, sobre a *validade ideal* das normas, e centrado numa *perspectiva jurídica* do Estado; enquanto o capítulo seguinte que trata das situações de ação, está voltado à análise da *validade empírica* das normas, isto é, no como as normas são de fato aplicadas (ou não) nas realidades sociais, e que diz respeito à *doutrina sociológica* do Estado, segundo a definição de Norberto Bobbio (BOBBIO, 2000: 57).

No capítulo três, intitulado “Arcabouço Jurídico: normas estatais que associam conservação da natureza e proteção à diversidade cultural”, fazemos um vôo panorâmico sobre referidas normas. O intuito é municiar o leitor do aparato jurídico estatal com o qual as situações de ação descritas no capítulo seguinte dialogam. Assim, selecionamos os seguintes textos jurídicos para nos auxiliarem na construção desse meta-diálogo: a Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 215, 216 e 225. No âmbito infraconstitucional, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, e

a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída através do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007; e dentre as convenções internacionais promulgadas pelo Brasil, analisaremos a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004; a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), promulgada através do decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007.

No capítulo que se segue, intitulado “Situações de ação: mobilizações políticas dos moradores do Parque Nacional do Jaú e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá”, procedemos à análise de algumas situações de ação selecionadas, primeiramente no Parque Nacional do Jaú e em seguida na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, tentando colocar em prática o diálogo muitas vezes tácito entre o modo de vida dos moradores destas UCs e a legislação que foi discutida no capítulo precedente.

A formulação tradicional do Direito encontra eco nas idéias liberais de universalidade e igualdade de direitos, sendo uma de suas expressões mais disseminadas a Declaração dos Direitos Humanos, conforme discussão feita nos capítulos dois e três. Segundo esta concepção, o indivíduo é o sujeito portador de direitos por excelência. Os grupos são subsumidos, e a esfera pública é neutralizada, pois todos os cidadãos estariam submetidos a uma *racionalidade universal*, a uma *vontade geral*, encarnadas pelo Estado, cristalizadas na lei e aplicadas ao cotidiano pela norma administrativa. Neste lugar político e abstrato, que seria a esfera pública, os indivíduos gozariam de uma condição de igualdade absoluta, graças a uma “ascese purificadora que relega ao espaço privado todas as diferenças individuais” (SEMPRINI, 1999: 150). Entretanto, como as situações de ação do quarto capítulo demonstram, os grupos sociais têm vindo a participar do espaço público não apenas como cidadãos-indivíduos, mas como cidadãos-coletivos, defendendo que a diversidade social e cultural de grupos específicos que compõem a coletividade deve ser devidamente considerada para a atribuição justa e diferenciada de direitos.

No caso do Parque do Jaú analisamos como a efetiva implantação do parque tem sido negociada desde 1980, quando de sua criação, sustentando que seus moradores e ex-moradores foram se

fortalecendo politicamente e constituindo-se enquanto atores coletivos para se contrapor ou dialogar com as políticas do governo e outros atores locais. Isto pode ser visto em quatro situações de ação. Na primeira, ocorrida em 1989, houve uma tentativa de indenização das benfeitorias dos moradores que seriam obrigados a deixar a área que passou a ser parque. Entretanto, nessa ocasião, os moradores se negaram a receber a indenização alegando que os valores eram muito baixos, e, com isso, resistindo politicamente à saída da UC. A segunda situação de ação se refere aos moradores que saíram do parque sem receber indenização alguma, após sua implantação, devido às dificuldades criadas para sobrevivência a partir da criação do mesmo. Parte destes moradores se organizou e formou a Comissão de Ex-moradores do PNJ. Esta comissão, junto com o Ministério Público, moveu uma Ação Civil Pública contra a União e o IBAMA, exigindo indenização por danos morais e pelas benfeitorias abandonadas em decorrência da implantação do parque. A indenização por danos morais foi deferida recentemente pela juíza responsável pelo processo. A terceira situação de ação analisada diz respeito à reivindicação de criação da RESEX Unini feita em 2004 por moradores deste rio, em área que limita o parque ao norte. A RESEX Unini fica fora dos limites do parque, contígua a ele, e foi decretada em 2005. A quarta situação de ação analisada no PNJ é a reivindicação por parte dos moradores do rio Unini da realização de um Acordo de Pesca no rio Unini, tendo em vista a entrada maciça de barcos de pesca comercial, o que causou a diminuição do estoque pesqueiro das comunidades. Tal acordo foi realizado em 2004 e envolveu pescadores comerciais, pescadores esportivos, moradores do Parque (rio Unini) e os órgãos ambientais responsáveis pelas áreas protegidas abrangidas pelo acordo (IBAMA-PNJ e IPAAM-RDS Amanã). Posteriormente, uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal questionou a legitimidade de tal acordo.

No caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, nossa análise ficou centrada na seguinte situação de ação específica: a recente reivindicação de demarcação de terras indígenas no interior da reserva. Esta mobilização pelo reconhecimento étnico no interior de uma UC de uso sustentável que prevê a participação das populações tradicionais para sua implantação, como é o caso das RDSs, traz contribuições importantes para o entendimento tanto da política conservacionista brasileira, quanto da política de proteção à diversidade cultural no país.

Finalizamos com algumas considerações finais, retomando a questão central do trabalho que é a de compreender a conservação ambiental à luz dos direitos de proteção de grupos étnicos e

culturais que compõem a sociedade brasileira, problematizando os limites da intervenção estatal no regramento da vida social e cultural dos cidadãos brasileiros e na garantia de proteção da diversidade biológica do país.

## **Capítulo 2 - Pluralismo jurídico, moral e ciência: sobreposições entre territórios étnicos e unidades de conservação**

“O pluralismo jurídico é um fato, e o centralismo jurídico um mito. Sua aposta é no empírico, antes que no normativo” (GRIFFITHS, 1986 *apud* SILVA, 200- ?).

- “As leis são uma invenção” – ao que fui obrigado a concordar, apesar de ser invenção formalmente criada e com legitimidade presumida, ainda que raras vezes comprovada. – ‘Então os brancos que inventem outra lei que defenda os direitos dos índios’, arrematou Paiaré, sem dar margem para novas explicações.

Aquilo era uma verdade profunda, ingênua, é verdade, mas que traduzia uma perversa realidade, as coisas eram assim porque havia quem quisesse que fosse assim, os inventores da lei, da verdade e, a seu modo, do arbítrio. A invenção da lei, apesar das legitimidades supostas e não raras vezes impostas, formou-se como sistema que não admite concorrência e por isso mesmo privilegia uma única fonte, além de descartar como não-direito tudo aquilo que não está claramente inserido no sistema” (SOUZA FILHO, 2006: 24).

“A sabedoria do tuxaua macuxi era capaz de ver que o Estado e o Direito dos brancos que se pretende universal, geral e único, é parcial, especial e múltiplo” (SOUZA FILHO, 2006: 23).

## **2.1 Pluralismo jurídico**

Os pressupostos teóricos que informam a presente tese enfatizam que as fontes formais do direito, ou seja, as leis positivadas, configuram apenas uma parte do que entendemos por Direito. Consideramos que o costume, ao mesmo tempo dissolvente e criador de novas normas, “elabora surdamente o novo direito; (...) é a fonte vital das instituições jurídicas” (LÉVY-BRUHL, 1988: 39-40). De um modo geral, leis e costumes são a expressão da vontade do grupo, com a diferença de que enquanto o costume é espontâneo, a lei emana de um órgão especializado e nasce por meio de um processo chamado de promulgação (LÉVY-BRUHL, 1988: 53). Mesmo que os costumes estejam em desacordo com o direito em vigor - na maioria das vezes eles são paralegais, mas, às vezes, são francamente ilegais -, segundo Lévy-Bruhl, “é por seu intermédio que as idéias introduzem-se na legislação de um país, é por eles que se criam novas instituições” (LÉVY-BRUHL, 1988: 44-45).

Isto significa que concebemos o Estado não como o único sujeito legítimo para determinar leis e normas visando o bem da nação. Ao contrário, conceituamos o costume como fonte de normas,

regras e, por conseguinte, de Direito<sup>40</sup>. Segundo esta concepção, conhecida por alguns como pluralismo jurídico (ARIAS-SCHREIBER, 2001; LÉVY-BRUHL, 1988), os grupos sociais são criadores de ordenamentos jurídicos, ou seja, constroem normas específicas para regular a coletividade e o uso dos bens.

Eros Roberto Grau cita Ost e van der Kerchove (1992: 180-181 *apud* GRAU 2004: 82) que mencionam que há, “nas franjas do direito positivo, uma margem de *infra-droit*, que tanto reforçam quanto, concorrendo com ele, o fragiliza”. Também estes autores consideram que o “direito não se resume ao direito objetivo codificado, na medida em que as regras escritas e sancionadas consubstanciam apenas a face emergida de um vasto conjunto de normas, ‘concebidas’ e ‘vivas’ no seio do corpo social”. Seriam estas normas concebidas e vividas no seio do corpo social que dariam margem, segundo o termo de Ost e van der Kerchove, aos “operadores semiclandestinos da juridicidade” (*apud* GRAU 2004: 82). A organização e o ordenamento territorial, por exemplo, que ocorre no PNJ quando uma nova família vem morar em determinada comunidade, não prescinde da emissão de títulos de terras por parte do Estado. O presidente da comunidade, em consenso com os demais membros e com a família que chega, define um terreno para os novos moradores, que pode ser um sítio<sup>41</sup> abandonado, ou um lugar ainda não habitado. É possível também haver a venda de um sítio e esse tipo de transação ocorre, também, sem nenhuma necessidade de respaldo legal do aparato estatal.

Pablo Thadeu G. da Silva (s/d) compreende por pluralismo jurídico duas idéias distintas: a) pluralismo interno: quando há existência simultânea, no seio de uma mesma ordem jurídica, de regras de direito diferentes aplicando-se a situações idênticas; e b) pluralismo externo: quando há coexistência entre ordens jurídicas distintas estabelecendo ou não relações de direito entre si. Nessa tese faremos uma análise da sobreposição entre diferentes regras de direito positivadas -

---

<sup>40</sup> Utilizaremos Direito, Justiça e Lei grafadas com a primeira letra em maiúscula quando nos referirmos a uma idéia mais alargada dos fenômenos assim designados. Quando utilizarmos estas palavras com a primeira letra em minúsculo, estaremos nos referindo aos termos assim designados no âmbito estrito do aparelho estatal. Vale mencionar também que estaremos utilizando direito estatal e direito positivado como sinônimos.

<sup>41</sup> Sítio é o termo local para definir uma área que já foi apropriada e mantida por alguém ou alguma família. Geralmente possui árvores frutíferas e não raro edificações.

ambiental e cultural - sendo aplicadas a uma determinada situação: as áreas de proteção ambiental, especificamente, as unidades de conservação (UCs) que têm presença humana de grupos que compõem a diversidade cultural brasileira. Neste sentido, faremos uma análise do pluralismo interno referente à questão. Além disso, por partirmos do pressuposto de que para além destes paradoxos internos e inerentes ao direito positivo (GRAU, 2004: 44), há ainda uma pluralidade de sistemas jurídicos de diversos grupos sociais estabelecendo relações de colaboração, coexistência, competição ou negação com o direito positivado, nossa análise também se debruça sobre o pluralismo jurídico entendido como externo. Nosso campo de estudo, portanto, abrange o fenômeno do pluralismo jurídico de uma dupla perspectiva: do ponto de vista interno ao direito positivo e também da relação deste direito positivo com outras fontes de direito que coexistem na sociedade.

Há ainda uma perspectiva teórica que considera que o *não-direito* é a ausência do direito-lei, do direito positivo, em alguns aspectos da vida humana onde ele deveria estar presente (CARBONNIER, 1995:24 *apud* LE ROY, 2006:14). O não-direito seria então decorrência da incapacidade do Estado de colocar em prática a legislação que ele determina e que ele tem por dever fazer respeitar. Nos casos em que ele falhe na consecução de tal tarefa, outros atores e outras normas vêm ocupar o espaço que foi deixado vazio. Esta construção teórica é bastante pertinente quando aplicada ao caso da implantação de áreas protegidas em biomas habitados por grupos sociais, no Brasil, pois é bastante comum a constatação da incapacidade do Estado de fiscalizar o uso dos recursos naturais nestas áreas que estão sob sua responsabilidade, o que frequentemente propicia a emergência do *não-direito*.

Trata-se, para retomarmos a idéia esboçada no final da introdução, do estudo das duas dimensões aludidas sobre uma doutrina jurídica do Estado: uma que corresponderia ao estudo das relações entre as normas internas ao direito positivado; e outra que seria o estudo do ponto de vista da doutrina sociológica, tratando da relação entre as normas (estatais ou não) e sua aplicação efetiva nas realidades sociais.

Entretanto, como colocou Norberto Bobbio (2000: 57), a redução radical do Estado ao seu ordenamento jurídico, que foi uma das idéias menos felizes das teses kelsenianas, não pôde manter-se após o nascimento do Estado social. Isto significa que mesmo as reflexões que se situem mais no âmbito das doutrinas jurídicas, partem do Estado como forma complexa de



organização social, da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos. Ou seja, esta divisão entre pluralismo jurídico interno e externo, ou entre doutrina jurídica e doutrina sociológica é mais analítica e ideal, do que facilmente aplicável na realidade.

Para exemplificar este argumento, citamos o modo como o constitucionalista português Joaquim Gomes Canotilho trata a questão do pluralismo jurídico. O autor considera que a função integradora da Constituição, que visa integrar e unir pessoas, culturas e grupos no mesmo território e sob a soberania do Estado “(...) carece hoje de uma profunda revisão originada pelos fenômenos do *pluralismo jurídico* e do *multiculturalismo social*” (CANOTILHO, 2003: 1450).

Por pluralismo jurídico o autor entende:

“a situação em que existe uma pluralidade heterogênea de direitos dentro do mesmo campo social. O pluralismo de direitos pressupõe uma *sociedade multicultural* (‘pluralismo cultural’) formada por vários grupos culturais (‘índios’, ‘hispânicos’, ‘cabo-verdianos’, ‘africanos’, ‘turcos’, ‘indianos’) que produzem normas (relativas, por ex., a casamentos, modas, contratos, ensino de religião) que actuam no mesmo espaço social e interagem com as normas produzidas pelas macroculturas dominantes nesse mesmo espaço” (CANOTILHO, 2003: 1451).

De uma perspectiva mais abrangente, esta tese lança um sobrevôo sobre o papel do Estado e dos grupos sociais para a constituição da Justiça e para a efetivação da democracia no atual contrato social, buscando refletir sobre os limites, deveres e direitos de cada uma das partes. Se a partir dos anos de 1980, a sociedade brasileira foi marcada por aspirações de sociedades mais justas e igualitárias, reivindicando direitos diversos, e que culminaram na “formação de sujeitos políticos hoje reconhecidos como interlocutores legítimos no jogo político nacional” (FERREIRA, 1996: 245), houve e há ainda um importante aprendizado político para que o espaço público deixe de ser um *locus* de sujeição e passe a ser compreendido como um *locus* de participação dos indivíduos e grupos, dividindo benefícios e responsabilidades entre sociedade e Estado. Isso significa que a importância dos sujeitos individuais e coletivos vai muito além da mera obediência a regras impostas pelo Estado. Estes sujeitos devem entender-se como parte fundamental para a consolidação da democracia. Ou seja, devem assumir a responsabilidade de construir, junto com o Estado, a democracia.

Embora importante e, em certo momento revolucionária, a máxima defendida por Rudolf Von Ihering de que “o direito existe em função da sociedade; e não a sociedade em função do direito” (1884:424 *apud* GRAU, 2004: 88) deixa de considerar que o direito exerce influência, ora legitimando ora deslegitimando, o interesse e as aspirações sociais. Ou seja, trata-se de uma via de mão-dupla, dialética, entre normas instituídas e luta por institucionalização de normas. Entre uns e outros, tão importante quanto o reconhecimento do Estado de direitos reivindicados é a própria reivindicação de direitos.

Esta concepção de direito, obviamente, é situada historicamente. Para usar as palavras de Norberto Bobbio, “os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, 1992: 6):

“O desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado” (BOBBIO, 1992: 32, 33. Grifos conforme o original).

O autor sustenta a idéia de que, no plano histórico, os direitos do homem sofreram uma clara inversão de perspectiva após a formação do Estado moderno. Na relação entre Estado e cidadão, a partir do início da era moderna, passa-se a enfatizar mais os direitos dos cidadãos do que os poderes do Estado; e a sociedade foi sendo paulatinamente vista mais em termos de homens concretos do que como um todo orgânico superior e anterior aos indivíduos. Bobbio defende que esta idéia só pôde surgir no início da Idade Moderna em decorrência das resistências às guerras religiosas, as quais fomentaram lutas contra a opressão e a idéia de que os indivíduos devem gozar de algumas liberdades fundamentais, independentes do soberano, dentre as quais, a

liberdade religiosa. Essa mudança, irreversível, segundo o pensador italiano, foi desenvolvida lentamente ao longo do tempo, fundamentada inicialmente pela doutrina dos direitos naturais, os quais culminaram no reconhecimento dos direitos do cidadão em cada Estado, e que posteriormente deram origem à concepção do cidadão universal – cujo primeiro grande resultado foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Num último momento, Bobbio ressalta que as declarações que visavam inicialmente proteger direitos individuais do cidadão universal passaram gradativamente a abranger os grupos e reconhecer-lhes direitos coletivos e específicos (dentre os frutos desses reconhecimentos, pode-se citar as seguintes declarações adotadas em Assembléias Gerais da ONU: a Declaração dos Direitos da Criança, em 20 de novembro de 1959; a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, aprovada em 20 de dezembro de 1952; a declaração sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, aprovada em 20 de novembro de 1963, e a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 13 de setembro de 2007).

A formação do Estado Moderno, portanto, inaugurou tanto uma nova forma de estudar a relação entre Estado e cidadãos, não mais do ponto de vista dos governantes, e sim dos governados, quanto a passagem do homem abstrato ao homem concreto (BOBBIO, 1992: 3). Isto provocou uma inversão radical no pensamento político. Se o pensamento político até então considerava “uma relação política como uma relação específica entre dois sujeitos, dos quais um tem o direito de comandar e ou outro o dever de obedecer” (BOBBIO, 2000: 64), a partir do início da Idade Moderna, com o surgimento da doutrina dos direitos naturais que pertencem ao indivíduo no singular, “a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente (precedentes disto tinham também existido na Idade Clássica) como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo” (BOBBIO, 2000: 64).

Disso decorre que os direitos do homem têm historicidades, pois são marcados pelas mudanças “dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.” (BOBBIO, 1992: 18), de modo que direitos que eram absolutos no final do século XVIII, como o direito à propriedade, nas declarações contemporâneas, sofreram radicais limitações. Disso decorre que não existem direitos fundamentais por natureza, pois o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas:

“Os direitos elencados na Declaração [universal dos direitos do homem] não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, numa época que tivera início com a Revolução Francesa e desembocara na Revolução Soviética” (BOBBIO, 1992: 33).

O historiador francês Albert Soboul (SOBOUL, 1974: 154 *apud* ODALIA, 2003: 166) considera que a Declaração dos Direitos do Homem é uma *obra de circunstância* e que não é tão abrangente e universal quanto se propõe, pela sua própria definição de direitos civis do cidadão, e por, em alguns casos, dar com uma mão e tirar com a outra direitos, como o de propriedade, sem mencionar nada em relação aos miseráveis desprovidos desses bens.

Isso nos leva a outra questão teórica de grande importância neste trabalho, que é o fato de que “não se pode afirmar um novo direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir algum velho direito, do qual se beneficiavam certas categorias de pessoas” (BOBBIO, 1992: 20). Trata-se do que se convencionou chamar de *antinomia dos direitos*, isto é, quando a realização de um direito implica na limitação de outro direito. Disto decorre que dois direitos fundamentais que sejam antinômicos não podem ter, um e outro, um fundamento “absoluto, inquestionável e irresistível” (BOBBIO, 1992: 22). De fato, a crença de que alguns direitos fundamentais eram absolutos foi historicamente um obstáculo à introdução de novos direitos, total ou parcialmente incompatíveis com eles. Por exemplo, “a oposição quase secular contra a introdução dos direitos sociais foi feita em nome do fundamento absoluto dos direitos de liberdade” (*idem*). Vale mencionar ainda a idéia de que “o fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras” (*idem*). Por fim, esse raciocínio nos leva à constatação, junto com Bobbio, de que o problema atual dos direitos do homem não está em sua justificação, mas em sua proteção, tratando-se muito mais de um problema político do que filosófico (BOBBIO, 1992: 24). Deste modo, para além de ser importante a busca das fundamentações *possíveis* de um direito em cada caso concreto, e não sua fundamentação absoluta, é muito importante o estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Estas idéias serão melhor desenvolvidas ainda neste capítulo, posteriormente.

Isso implica, igualmente, perceber a proximidade da concepção política de direitos humanos e da concepção jurídica de direitos fundamentais. Segundo Silva (200- ?), enfatizar a concepção política dos direitos humanos “oferece novas possibilidades de organização dos movimentos sociais indígenas em sua luta pelo reconhecimento de seus direitos”; e enfatizar a concepção jurídica dos direitos fundamentais “fornece instrumentos jurídicos positivados em normas constitucionais e infra-constitucionais para garantia desses direitos”.

Afinal de contas, se a ordem jurídica estatal moderna parte da premissa em grande medida desejada, embora não de todo verdadeira, de que os homens são iguais e que, portanto, possuem direitos iguais, é preciso assumir claramente, conforme apontou Geertz, que “os produtos significativos da imaginação humana [dentre os quais se inclui o Direito] (...) são testemunhos igualmente poderosos da crença reconfortante de que somos todos iguais e da desconfiança preocupante de que não somos” (GEERTZ, 1997: 66).

## **2.2 Moral do direito**

“A natural nudez virou vergonha, a Religião crença, a Língua dialeto, o Direito costume”  
(SOUZA FILHO, 2006: 33).

Assumimos também como ponto de partida que o Estado Moderno, tanto quanto o sistema jurídico que lhe serve de fundamento e esteio são entes morais, posto que “cabe-lhes a tarefa de inculcar nos indivíduos os padrões de conduta, os costumes e valores da sociedade em que vivem” (CHAUÍ, 2006: 340). De acordo com Franco Montoro, apesar do direito possuir os três aspectos que classificam as ciências em seu sentido mais amplo – teórico (dados a conhecer o que é), técnico (indicando aos homens o ‘como fazer’) e ético (orientando a conduta dos homens e indicando-lhes como agir) –, o autor considera que “o direito é, essencialmente, uma ciência ‘ética’, moral ou humana. Ou, de forma mais precisa, uma ciência normativa ética” (MONTORO, 1991: 94). Segundo este autor:

“A finalidade do direito não é o simples conhecimento ‘teórico’ da realidade jurídica,

embora esse conhecimento seja importante. Não é também, a formulação de quaisquer regras ‘técnicas’, eficazes e úteis, apesar da grande importância da técnica jurídica. A finalidade do direito é dirigir a conduta humana na vida social. [...] É em suma, dirigir a liberdade, no sentido da justiça” (MONTORO, 1991: 95).

Na mesma linha segue Agnes Heller, ao afirmar que “tanto direitos quanto deveres se relacionam com os poderes morais de um mundo moderno” (HELLER, 1999: 22). Nos termos de Davis (1973:10), o direito constitui uma forma específica de ideologia social, pois “é uma linguagem através da qual as sociedades culturalmente expressam conceitos de direitos e deveres legais entre os homens”. Em ambos autores, parte-se de uma ética normativa, pois que dizem respeito a deveres e obrigações dos cidadãos e dos Estados. Foucault é ainda mais enfático, e segue na mesma linha ao afirmar que “o sistema do direito, o campo judiciário são canais permanentes de relações de dominação e técnicas de sujeição polimorfos. O direito deve ser visto como um procedimento de sujeição, que ele desencadeia, e não como uma legitimidade a ser estabelecida” (FOUCAULT, 1979: 182).

Assim, as mobilizações que aqui estamos focando, situam-se entre constrições de éticas normativas impostas pelo Estado e seu aparato jurídico; e éticas locais, baseadas na razão, na vontade e nas paixões de *sujeitos éticos* com vista à felicidade (CHAUÍ: 2006: 340). Consideramos *sujeitos éticos* como seres *racionais* e conscientes que sabem o que fazem, *livres* para decidir e escolher o que fazem, e *responsáveis* pelo que fazem (CHAUÍ: 2006: 340). Segundo Marilena Chauí:

“a ação ética só é virtuosa se for livre e só será livre se for autônoma, isto é, se resultar de uma decisão interior ao próprio agente e não vier da obediência a uma ordem, a um comando ou a uma pressão externos. Como a palavra autonomia indica, é autônomo aquele que é capaz de dar a si mesmo as regras e normas de sua ação” (Idem, 341).

Vale ressaltar que referida *razão* dos *sujeitos éticos* deve ser vista de uma perspectiva singular, condizente com os termos de autonomia e liberdade referidos pelo próprio agente, e não vindos – unicamente – de uma instância superior e inquestionável. Evidentemente, ela insere-se em instâncias diversificadas que impõem, acolhem, escamoteiam e subsumem suas prerrogativas, o

que significa que os sujeitos éticos estão a todo momento fadados a negociar suas aspirações com os demais sujeitos éticos e instâncias reguladoras da sociedade.

Roberto Cardoso de Oliveira trouxe importante contribuição ao debate, quando se propôs a *exorcizar o fantasma do relativismo* para encarar questões de *moral* e de *ética* a partir de reflexão e investigação antropológica. Disse ele:

“Entendo assim que a noção de bem-viver e a noção de dever inserem-se, respectivamente, no campo da moral e no campo da ética. (...) O primeiro implica valores, particularmente aqueles associados a formas de vida consideradas como melhores e, portanto, pretendidas no âmbito de uma determinada sociedade. O segundo campo – o da ética – implica normas que possuam, porém, um caráter pré-formativo, um comando ao qual se deve obediência, pois segui-las é a obrigação de todo e qualquer membro da sociedade” (OLIVEIRA, 2000: 170-171).

Enquanto a posição de Marilena Chauí enfatiza o sujeito social ético, tomado individualmente, Roberto Cardoso enfatiza como a moral e a ética estão inseridas nos grupos e nas sociedades. De qualquer maneira, ambos chamam atenção ao fato de que freqüentemente os indivíduos (Chauí) ou grupos (Oliveira) que compõem determinada sociedade não possuem afinidades éticas e morais com instâncias mais abrangentes da sociedade à qual pertencem (seja ela o próprio grupo étnico, seja ela a sociedade nacional). Esta situação tende a gerar conflitos e a necessidade de mobilização por parte dos sujeitos/grupos éticos. E é justamente isto que consolida a democracia e fomenta a busca por novos direitos.

Outro autor que nos forneceu importantes ferramentas teóricas para compreender como ética e moral se relacionam, e como estão relacionadas ao reconhecimento jurídico nas sociedades modernas é Axel Honneth. Este autor parte das obras do jovem Hegel e de Georg Herbert Mead para afirmar que existe um processo conflituoso de construção e universalização dos potenciais morais da eticidade humana, por meio da negação e escolha sucessiva dos potenciais éticos que constituem a *história do espírito humano* (HONNETH, 2003:44). Segundo a leitura de Honneth das idéias de Hegel, haveria a passagem de uma ética natural (e particularista) para uma ética

absoluta a partir dos conflitos sociais nos quais a *eticidade natural se despedaça*, o que permitiria desenvolver nos sujeitos a disposição de reconhecerem-se mutuamente como pessoas dependentes umas das outras e, ao mesmo tempo, integralmente individuadas (HONNETH, 2003: 58). A análise da psicologia social efetuada por Georg Mead segue no mesmo sentido da de Hegel, a saber: ela também considera “a luta por reconhecimento o ponto referencial de uma construção teórica que deve explicar a evolução moral da sociedade” (HONNETH, 2003: 125). Tanto Hegel quanto Mead, segundo a leitura de Honneth, consideram que a relação jurídica de reconhecimento - isto é, o sujeito individual considerar-se a si mesmo uma pessoa de direito - é incompleta se não expressar positivamente as diferenças individuais entre os cidadãos de uma coletividade (HONNETH, 2003:139). Os dois autores estão em acordo de que a evolução moral das sociedades ocorre como um processo de ampliação gradual dos conteúdos do reconhecimento jurídico. O motor dessas modificações geridas é a luta através da qual “os sujeitos procuram ininterruptamente ampliar a extensão dos direitos que lhes são intersubjetivamente garantidos” (HONNETH, 2003: 145).

Com todas essas idéias em mente, ficamos à vontade para afirmar que quando o indivíduo ou grupo não age em conformidade consigo mesmo e sim em conformidade com algo que lhe é exterior e que constitui a moral de sua sociedade, isto pode ser compreendido, dentro deste raciocínio, como uma violência ao sujeito ou grupo ético. Violência na medida em que:

“trata seres racionais e sensíveis, dotados de linguagem e de liberdade, como se fossem coisas, isto é, irracionais, insensíveis, mudos, inertes ou passivos. Na medida em que a ética é inseparável da figura do sujeito racional, voluntário, livre e responsável, tratá-lo como se fosse desprovido de razão, vontade, liberdade e responsabilidade é tratá-lo não como humano e sim como coisa, fazendo-lhe violência” (CHAUÍ, 2006: 342).

Partilhamos com Marilena Chauí a compreensão de violência como “toda prática e toda a idéia que reduza um sujeito à condição de coisa, que viole interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetue relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural” (CHAUÍ, 2006:349).



Utilizando os termos de Roberto Cardoso de Oliveira, os *ferimentos morais* causados por desprezo ou desrespeito ao grupo ou ao indivíduo podem ser percebidos pelas pessoas envolvidas em situações assim configuradas de duas formas: como um simples acidente, isto é, uma coerção não produzida para ferir; ou como uma agressão intencionada, percebida como uma verdadeira ofensa moral e, por conseguinte, como uma negação de reconhecimento (OLIVEIRA, 2006: 34). Embora talvez seja possível identificar claramente essas diferenças com relação às intenções de alguns atores que praticam a violência, no caso do Estado, sua máquina burocrática e institucional é tão grande e diversificada que é mais possível haver uma sobreposição entre consciências distintas a respeito de sua atuação, do que a existência de uma ação puramente acidental ou uma agressão claramente intencionada. De todo modo, a importância do argumento proposto por Roberto Cardoso de Oliveira está sobretudo no fato de salientar o desprezo ou desrespeito que é praticamente inerente às ações do Estado, tendo em vista a existência inafastável de grupos de interesses distintos em disputa na sociedade.

Roberto DaMatta tem um posicionamento ainda mais explícito a respeito da relação entre violência e poder legal. Afirma o autor:

“Pois refletindo sobre ela [a violência], não descobrimos sua bem cimentada união com a norma estabelecida? (...) Assim, não seria igualmente violento o processo de fixar um universo de normas aceitas como sagradas, deixando de lado tudo aquilo que elas eliminam como o que ‘não deve ser feito’?” (DAMATTA, 1993: 175).

Consideramos, portanto, como violência e como negação de reconhecimento a forma como os moradores de UCs são subjugados a uma lógica que lhes é externa e imponderável. De um ponto de vista mais amplo, consideramos também como violência o universalismo de direitos pregado pelo Estado se este preconiza a eliminação da diferença, “reduzindo ao silêncio as vozes discordantes e transformando em obrigação universal o que é somente um ponto de vista particular” (SEMPRINI, 1999: 93). Este entendimento legitima a desobediência civil que inspirou figuras como Henry Thoreau, Martin Luther King e Maratma Gandhi, sobre a qual falaremos mais adiante, neste capítulo, e retomaremos quando tratarmos de algumas mobilizações políticas levadas a cabo pelos moradores das UCs aqui estudadas.

Neste sentido, é possível afirmar que esta tese é feita sob os auspícios de uma antropologia da violência, no sentido dado por Roberto DaMatta:

“Uma antropologia cujo objetivo seria o de investigar a violência como fenômeno social para, em seguida, tentar discutir sua manifestação em sistemas sociais específicos. Uma antropologia cuja postura seria a de compreender a ‘violência’ nos seus aspectos universais e nas suas encarnações locais, muito consciente de que é precisamente essa relação entre o universal e o particular que importa conhecer” (DAMATTA, 1993: 175).

### 2.3 Mobilizações políticas

“Le droit est moin ce qu’ en disent les texts que ce qu’ en font les acteurs”  
(Le Roy, 2006).

“O fim do direito é a paz, o meio que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo -, ele não poderá prescindir da luta. A vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos” (Rudolf von Ihering)

Como havíamos dito, violências desse tipo podem ser responsáveis pelo surgimento de mobilizações políticas de grupos pertencentes à sociedade.

Entretanto, de acordo com o que defende Bauman (2000), num universo em que o espaço público esvaziou-se, visto que questões privadas não são facilmente traduzíveis em questões públicas, é necessário criar espaços como a *ágora*<sup>43</sup>, nem públicos nem privados, mais precisamente públicos

---

<sup>43</sup> Praça principal das antigas cidades gregas, local em que se instalava o mercado e que muitas vezes servia para a realização das assembléias do povo (Dicionário eletrônico Houaiss). Acessado em 23/11/2008.

e privados, simultaneamente, que permitam que os indivíduos discutam e consigam ligar as pontes entre a vida pessoal e a vida pública. Entretanto, têm que lidar com:

“O mais sinistro e doloroso dos problemas contemporâneos [que] pode ser melhor entendido sob a rubrica *Unsicherheit*, termo alemão que funde experiências para as quais outras línguas podem exigir mais palavras – incerteza, insegurança e falta de garantia. O curioso é que a própria natureza desses problemas constitui poderoso impedimento aos remédios coletivos: pessoas que se sentem inseguras, preocupadas com o que lhes reserva o futuro e temendo pela própria incolumidade não podem realmente assumir os riscos que a ação coletiva exige” (BAUMAN, 2000:13)

Veremos como os moradores das UCs selecionadas lidaram com este problema, sendo importante salientar que em alguns momentos e em alguns lugares, foi a própria implantação da UC que foi responsável por instaurar ou aprofundar este sentimento de *Unsicherheit*, visto que significou uma intervenção violenta em processos e regulamentações que já tinham dinâmicas próprias. Por outro lado, em outras situações, mesmo que implicando a imposição de um regulamento estrangeiro e à força, a implantação da UC contribuiu significativamente para diminuir as incertezas, inseguranças e falta de garantias que os moradores tinham com relação à possibilidade de manutenção de seu modo de vida<sup>44</sup>. Mais frequentemente, as duas situações operaram simultaneamente, na medida em que determinadas regras universais que passaram a vigor após a implantação das UCs beneficiavam os moradores (proibição de uso dos recursos naturais por pessoas de fora, por exemplo) e outras significavam uma restrição à liberdade dos moradores

---

<sup>44</sup> O próprio surgimento das Reservas Extrativistas (RESEX) está associado à garantia da manutenção do modo de vida seringueiro, à regularização fundiária da situação muitas vezes irregular das ocupações feitas por estes grupos, e à conservação dos recursos naturais necessários ao modo de vida seringueiro (ALLEGRETTI, 2002). Tanto o estabelecimento de RESEX quanto de Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) são incentivadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, sendo vistas como soluções tanto para questões fundiárias quanto culturais e ambientais. Esta associação, a nosso ver, merece ressalvas, conforme será desenvolvido ao longo do trabalho.

(definição de regras para o uso dos recursos naturais por parte dos moradores a partir exclusivamente do conhecimento científico).

É fundamentalmente sobre a legitimidade e alcance do direito positivo que estamos tratando, por meio de questões relacionadas à conservação ambiental e ao respeito à diversidade cultural brasileira. E ambas as instâncias (ambiental e cultural) contam e prescindem de delimitação territorial por parte do Estado para cumprir com a tutela preconizada na legislação posta. Esta legitimidade deve estar ancorada tanto por parte do próprio aparato jurídico-executivo que aplica as normas quanto pelo cidadão que deve considerar-se contemplado pelas normas, visto que conforme aponta José Magalhães Bonício:

“É este homem comum o destinatário de todo serviço realizado pelo aparato judicial e, se este ‘consumidor final’ não ficar satisfeito com a qualidade da justiça que lhe é entregue, então toda a estrutura perde o sentido de existir ou, em outras palavras, não se legitima formal ou materialmente” (BONÍCIO, 2006: 209).

Estamos interessados em analisar, em especial, algumas mobilizações operadas por grupos sociais que vivem no interior de áreas voltadas à conservação dos recursos naturais, denominadas UCs. Estas áreas são criadas a partir de decretos emitidos pelo Estado visando à conservação ambiental (SNUC). As mobilizações políticas que ocorrem neste contexto, como veremos, encontram eco, refletem e subvertem estatutos jurídicos positivados, não necessariamente desprovidos de controvérsias conceituais, tais como, preservação da biodiversidade, desenvolvimento sustentável, manejo ecológico das espécies e ecossistemas, diversidade cultural, patrimônio cultural brasileiro, que prescindem claramente de conhecimentos provindos de distintos *campos científicos* (BOURDIEU, 1983). Essas mobilizações políticas, que ocorrem em contextos jurídicos, científicos, ambientais e culturais específicos, representam o exercício da democracia entendida no seu sentido mais profundo, já que levantam questões referentes às prioridades da nação com relação à gestão territorial, aos limites do respeito à diversidade cultural, e à proteção ambiental, apontando para a construção jurídica de formas de vida específicas e das dificuldades intrínsecas trazidas por aquilo que no Brasil também é chamado de

políticas da diferença.

As idéias de Axel Honneth nos servirão de referencial teórico para compreender as mobilizações políticas dos moradores das UCs selecionadas. Segundo este autor:

“[O conceito proposto de luta social], diferentemente de todos os modelos explicativos utilitaristas, sugere a concepção segundo a qual os motivos da resistência social e da rebelião se formam no quadro das *experiências morais que procedem da infração de expectativas de reconhecimento profundamente arraigadas*<sup>45</sup>. Tais expectativas estão ligadas na psique às condições da formação da identidade pessoal, de modo que elas retêm os padrões sociais de reconhecimento sob os quais um sujeito pode se saber respeitado em seu entorno sociocultural como um ser ao mesmo tempo autônomo e individualizado; se essas expectativas normativas são desapontadas, isso desencadeia exatamente o tipo de experiência moral que se expressa no sentimento de desrespeito. Sentimentos de lesão dessa espécie só podem tornar-se a base motivacional de resistência coletiva quando o sujeito é capaz de articulá-los num quadro de interpretação intersubjetivo que os comprova como típicos de um grupo inteiro; nesse sentido, o surgimento de movimentos sociais depende da existência de uma semântica coletiva que permite interpretar as experiências de desapontamento pessoal como algo que afeta não só o eu individual mas também um círculo de muitos outros sujeitos. (...) Portanto, assim que idéias dessa espécie obtêm influência no interior de uma sociedade, elas geram um horizonte subcultural de interpretação dentro do qual as experiências de desrespeito, até então desagregadas e privadamente elaboradas, podem tornar-se os motivos morais de uma ‘luta coletiva por reconhecimento’” (HONNETH, 2003:258-9, grifos nossos).

---

<sup>45</sup> Segundo Honneth existem três formas de reconhecimento, que surgem de vínculos éticos e que constituem e geram formas de convívio baseadas em orientações compartilhadas pelos indivíduos: o amor, o direito e a moral. Aqui estaremos chamando atenção apenas à segunda forma de reconhecimento, que transcende o grupo primário (família) e envolve a perspectiva normativa do outro generalizado.

Um reconhecimento jurídico adviria da luta pelo reconhecimento proposta por personalidades carismáticas “que souberam ampliar o ‘outro generalizado’ de seu meio social” (HONNETH, 2003: 188), coincidindo com as expectativas intuitivas de seus contemporâneos. Seriam os indivíduos que foram capazes de recriar metaforicamente a *ágora* de que falava Bauman no início deste subitem. Honneth continua:

“Se uma ordem jurídica pode se considerar justificada e, por conseguinte, contar com a disposição individual para a obediência somente na medida em que ela é capaz de reportar-se, em princípio, ao assentimento livre de todos os indivíduos inclusos nela, então é preciso supor nesses sujeitos de direito *a capacidade de decidir racionalmente, com autonomia individual, sobre questões morais*; sem uma semelhante atribuição, não seria absolutamente imaginável como sujeitos devem ter podido acordar reciprocamente acerca de uma ordem jurídica. Nesse sentido, *toda comunidade jurídica moderna, unicamente porque sua legitimidade se torna dependente da idéia de um acordo racional entre indivíduos em pé de igualdade, está fundada na assunção da imputabilidade moral de todos os seus membros*” (HONNETH, 2003:188, grifos nossos).

Por vezes estas mobilizações assumem e reivindicam o cumprimento das normas positivadas (que freqüentemente não são seguidas pelo próprio Estado), outras almejam e lutam por uma legitimidade que não está posta nas leis ou práticas institucionais do Estado. Esta tese se propõe a investigar essas questões tomando como fonte de análises não apenas as mobilizações que ocorreram no interior de UCs, mas também algumas leis e princípios positivados nos quais estas mobilizações tocam, ainda que sem ter ciência disso, de modo a compreender os meandros jurídico-positivos que estão sendo ativados com a ação destes moradores. Na realidade, portanto, o interesse maior é no *diálogo*, se nos permitem a expressão, entre a ação destes grupos e o aparato jurídico-estatal no qual esta ação se insere. A complexidade do contexto normativo em que se dão estas ações inclui muito mais do que apenas a conformação ou desvio às regras positivadas, como bem destacou Moore (1978).

Roberto DaMatta afirma que há um dilema com relação à justiça no Brasil, que é constituído pela

oscilação entre dois códigos de justiça: um fundamentado no aparato jurídico do Estado-nação (“que seria falho ou insuficiente e por isso não confiável”), e outro, “fundado na moral pessoal, numa leitura da sociedade como comunidade de pessoas morais que gozam de uma ‘real’ *igualdade substantiva*” (DAMATTA, 1993:187, grifos no original). Cada um desses códigos forma um sistema de justiça específico. Esta tese reconhece o dilema acima expresso, e compreende a idéia de ‘justiça’ em sintonia com a idéia de moralidade pessoal, ainda que endossando a importância do sistema estatal.

Boaventura de Sousa Santos também reconhece “a existência sociológica de uma constelação de direitos e a sua rejeição pela ordem política”, e afirma que esses dois fatos “são igualmente importantes para a compreensão da especificidade operacional, da força e da plasticidade do direito estatal moderno nas diferentes sociedades nacionais” (SANTOS, 2007: 172). Em uma palavra, o autor considera que:

“O Estado constitucional funcionou geralmente tanto por meios legais como por meios ilegais. Essa conjugação de legalidade com ilegalidade (segundo a definição de ordem jurídica do próprio Estado) variou conforme as áreas de intervenção do Estado, (...) [e] a rejeição arbitrária da pluralidade de ordens jurídicas eliminou ou reduziu drasticamente o potencial emancipatório do direito moderno” (idem).

Essa concepção de Direito, entendida de forma ampla, ameniza a conotação negativa que têm as mobilizações políticas em busca de efetivação de justiças que não são reconhecidas pelo Estado. Isso nos leva a buscar a compreensão do que seja Desobediência Civil e de sua importância para a consolidação do Estado democrático de direito. É o que passamos a fazer agora.

## **2.4 Desobediência civil**

“Leis injustas existem; será que devemos nos contentar em obedecê-las ou nos empenhar em corrigi-las e obedecê-las até sua modificação, ou transgredi-las de uma vez?” (Thoreau, 1848).

Não é todo ato que contrarie regras e normas estatais que pode ser caracterizado por desobediência civil. Diversos autores têm concepções distintas do que seja desobediência civil e dos limites de sua legitimidade.

Segundo Hannah Arendt:

“A desobediência civil aparece quando um número significativo de cidadãos se convence de que, ou os canais normais para mudanças não funcionam, e as queixas não serão ouvidas nem terão qualquer efeito, ou então, pelo contrário, o governo está em vias de efetuar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir cuja legalidade e constitucionalidade estão expostas a graves dúvidas” (ARENDR, 1999: 68 *apud* TAVARES, 1999:39).

De acordo com Thoreau (2008), o direito à desobediência civil está fundamentado no reconhecimento por parte do Estado de que o indivíduo é um poder superior e independente, de onde derivam o poder e autoridade do Estado. Segundo esse entendimento, não apenas o indivíduo deve ter liberdade para respeitar ou não as leis e instituições do Estado, como também o Estado deve respeitar o desobediente (TAVARES, 1999:45).

Geovani Tavares diz que Maria Garcia (1994), também baseada no princípio contratualista de que todo poder do Estado emana do povo, afirma que a desobediência civil é uma garantia fundamental, segundo a qual o povo “tem a prerrogativa de deixar de cumprir a lei ou de obedecer a qualquer ato de autoridade, para exigir a revogação de ambas ou a sua alteração, mediante petição aos poderes públicos” (TAVARES, 1999:46). Sob esta perspectiva, a desobediência civil não apenas é considerada como um direito, mas também como um dever, o dever de desobedecer à lei injusta (TAVARES, 1999: 47).

Outro autor que Geovani Tavares analisa é Estévez Araújo (1994), que também considera a Desobediência Civil como “um ato de questionamento da constitucionalidade de uma lei, sendo ainda um exercício de Direito Fundamental. Ocorrendo em determinadas condições sociais, políticas, econômicas e/ou jurídicas, será legalmente justificada” (TAVARES, 1999: 47).

Do ponto de vista jurídico, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988 não constituem matéria estanque. Ao contrário, podem surgir novos direitos fundamentais



embutidos ou implícitos nos princípios determinados pelo Estado Democrático de Direito. Isso resguarda a prerrogativa de que a Carta Magna seja interpretada como um processo aberto para mudanças e, neste sentido, a desobediência civil, assim como o costume *contra legem*, pode ser compreendida como fonte de direito (TAVARES, 1999: 60).

Como todos os outros direitos, o direito à desobediência (ou resistência, aqui utilizados como sinônimos) civil pressupõe deveres e tem seus limites. Segundo Tavares, “deve ele, assim, ser exercido de forma comunitária, mesmo que seja pela minoria, e invocado como última opção, quando esgotadas as vias institucionais, e deve visar à legitimação e ao exercício da Cidadania Concreta” (TAVARES, 1999: 9).

Além disso, a desobediência civil pode ser entendida como legal se for feita em reação a um ato de autoridade “que seja total ou parcialmente desprovido de validade jurídica, cujo fundamento, como sabemos, é a Constituição” (TAVARES, 1999: 49). Entretanto, guardamos uma conceituação mais ampla do que é desobediência civil. A classificação jurídica feita por Paupério (PAUPÉRIO 1962: 36 e 37 *apud* TAVARES, 2003:15) sobre resistência política nos ajuda a perceber as dimensões mais amplas que podem ser reivindicadas sob a alcunha de desobediência civil. Segundo este autor, há:

- a) A resistência individual;
- b) A resistência constitucional – dentro dos recursos institucionais, a exemplo da Petição de Direitos que se desenvolve *secundum* e *intra* [ou *praeter*] *legem*, transformando-se em esteio da garantia política;
- c) A resistência revolucionária que se desenvolve *ultra* [ou *contra*] *legem*, visando à legitimação do novo direito.

A análise de algumas mobilizações políticas feitas por moradores do Parque Nacional do Jaú e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (capítulo quatro) contribuirá para entender que esta divisão proposta por Paupério (1962) deve ser tomada como tipos ideais, pois na realidade cada uma das resistências mencionadas encontra-se de tal modo imbricada uma na outra que não é possível dizer que exista alguma resistência que seja unicamente individual ou constitucional ou revolucionária.

Se é possível afirmar que “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais” (BOBBIO, 1992: 30), então podemos dizer que enquanto os direitos do homem eram considerados apenas como direitos naturais, “a única defesa possível contra a sua violação pelo Estado era um direito igualmente natural, o chamado direito de resistência” (BOBBIO, 1992:31). Segundo Norberto Bobbio, quando as constituições passaram a reconhecer proteção jurídica a alguns desses direitos, o “direito natural de resistência transformou-se no direito positivo de promover uma ação judicial contra os próprios órgãos do Estado” (BOBBIO, 1992: 31). Entretanto, apesar da normatização de grande parte da vida pública e privada dos cidadãos, e talvez justamente em decorrência disso, há ainda muito por quê lutar. Consideramos que atos de resistência civil, entendidos em seu sentido mais amplo, devem ser considerados tão atuais e fundamentais quanto a própria democracia, posto que em alguns casos é o único meio pelo qual é possível fazer ouvir vozes silenciadas. Uma citação de Zygmunt Bauman, que se adequa de forma bastante feliz à situação de sobreposição entre UCs e populações tradicionais, nos fornecerá subsídios para finalizar este subitem:

“Para fazer esse mundo falar a nós, devemos, por assim dizer, tornar audíveis os seus silêncios: explicar o que aquele mundo não percebia. Temos que cometer um ato de violência, forçar aquele mundo a tomar posição sobre questões às quais estava desatento e assim dispersar ou superar a desatenção que fazia daquele mundo, um mundo tão diferente e tão incomunicável com o nosso. A tentativa de comunicação desafiará o seu propósito. Nesse processo de conversão forçada, tornaremos ainda mais remota a esperança de comunicação. No final, em vez de *reconstruir* esse ‘outro mundo’, não faremos mais que *construir* ‘o outro’ do nosso próprio mundo” (BAUMAN, 1999:13).

A resistência civil pode ser entendida como essa violência descrita por Bauman que rompe os silêncios impostos e assumidos pelos membros de um país, ainda que este país seja democrático e de direito. Entretanto, tendo em vista que o Estado de direito prevê formas específicas de reivindicar e participar da construção das regras que regem um Estado democrático, são grandes as chances de que atos de resistência civil sejam considerados ilegítimos. E se assim for, cabe ao Estado a punição dos membros que realizaram o ato por crime comum.

Veremos, entretanto, que a legislação em muitos casos é omissa ou imprecisa e que isso abre

margem para a existência do direito costumeiro, e que este pode assumir aspectos que são contra a lei e outros que são conforme a lei<sup>46</sup>. Além disso, nos casos em que a legislação é omissa ou imprecisa, a possibilidade de que haja interpretações divergentes sobre os limites das proibições, obrigações e deveres determinados na lei é bastante grande, o que pode propiciar, por exemplo, o entendimento de um mesmo ato como de resistência ilegítima ou como de resistência legítima, conforme a interpretação da lei e da situação fática. Por outra, às vezes é o próprio aparelho estatal que, por omissão ou falta de clareza no aparato legal, cria procedimentos ou regras que não são necessariamente *adequadas, necessárias* ou *proporcionais* à consecução do que é preconizado legalmente, conforme será analisado mais à frente, neste mesmo capítulo<sup>47</sup>. Levantar essas questões nos fornece subsídios para compreender de maneira mais clara os limites do direito enquanto *técnica de resolução de conflitos*, como advertiu Geertz (1997). Vale, por fim, citar novamente a passagem em que Geertz explicita a fragilidade e necessidade que temos de um Direito que defina claramente o como agir e o como pensar, embora deixe claro que também ele, o direito estatal, não passa de um saber local, situado e histórico, construído diuturnamente pelos membros das sociedades e pelos operadores do direito:

“o direito, com seu poder de colocar acontecimentos específicos – um compromisso aqui, uma injúria acolá – em uma moldura geral de uma maneira tal, que as normas que regulam um gerenciamento adequado e probo desses acontecimentos pareçam surgir naturalmente dos elementos essenciais de seu caráter, é um pouco mais que um reflexo da sabedoria herdada, ou uma técnica para a resolução de conflitos. (...) O que está em risco, portanto, ou julga-se estar em risco, são as próprias concepções sobre o que é fato, e sobre o que é a lei, e a relação que existe entre elas – a sensação, sem a qual os seres humanos mal podem viver, quanto mais adjudicar seja lá o que for, de que a verdade, o vício, a mentira e a virtude são coisas reais, distinguíveis, e estão alinhadas em seus devidos lugares” (GEERTZ, 1997: 350).

---

<sup>46</sup> O estudo das situações de ação no PNJ, no capítulo 3, trará exemplos neste sentido.

<sup>47</sup> O estudo do postulado da proporcionalidade, que é composto por essas três subregras, trará elementos para compreender de forma mais apurada como são definidos os limites para interpretar as leis.

No capítulo quatro, quando discutirmos as situações de ação no PNJ, retomaremos esta discussão. Por ora, vejamos como alguns pensadores políticos visualizam a compatibilidade entre direitos universais e direitos de grupos minoritários dentro de um Estado liberal.

## **2.5 Paradigmas culturais, horizontes morais e direitos humanos**

Avançando um pouco sobre o que foi dito anteriormente sobre o pluralismo jurídico, gostaríamos de trazer para o presente trabalho as idéias de Fidel Arias-Schreiber (2001). Para este autor, a “colisão de direitos é, no fundo, a colisão de paradigmas culturais distintos”, é o que ocorre quando direitos emanados pelo Estado se contrapõem a direitos locais ou consuetudinários. Segundo este autor, este choque representa um desencontro de horizontes morais, tendo em vista tratar-se de diferentes paradigmas culturais. Esclarece ele que quando se cruzam horizontes morais de compreensão de paradigmas culturais e impõe-se um deles, fala-se em *interculturalidade negativa*: é o caso, por exemplo, de se optar por subordinar o direito consuetudinário ao direito oficial. Por outro lado, “o relativismo moral conduz à tolerância incondicional de ‘tudo vale’ e à perda de perspectiva crítica”. Arias-Schreiber (2001) propõe a prática de uma *interculturalidade positiva* a partir de um *relativismo hermenêutico*, que conduziria ao diálogo intercultural e a um enriquecimento recíproco das perspectivas. O relativismo hermenêutico possibilitaria a aquisição de uma consciência crítica moderna que nos permitiria superar tanto o dogmatismo racional da dignidade igualitária, como a ilusão do ponto de vista neutro.

Numa perspectiva semelhante, porém mais abrangente, caminha Boaventura de Sousa Santos (2001), quando defende uma concepção *mestiça* de direitos humanos, que, “em vez de recorrer a falsos universalismos, se organiza como uma constelação de sentidos locais, mutuamente inteligíveis, e se constitui em redes de referências normativas capacitantes” (SANTOS, 2000: 30). Boaventura enfatiza que culturas diversas possuem diferentes concepções de dignidade humana. O autor defende que em contextos de diálogos interculturais deve-se aplicar a *hermenêutica*

*diatópica*, um procedimento que leva em consideração os vários *topoi*<sup>48</sup> que fundamentam as culturas em diálogo, com o objetivo de ampliar ao máximo os *universos de sentido* que caracterizam cada uma delas, reconhecendo as incompletudes mútuas que os caracterizam.

Stuart Hall (2003) faz uma leitura de Laclau (1996) que também caminha na mesma direção. A discussão entre o particular e o universal, que em uma sociedade multicultural como o Brasil é extremamente rica, só pode ser feita a partir da articulação entre o particular e o universal, sem absolutismos de nenhum dos lados:

“O universal emerge do particular, não como um princípio que o subjaz e explica, mas como um horizonte incompleto que sutura uma identidade particular deslocada’ (Laclau, 1996). Por que incompleta? Porque ela não pode – como ocorre na concepção liberal – ser preenchida por um conteúdo específico e imutável. Será redefinida sempre que uma identidade particular, ao considerar seus outros e sua própria insuficiência radical, expandir o horizonte dentro do qual as demandas de todos precisarem e puderem ser negociadas. Laclau está correto ao insistir que seu conteúdo não pode ser conhecido antecipadamente – nesse sentido, o universal é um signo vazio, ‘um significante sempre em recuo’. É esse o horizonte que deve orientar cada diferença particular, para que se evite o risco de cair na diferença absoluta (o que, naturalmente, é a antítese da sociedade multicultural). Aquilo que afirmamos sobre as generalizações entre as culturas e o desejo do indivíduo de viver sua vida ‘a partir de dentro’ é um exemplo desse processo. Uma demanda que surge do interior de uma cultura específica se expande, e seu elo com a cultura de origem se transforma ao ser obrigada a negociar seu significado com outras tradições dentro de um ‘horizonte’ mais amplo que agora inclui ambas” (HALL, 2003: 86).

Ainda na linha de discussão sobre os direitos humanos e grupos minoritários, ou culturalmente

---

<sup>48</sup> Segundo o próprio Boaventura, os *topoi* são os lugares comuns retóricos mais abrangentes de determinada cultura e funcionam como premissas de argumentação que, por não se discutirem dada sua evidência, tornam possível a produção e a troca de argumentos (2000).

diversos, – os primeiros entendidos não a partir de alguma declaração específica (americana ou francesa), mas como o conjunto de direitos civis e políticos individuais que estão genericamente presentes nas Constituições das democracias ocidentais –, Will Kymlicka (2001, 1996) demonstrou uma via de discussão bastante profícua ao tentar articulá-la aos desafios que a diversidade cultural implica. Segundo esse autor, há dois tipos de desafios que contextos multiculturais colocam à aplicação da concepção que defende a existência de direitos humanos universais. Um é de fundamento e argumenta que a concepção de pessoa e de necessidades humanas presentes nestas declarações é culturalmente enviesada. Ou seja, que é claramente eurocêntrica e individualista, enquanto culturas não ocidentais teriam concepções mais coletivistas ou comunitárias da identidade humana (KYMLICKA, 2001). O autor refuta a idéia de que os direitos humanos partam e levem a concepções unicamente individualistas, e ao mesmo tempo de que culturas não ocidentais sejam essencialmente coletivistas ou comunitaristas.

O segundo desafio diz respeito à incompletude da lista dos direitos dispostos na idéia de direitos humanos universais. Ou seja, parte-se da idéia de que direitos humanos universais são aceitáveis em princípio, mas que falham em proteger culturas minoritárias contra diversas formas de injustiça. A solução a este desafio, segundo Kymlicka é que a idéia de direitos humanos universais deva ser suplementada por alguns direitos coletivos adicionais (ou direitos grupais, ou direitos de minorias, ou direitos culturais, ou direitos de reconhecimento), de acordo com os contextos e as demandas específicas dos grupos, sem priorizar um ou outro conjunto de direitos, universais ou específicos (KYMLICKA, 2001: 69-70). De acordo com o autor:

“Nós precisamos de uma concepção de justiça que integre de forma justa diferentes grupos etnoculturais (via direitos de minoria) com a proteção dos direitos individuais entre as comunidades políticas majoritárias e minoritárias (via direitos humanos tradicionais)” (KYMLICKA, 2001: 82).

O autor defende que direitos humanos não são inerentemente individualistas e que eles não são incompatíveis com a vida de grupos culturalmente distintos. Segundo Kymlicka, as tradições são mantidas voluntariamente e o dissenso não é excluído a partir da garantia dos direitos humanos. Mas algumas especificidades culturais merecem tratamento específico no âmbito dos direitos, pois a democracia da maioria pode levar à opressão das minorias (KYMLICKA, 2001: 81). Segundo o autor, as concepções correntes de direitos humanos deixam sérias questões de justiça

etnocultural sem resposta, e estas questões não são redutíveis aos ou dependentes dos direitos humanos tradicionais. Elas exigem tratamento especial.

Kymlicka defende, portanto, que direitos de grupos minoritários não podem mais ser encarados como meras políticas discricionárias ou compromissos pragmáticos. Eles devem ser encarados como questões de princípios fundamentais e de direitos básicos. O autor acredita que muitas das questões de direitos minoritários *são* realmente questões de Justiça e Direito, e que merecem a devida proteção legal e codificação internacional (KYMLICKA, 1996)<sup>49</sup>.

Charles Taylor é outro autor importante que discute essas questões, e, nesse caso, enfatizando o imperativo do reconhecimento da igualdade de valores multiculturais. Igualdade esta que não deve ser entendida de maneira homogeneizante, mas, como o autor define, uma igualdade *hospedeira à diferença*. Também aqui não há a defesa de um liberalismo neutro ou *cego às diferenças*. A variante da igualdade hospitaleira à diferença, segundo o autor, deve saber *onde parar*: “A sociedade pretensamente generosa e cega às diferenças é não somente inumana (porque suprime as identidades), mas também altamente discriminatória dela mesma, de uma maneira sutil e inconsciente” (TAYLOR, 1992: 63). Trata-se de respeito e não de condescendência (idem, 94). Tal respeito deve ser buscado pelo encontro de horizontes gadameriano, sobre o qual falaremos ainda neste capítulo. De acordo com Charles Taylor, o reconhecimento não é apenas uma cortesia concedida à alteridade; é uma necessidade humana vital.

---

<sup>49</sup> Para ver uma leitura sobre Kymlicka e outros autores que pensam o multiculturalismo de uma perspectiva sintética e crítica, ver: PAREKH, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism: cultural diversity and political theory*. Reino Unido: Masmillan Press, 2000.

## 2.6 Disputas sobre o tema no *campo* científico e estatal<sup>50</sup>

“No início do século XIX, a ciência moderna já tinha sido convertida numa instância moral suprema, para além do bem e do mal” (Boaventura de Souza Santos, 2007: 51).

"Uma tal atitude (a pretensão de atingir uma realidade) é o que Richard Rorty designa como uma pretensão a uma 'comensuração universal', quer dizer, a fundação de um discurso único, necessariamente consensual e que negaria, em última análise, todas as possibilidades de outras posições, de outras proposições do real" (Henry Piault, 1999:26).

“Quando se imagina que a ciência nos ajudou a vencer o terror do desconhecido na Natureza, somos escravos de pressões sociais que essa mesma ciência criou. Quando nos convidam a agir independentemente, pedimos modelos, sistemas, autoridades. Se quisermos verdadeiramente emancipar o homem do medo e da dor, então a denúncia do que hoje se chama razão e ciência é o melhor serviço que a razão pode prestar” (Horkheimer *apud* Marilena Chauí, 2006).

“‘O conhecimento por amor ao conhecimento’ - eis a última ratoeira colocada pela moral. Com esse conceito se fica mais uma vez completamente enredado nela” (Nietzsche, Para além do bem e do mal).

---

<sup>50</sup> Consideramos pertinente a definição de Bourdieu de *campo* para o que queremos enfatizar aqui, tendo em vista a ênfase que este conceito traz às relações de poder inerentes às disputas no campo em questão. O campo científico, por exemplo, segundo o autor, é definido como o lócus concorrencial para o monopólio da autoridade científica ou da competência científica. Afirma a idéia de que o campo não é recortado pela força intrínseca da idéia verdadeira. É uma razão social que se legitima apresentando-se como razão puramente técnica. Diz Bourdieu: “O universo ‘puro’ da mais ‘pura’ ciência é um campo social como outro qualquer, com suas relações de força e monopólios, suas lutas e estratégias, seus interesses e lucros, mas onde todas essas invariantes revestem formas específicas” (BOURDIEU, 1983). Para Bourdieu é inútil distinguir entre as determinações propriamente científicas e as determinações propriamente sociais de práticas que são sobredeterminadas pelo *habitus*. E, por fim, devemos assumir que toda ficção social que nada tem de socialmente fictício (títulos, distinções, prêmios, etc.) modifica a percepção social da capacidade propriamente técnica.



Por mais que a Constituição Federal de 1988 claramente tutele tanto o patrimônio cultural quanto o patrimônio natural, quando ambos estão presentes num mesmo *lócus*, diversos estudos de caso demonstram que eles tendem a se sobrepor, associarem-se ou oscilarem entre a prevalência da tutela de um ou de outro bem (BRANDON *et al.* 1998; DIEGUES, 2000; TERBORGH *et al.* 2002; ALLEGRETTI, 2002; FERREIRA, 2004; MENDES, 2005; CREADO *et al.*, 2007). Embora haja UCs especialmente criadas para abrigar e proteger a diversidade cultural (como são as Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis e as Reservas Extrativistas) e que o próprio movimento seringueiro tenha sido precursor em propor a conciliação entre proteção ambiental e respeito aos seus modos de vida por meio da criação das RESEX (ALLEGRETTI, 2002), mesmo as UCs de uso sustentável trazem questões bastante complexas com relação à definição dos limites da proteção de cada um dos bens tutelados conjuntamente, o que prejudica, em maior ou menor medida, um ou ambos bens tutelados (VIANNA, 2008). Ronaldo Lobão acredita que nos vários projetos modernos voltados à conservação e ao desenvolvimento, dentre os quais as RESEX e RDS constituem exemplos importantes, a ênfase na proteção da biodiversidade tem prevalecido reiteradamente frente às demais diversidades que compõem os objetivos desses projetos, notadamente, a proteção à sociodiversidade (LOBÃO, 2005: 170). Visão aparentemente antagônica é defendida por Lucila Pinsard Vianna, para quem “as categorias de manejo RDS e RESEX têm enfrentado grandes problemas para a concretização de seus propósitos e poucas têm cumprido os objetivos de conservação da natureza, configurando-se mais como unidades de produção do que de conservação” (VIANNA, 2008: 296).

E no caso de UCs de proteção integral, como parques, a presença de grupos culturalmente distintos da sociedade nacional e formadores da mesma, configura uma indiscutível colisão entre princípios adotados pela Constituição de 1988, e traz a mesma indefinição com relação ao que é legal e ao que é ilegal, ou, em que medida deve existir uso restritivo dos recursos naturais, e em que medida pode-se determinar proibição total no uso desses recursos, quais são as atividades permitidas e proibidas em tais áreas. Faz parte de um aprendizado social, mais do que de um avanço na legislação concernente ao tema, o reconhecimento da futilidade de restringir completamente o uso dos recursos naturais em áreas de proteção integral, quando nelas existem grupos humanos vivendo (BRANDON, 1998: 391; FERREIRA, 2004).

De todo modo, sejam essas populações reconhecidas pelo aparato jurídico como indígenas,

remanescentes de quilombos, ou povos, comunidades e populações tradicionais; sejam estas UCs definidas como de uso sustentável ou de proteção integral; seja a criação de UCs de uso sustentável reivindicação de grupos tradicionais; seja o (auto) reconhecimento como indígena ou quilombola reivindicado por grupos que até então eram considerados tradicionais, caboclos ou mestiços, e que vivem no interior de uma área que passa a ser UC; de formas diversas e em graus diversos, estes bens tutelados são simultaneamente protegidos e corrompidos pelo próprio Estado e pelos atores que vivem nesses *loci*. Ainda assim, é dever do Estado<sup>51</sup>, segundo a Constituição Federal, tutelar ambos os bens. Importa *a forma* de realizar esta tutela conjuntamente. Percebemos que esta é uma questão que não tem recebido a devida atenção e que só poderá ser tratada sob um prisma eminentemente interdisciplinar.

Tão importantes quanto os juristas para refletir sobre a resolução legal que deve ser dada nesses casos de colisão de princípios, são os biólogos, para atestarem a viabilidade, necessidade e o modo da conservação ambiental, e os antropólogos, para contribuir para arejar e dilatar o alcance das decisões do poder público relacionadas aos direitos socioculturais diferenciados, trazendo o elemento étnico e outras perspectivas não-hegemônicas para o bojo das ações jurídicas do Estado (AMORIM, 2008). Muitos outros domínios disciplinares poderiam ainda ser chamados a contribuir em casos de colisão específicos, tais como economistas, historiadores, geógrafos, e assim por diante. Mas acreditamos que pelo menos estas três áreas do conhecimento - direito, biologia e antropologia - não devem ser ignoradas quando da existência de tal situação, e no intuito de compreender minimamente a complexidade dos processos que nela está colocada. Concordamos com o que diz Miguel Milano, quando afirma que “é fundamental que o entendimento conservacionista ultrapasse o horizonte do mundo acadêmico e passe a fundamentar as decisões políticas e econômicas” (2001: 25), e quando afirmamos isso aceitamos que há um amalgamento de questões políticas, científicas e econômicas e que as decisões sobre as políticas conservacionistas, ainda que respaldadas por estudos científicos, estão implicadas, em última análise, em decisões *políticas*. E que, portanto, as disciplinas acadêmicas que tentam lidar

---

<sup>51</sup> No caso da proteção e preservação do meio ambiente, este dever é compartilhado com a coletividade; e no caso da proteção ao patrimônio cultural, o Estado deve contar com a colaboração da comunidade, conforme os artigos 225 e 216, inc. 5º, § 1º, respectivamente.

com a questão estão inexoravelmente se posicionando ou construindo posicionamentos que contribuem para a definição dos desdobramentos políticos das políticas conservacionistas e multiculturais.

Em qualquer que seja o domínio científico (disciplinar ou interdisciplinar) sobre o qual nos debruçamos na busca de uma solução ao impasse, percebemos que não há, por ora, e possivelmente nem haverá, consenso sobre a legitimidade da possibilidade de conciliar a conservação da natureza com o respeito à diversidade cultural. A interessante tese de Cleyton Gehardt (2008), por exemplo, enfatiza a complexidade e instabilidade dos “lados” e “posições” dos cientistas de diversos domínios envolvidos com a questão de áreas protegidas e populações locais e as questões éticas implicadas nos posicionamentos destes intérpretes, que são capazes de construir os “discursos de verdade” foucaultianos (1979) ou “efeitos de realidade” conforme propôs Latour (1994). Enfatizando menos o caráter discursivo e assumindo posições e soluções para a questão da sobreposição de territórios étnicos e UCs de uma forma mais pragmática, Maria Cecília Wey de Brito afirma que “a diversidade de situações relacionadas a populações e UCs não permite que haja um único e simples método de criação e gestão das mesmas” (BRITO, 2003: 110).

Do ponto de vista jurídico, encontramos entendimentos opostos, por exemplo, com relação aos casos de sobreposição entre terras indígenas e UCs. Uns defendem que fica claro pela leitura da Constituição de 1988 que os direitos assegurados aos índios em suas terras indígenas, os quais incluem o respeito pelos seus costumes, suas atividades produtivas, etc., são imprescritíveis, não cabendo qualquer limitação de qualquer natureza<sup>52</sup> (LEITÃO, 2004; ARAÚJO, 2004; BENATTI,

---

<sup>52</sup> Com exceção de situações que envolvem catástrofe, epidemias e em que está em risco a soberania do país, caso em que a remoção destes grupos deve ser referendada no Congresso Nacional e deve ser garantido o retorno imediato do grupo assim que cesse o risco. Além disso, o aproveitamento dos recursos hídricos e minerais em terras indígenas só pode ser realizado com autorização do Congresso Nacional, assegurando à comunidade afetada a repartição dos benefícios da exploração do recurso. Com relação à lei de crimes ambientais, elas se aplicam aos índios e quilombolas se estiverem realizando o uso dos recursos naturais de forma não tradicional, visando à comercialização. É claro que isto nos leva a considerar questões sobre a idéia de tradição ou de uso tradicional que são extremamente complicadas.

2008). Enquanto outros defendem que está bastante claro que a leitura integrada da Constituição de 1988 não permite qualquer alteração em espaços territoriais especialmente protegidos, como as UCs, a não ser que definidos em lei (ARAÚJO, 2001). Retomaremos a este assunto mais à frente e também no capítulo quatro.

Existe já extensa literatura que trata de como a questão ambiental foi introduzida no Brasil, seja enfatizando sua inserção nas políticas públicas e legislação (DRUMMOND, 1999; MERCADANTE, 2001; BRITO, 2003; VIANNA, 1996 e 2008; BARRETO FILHO, 2001, BENSUSAN, 2006; FALEIRO, 2005; SANTILLI, 2005), seja enfatizando seus impactos e desdobramentos no âmbito da sociedade civil (FERREIRA, 1996a, 1996b, 2004, 2005; FERREIRA *et al.* 2007; ALLEGRETTI, 2002; LOBÃO, 2005; IORIS, 2005; LÉNA, 2002; DIEGUES, 2000; FAULHABER, 2004).

De uma maneira mais específica, também abundam estudos que abordam a temática da sobreposição dos dois bens tutelados pelo Estado particularmente a partir do eixo das mobilizações políticas dos grupos locais concernidos pelas políticas conservacionistas (RICARDO, 2004; DIEGUES, 2000; IORIS, 2005; CREADO, 2006; CAMPOS, 2006; MENDES, 2005; FERREIRA, vários; LOBÃO, 2005) e outros que se destacam por enfatizar os aspectos jurídico-institucionais da implantação das áreas protegidas (BRITO, 2003; BARRETO FILHO, 2001; LOBÃO, 2005; VIANNA, 2008; INOUE, 2007; BENSUSAN, 2006). Em todos e em cada um desses estudos, embora haja uma tentativa de aprofundamento das questões envolvendo os conflitos que permeiam a implantação de UCs em territórios ocupados por grupos tradicionais<sup>53</sup>, não há, tampouco consenso sobre a solução da sobreposição entre estes dois bens tutelados pelo Estado brasileiro. O que há, de forma generalizada, é o reconhecimento de que esta sobreposição é, em grande medida, fonte e fruto de conflitos, os quais, por sua vez, podem ser entendidos como reflexo de políticas desarticuladas, ineficientes ou injustas por parte do Estado,

---

De qualquer maneira, vale enfatizar que a idéia de imputabilidade dos índios e quilombolas com relação ao uso dos recursos naturais é falsa (SANTILLI, 2004:24-25).

<sup>53</sup> Estamos utilizando aqui a definição de povos e comunidades tradicionais presente no decreto 6.040/2007, que inclui todos os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais, entre eles índios e quilombolas.

o que tem fomentado e suscitado mobilizações e reivindicações coletivas por parte dos grupos atingidos por estas políticas e de que o Estado brasileiro não consegue efetivar os dizeres constitucionais<sup>54</sup>.

Das diversas pesquisas interdisciplinares (contemplando, sobretudo, biólogos, antropólogos e seus híbridos) que foram feitas em âmbito mundial para analisar a questão da presença humana em áreas protegidas, não é possível traçar uma diretriz clara e unívoca sobre como lidar com a questão de conservação ambiental e presença humana em áreas protegidas (BRANDON *et al.* 1998; REDFORD, 1992, WEST e BRECHIN, 1991; AMEND & AMEND, 1992 *apud* BARRETO FILHO, 2002; LUCAS, 1995). Numa pequena margem de tempo, pesquisas têm chegado a resultados antagônicos, demonstrando tanto o imperativo de aplicar o modelo sustentável de conservação ambiental, aliando conservação ao contexto sócio-econômico local e regional<sup>55</sup> (BRANDON *et al.* 1998; WEST & BRECHIN, 1991; BRECHIN *et al.*, 2003) quanto a necessidade de destinação de áreas exclusivamente voltadas à preservação ambiental, longe da presença humana, como única forma realmente eficaz de garantir a manutenção dos ecossistemas (TERBORGH *et al.* 2002; TERBORGH, 1999). Estas posições não constituem necessariamente pólos distintos e inconciliáveis de conservação ambiental<sup>56</sup>. Ao contrário, a maior parte das pesquisas enfatiza a importância de ambas as formas de proteção ambiental: preservacionista e conservacionista. Entretanto, o forte caráter político e ideológico intrínseco à discussão sobre

---

<sup>54</sup> Para uma defesa do conflito como categoria explicativa das mudanças sociais, ver excelente trabalho de FERREIRA (2005). Para boa etnografia sobre o surgimento das Resex enquanto projeto bem-sucedido que alia conservação ambiental e respeito aos modos de vida locais, ver ALLEGRETTI (2002). Para interessante trabalho que critica as RESEX, sobretudo marinhas, como realização da conservação ambiental e da justiça social, ver LOBÃO (2005).

<sup>55</sup> Frequentemente estes trabalhos enfatizam a ligação entre pobreza e conservação, defendendo que a melhora nos níveis de pobreza da população reflete maiores chances de conservação (GHIMIRE & PIMBERT, 1997; WEST & BRECHIN, 1991 e outros). Na literatura especializada, há um acrônimo em inglês para os "projetos integrados de conservação e desenvolvimento": IDCPs. Vale mencionar que esta idéia está na base da formulação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá.

<sup>56</sup> Conforme a própria legislação infraconstitucional brasileira estatui: ver especialmente o SNUC/2000 e o PNAP/2006. Trataremos sobre estes textos jurídicos no capítulo 2.

presença humana em áreas protegidas complexifica o estabelecimento de consensos, mesmo que temporários, e, conseqüentemente, de diretrizes ou procedimentos a serem adotados nos casos concretos em que se verifica esta sobreposição<sup>57</sup> (FERREIRA, 2001; VIANNA, 2008; BARRETO FILHO, 2001; BRITO, 2003; FALEIRO, 2005).

Posto desta maneira, este parece constituir um debate, para todos os efeitos, incomensurável. Pois, desta forma, a questão está mal colocada. Não devemos nos perguntar em termos genéricos sobre a essência conservacionista ou depredadora do homem, ou de determinados grupos humanos; muito menos associar etnicidade à perfil conservacionista ou predatório (LIMA e POZZOBON, 2005; FERREIRA *et al.*, 2007; WEST & BRECHIN, 1991; CUNHA & ALMEIDA, 2001; CREADO *et al.* 2008). Tampouco devemos acreditar que manter áreas em estado de *wilderness* seja a única solução para manter a biodiversidade, posto que ela é fruto de processos complexos não inteiramente conhecidos<sup>58</sup>, alguns dos quais podem inclusive prescindir da atuação humana<sup>59</sup> (BENSUSAN, 2006, 2008; WEST & BRECHIN, 1991; BERKES *et al.*

---

<sup>57</sup> O longo processo de discussão para o estabelecimento do SNUC demonstra claramente a polarização das posições, embora o resultado alcançado tenha sido considerado um consenso importante para o desenvolvimento da política de implantação de áreas protegidas no Brasil. Sobre os bastidores do processo de feitura do SNUC, ver o trabalho de MERCADANTE (2001).

<sup>58</sup> Podemos definir biodiversidade como a variedade de vida compreendida em todas as escalas de organização biológica: diversidade genética, de organismos e ecológica (GASTON e SPICER, 2004:3). Esta distinção de 'escalas', que servem como unidades comparativas, é uma construção de tipo ideal, para fins quase didáticos, e, sobretudo, metodológicos e operacionais, tendo em vista que na realidade estes níveis se encontram mesclados entre si. Não é por acaso que não existe um consenso de qual seja o elemento fundamental da biodiversidade. Assim como os conceitos de população, ecossistema e comunidade, a biodiversidade pode ser definida em termos de distintas variáveis (gene, espécie, comunidades, etc). Ou seja, é uma abstração, uma ferramenta teórico-metodológica que foi construída para realizar tarefas diversas na tentativa de organizar, classificar e compreender o emaranhado de relações que ocorrem na natureza.

<sup>59</sup> Existe uma linha de pesquisa chamada de etnoecologia que tem como objeto de estudo o conhecimento tradicional sobre o ecossistema e como o manejo dessas populações afeta o ecossistema. São representantes desta linha de pesquisa, entre outros, Friket Berkes, Carl Folk, Johan Colding, Victor Toledo, Eugene Hunn, Virginia Nazarea, entre outros. Esta linha de pesquisa é capaz de fornecer

1998 e 2000; BERKES & FOLK, 2002; BALLÉE, 2003; EMPERAIRE, 2001). Aliás, é importante acrescentar que a implantação de UCs não deve ser reconhecida como a única medida responsável pela conservação da biodiversidade, embora seja considerada uma das mais importantes, mesmo quando mal implementada (BRUNER *et al.*, 2001; BENSUSAN, 2008; NORTHRUP, 1998: xiii *apud* BRANDON *et al.*, 1998; FERREIRA, 2007).

É inegável que a definição de áreas protegidas ao redor do mundo teve um efeito bastante positivo em termos de conservação da biodiversidade ao conter a urbanização e a destruição de ecossistemas. Bruner *et al.* (2001) fizeram um estudo sobre a efetividade de parques na proteção da biodiversidade tropical em 22 países tropicais, dentre os quais o Brasil, e concluíram que a despeito da falta de recursos e da significativa pressão de uso, os parques têm se mostrado extremamente eficientes na proteção da biodiversidade e dos ecossistemas nas florestas tropicais, especialmente por conter o desmatamento. No Brasil, a criação de parques e estações ecológicas foi crucial em determinados locais para a manutenção de ecossistemas que seriam rapidamente dizimados, seja pela expansão agropecuária, seja pelo aumento das cidades e urbanização dos espaços. É o caso, por exemplo, do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) e da Estação Ecológica da Juréia. No caso desses últimos, como eram locais habitados por populações tradicionais quando da implantação das áreas protegidas, os moradores tiveram que se mobilizar para lograr negociar sua permanência nos locais: na Juréia, pela criação do Mosaico da Juréia, em que áreas habitadas da UC são desafetadas e passam a constituir áreas de uso sustentável; e no PESH cria-se um zoneamento que contempla a presença de grupos étnicos, a partir da criação de zonas histórico antropológicas (UICN), as quais propiciam meios de permanência legal para os moradores em determinadas regiões do parque (SIMÕES, 2008). Há um consenso de que se não houvessem sido criadas as UCs nesses locais, a ocupação desenfreada e a especulação imobiliária teriam tido conseqüências altamente negativas para a biodiversidade local.

---

importantes dados sobre a viabilidade do manejo operado por grupos tradicionais, junto com outras áreas do conhecimento emergentes como, *traditional ecological knowledge* (TEK), ética ambiental, ecologia política e história ambiental, que, de acordo com Berkes (2004) contribuem com abordagens interdisciplinares da ciência da conservação para a construção de um entendimento mais sofisticado sobre as interações sociais e ecológicas.

A questão não deve ser essencializada ou dicotomizada nem em termos biológicos, nem humanos. Deve-se inseri-la nos processos que ocorrem de fato na vida real; e tomá-la enquanto fruto de processos e construções, criações e criaturas humanas, os quais merecem ser analisados com respeito e acuidade visando à Justiça e ao bem comum, efetivamente. Isto implica, forçosamente, levar em consideração juízos morais, pois, como vimos afirmando, a justiça é, antes de mais, um preceito moral. Para tanto, seria interessante compreender, de um lado, o que se pretende preservar ou conservar, por quê, para quem, e, finalmente, como. Por outro lado, qual a finalidade da proteção à diversidade cultural brasileira, porque protegê-la e respeitá-la e como fazê-lo? E, finalmente, para ambos os casos, refletir se os instrumentos disponíveis são adequados aos fins.

Para além do que defende uma corrente ou outra, importa, sobretudo, ressaltar que muitas das UCs que foram criadas no Brasil não contaram com embasamentos científicos aprofundados sobre sua situação ecológica e muito menos sobre sua especificidade sociocultural (BARRETO FILHO, 2001; VIANNA, 2008; CREADO, 2006; BRITO, 2003; ADAMS, 2000). Foram fruto do que Lúcia da Costa Ferreira designou como um *processo arbitrário de tomada de decisões* (FERREIRA *et al.*, 2001); ou de situações de *emergência* ou *resistência*, conforme apontou Wey de Brito (BRITO, 2003: 212); e constituíram o que Henyo Barreto Filho (2001) definiu como a imposição de *artefatos sócio-culturais e históricos específicos*, tornando-se o que Ronaldo Lobão (2006) definiu como uma *política pública do ressentimento*. Em todos os casos, ressalta-se a preponderância dos critérios políticos em detrimento dos técnicos e dos científicos na implementação de UCs no Brasil. Ou seja, diversos autores enfatizam que a instauração desses processos de implantação de UCs têm sido levados a cabo muito mais a partir de arenas políticas e econômicas externas e alheias às realidades locais, do que a partir da compreensão da realidade socioambiental da área a ser protegida, ainda que esta possa servir também como justificativa para fundamentar a escolha política dos *loci* destinados à conservação ambiental <sup>60</sup>. Sendo em

---

<sup>60</sup> Podemos considerar a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá como um caso *sui generis*, pois além de ter sido criada por iniciativa de pesquisadores que desenvolviam suas pesquisas na região nas áreas biológicas e sociais estes mesmos pesquisadores se articularam para a mudança de categoria da UC, que havia sido criada como estação ecológica e, após seis anos, foi transformada em Reserva de Desenvolvimento Sustentável, uma categoria de UC inexistente até então, e que seria adaptada às



última instância uma delimitação territorial do Estado brasileiro, a escolha dos locais e limites que serão definidos como UCs e/ou territórios étnicos não tem como deixar de ser considerada uma decisão política. Com relação a este aspecto é importante frisar a enorme influência que as grandes ONGs transnacionais passaram a ter, a partir das duas últimas décadas, na definição de áreas protegidas ao redor do mundo<sup>61</sup> (DIEGUES, 2008).

Com a promulgação do SNUC, em 2000, ficou determinada a obrigação legal de realização de estudos técnicos antes da criação de áreas protegidas, para melhor determinar a localização, dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, § 2º, BRASIL, 2000). Afinal, segundo disposto na Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III, a alteração e a supressão das áreas protegidas criadas pelo Poder Público somente serão permitidas através de lei. Além disso, com a mesma finalidade de definir adequadamente a localização, dimensão e limites das UCs criadas, o SNUC prevê o dever de realização de consulta pública antes da implantação de qualquer UC (art. 22, § 2º, BRASIL, 2000).

Este último ponto merece atenção particular, pois quando se trata de casos em que a UC vai ser implantada em áreas de grupos etnicamente<sup>62</sup> distintos da sociedade nacional, referida consulta

---

condições sociais e ecológicas do local, segundo levantamentos dos pesquisadores da área. Para saber sobre a história da RDSM, ver Queiroz, 2005; Lima, 2006, ou o *site* do Instituto Mamirauá: [www.mamiraua.org/br](http://www.mamiraua.org/br).

<sup>61</sup> Para um bom trabalho sobre a internacionalização da questão ambiental e seus impactos nas políticas ambientais locais, tomando como estudo de caso a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, ver Inoue (2007).

<sup>62</sup> Estamos aqui utilizando a idéia de grupo étnico conforme definida por Max Weber: "Chamaremos 'grupos étnicos' aqueles grupos humanos que, fundando-se na semelhança de um hábito exterior e no dos costumes, ou de ambos de uma vez, ou em recordações de colonizações ou migrações, abrigam uma crença subjetiva em uma procedência comum, de tal forma que a crença é importante para ampliação da comunidade; porém a designaremos assim [comunidade] sempre que não representem 'clãs', embora sem levar em conta se existe ou não uma verdadeira comunidade de sangue" (Weber 1998:318, tradução da autora). Em outras palavras, é a crença na (e não o fato da) origem comum que constitui o traço característico da etnicidade, conforme sintetizaram Philippe Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart (1998). Esta definição enfatiza o caráter mais dinâmico que estático da etnicidade: "Para a maioria dos autores contemporâneos, que consideram a etnicidade ou como um tipo de ação social (no sentido weberiano de

pública, obviamente, deve levar em consideração as especificidades do diálogo intercultural em questão. O próprio SNUC enfatiza este aspecto: “Art. 22, § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”. E a Convenção 169 da OIT reforça-o: “Art. 6º, 1 a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

Entretanto, de acordo com o decreto regulamentatório do SNUC (art. 5º, § 1 e 2, BRASIL, 2003), ficou definido que *apenas* quando o órgão executor proponente da nova UC considerar que seja o caso, deve ser realizada consulta pública para subsidiar a definição da localização da UC. Além disso, apenas se referido órgão considerar necessária consulta pública, esta deverá consistir em reuniões públicas, ou, *a critério do órgão ambiental competente*, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. Ou seja, trata-se de decisão exclusivamente outorgada ao órgão público, sem sequer definir como necessário o diálogo com as populações que porventura possam ser afetadas pela criação da UC, e menos ainda que defina formas de evitar um diálogo *distorcido*, posto, que se trata de diálogo entre indivíduos situados em campos semânticos distintos (OLIVEIRA, 2000: 180)<sup>63</sup>.

Roberto Cardoso de Oliveira argumenta que o encaminhamento do problema do diálogo interétnico passa por uma solução política, mas que apenas ela, por meio da adoção de uma

---

comportamento orientado de modo significativo para com os outros atores), ou como um modo de organização das relações sociais, seu conteúdo tanto quanto sua significação são suscetíveis de transformações e de redefinições” (POUTIGNAT e STREIFF-FENART, 1999: 125).

<sup>63</sup> Não há fórmulas pré-concebidas que possam dar conta dessa empreitada de diálogo intercultural, e “a opção ou eleição de determinados métodos em detrimento de outros é por si só uma escolha política e, portanto, carregada de intencionalidade” (SANTOS, 2005: 46). Se é possível afirmar que há metodologias participativas que reforçam processos de dominação enquanto outras podem promover a emancipação dos sujeitos participantes, não tão simples é saber em que medida estas duas acepções se interpenetram em cada caso concreto, a despeito das boas intenções. No limite, devemos nos perguntar, como o fez Roberto Cardoso de Oliveira, se é possível haver um diálogo interétnico ou intercultural efetivamente democrático, tendo em vista a *indisfarçável hierarquização* que há de uma cultura em relação à outra e o *semantical gap* que existe entre elas (OLIVEIRA, 2000: 175-176 e 193).

democracia pluralista, por exemplo, não é suficiente para viabilizar um diálogo realmente democrático entre grupos étnica e hierarquicamente distintos. De acordo com este autor, é necessária uma reflexão em torno da moralidade e da eticidade num tal empreendimento, entendendo moralidade como “o compromisso com a idéia do *bem-viver* do outro”, e eticidade como “o compromisso com a idéia do *dever* de negociar democraticamente a possibilidade de se chegar a um consenso com o outro” (OLIVEIRA, 2000: 197). Além disso, não se deve confundir esta atitude com qualquer sentimento de caridade diante do outro, e sim como uma atitude de respeito, “sem o qual a dignidade moral não é atendida” (idem):

“Com isso, a rejeição ao diálogo intolerante passa a ser um *caso de justiça* e as relações interétnicas subjacentes passam a ser tratadas em um plano de lídima moralidade e não apenas como realidade política a ser administrada exclusivamente pela democratização daquelas relações. Destarte, não se trataria mais de uma concessão do pólo dominante, isto é, do Estado, mas um *imperativo moral*” (OLIVEIRA, 2000: 197).

O autor afirma que as dificuldades do diálogo interétnico e a ética discursiva entre duas comunidades discursivas com racionalidades éticas distintas podem ser superadas. Segundo o autor:

“mesmo se formada uma comunidade interétnica de comunicação e argumentação, e que pressuponha relações dialógicas democráticas, (...) mesmo assim o *diálogo estará comprometido pelas regras do discurso hegemônico*. Essa situação estaria somente superada quando o índio interpelante pudesse por meio do diálogo contribuir efetivamente para a institucionalização de uma normatividade inteiramente nova, fruto da interação dada no interior da comunidade intercultural” (OLIVEIRA, 2000: 180, grifos no original).

Com relação à consulta pública para implantação dos grandes projetos de desenvolvimento, dentre os quais podemos incluir as UCs (cf. BARRETO-FILHO, 2001), instrumentos

internacionais adotados pelo Estado brasileiro, tais como a Convenção 169 da OIT<sup>64</sup> e a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), definem juridicamente a obrigação do Estado em dialogar com as populações locais que serão afetadas por projetos que lhes concerna. Tais instrumentos jurídicos, ao contrário do SNUC e de seu decreto regulamentatório, posicionam-se claramente em prol da importância e obrigação de buscar meios para consultar e legitimar as vozes daqueles que serão diretamente atingidos tanto pela implantação de projetos como também por quaisquer mudanças legislativas que afetem seus modos de vida.

Finalmente, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que foi instituído em 2006<sup>65</sup>, ou seja, após decretação do SNUC (2001) e de seu decreto regulamentatório (2003), da CDB (1998) e da Convenção 169 da OIT (2004), tem como um dos seus princípios a “promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas” (XX), e tem como algumas de suas diretrizes:

---

<sup>64</sup> Diz o artigo 6º da Convenção 169 da OIT: “1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; (...); 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”. Além disso, vai além a Convenção no sentido do reconhecimento de direitos dos grupos indígenas e tribais a Convenção 169 da OIT em seu artigo 7º: “1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”.

<sup>65</sup> Pelo decreto nº. 5.758, em 13 de abril de 2006.

“fomentar a participação social em todas as etapas da implementação e avaliação do PNAP” (X); “assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, garantindo o respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais” (XI); “fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social, bem como os de monitoramento e controle do Estado” (XII), entre outros. Mais especificamente, o eixo temático 4 obriga o Estado a:

“c) garantir que qualquer reassentamento ou restrição de uso da terra ou dos recursos biológicos por povos indígenas, comunidades quilombolas ou locais só ocorra após o consentimento prévio e informado dessas comunidades, que deverá ser obtido em conformidade com a legislação nacional e as obrigações internacionais”<sup>66</sup>.

Como vínhamos argumentando, tanto o conhecimento científico quanto as leis e normas que regulam as sociedades são frutos de processos históricos e políticos que configuram e são configurados por relações de poder. E por mais que os meios considerados legítimos para a criação e reprodução de ambos, leis e conhecimentos científicos, tendam a negar ou menosprezar

---

<sup>66</sup> É interessante citar que no caso equatoriano, o reconhecimento das terras dos povos tradicionais (indígenas, montubio, comunas e povo afroequatoriano) ocorre na esfera constitucional, e inclui a segurança de que todos eles não serão trasladados de seus territórios tradicionais. A Constituição do Equador foi provada por referendo nacional em 2008, e garante aos comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas, dentre outros direitos coletivos: Art. 57: a) não serem objeto de racismo ou forma de discriminação étnica ou cultural; b) *conservação da propriedade imprescritível das terras comunitária, que serão inalienáveis, inembargáveis e indivisíveis, além de isentas de taxas e impostos*; c) *manutenção da posse de suas terras e territórios ancestrais* e obter sua adjudicação gratuita; d) *participação no uso, usufruto, administração e conservação dos recursos renováveis que se achem em suas terras*; e) *consulta prévia, livre e informada, de caráter obrigatório, dentro de prazo razoável, sobre planos e programas de prospeção, exploração e comercialização de recursos não-renováveis localizados em suas terras*; f) *não serem trasladados de suas terras ancestrais*; g) participação na – definição das políticas públicas a elas concernentes, bem como no desenho e decisão das prioridades nos planos e projetos do Estado; h) consulta antes da adoção de medida legislativa que possa afetar quaisquer de seus direitos (Constituição do Equador, 2008).

a participação dos não *experts*, dos marginalizados ou dos excluídos da sociedade na formulação dos mesmos (CHAUI, 2006; SANTOS, 2004, 2007), é fundamental para a consolidação da própria democracia, e também da viabilidade das regras locais a participação dos próprios atores locais na busca pelo seu reconhecimento enquanto atores de diálogo<sup>67</sup>.

Se até recentemente<sup>68</sup> as chamadas populações tradicionais estiveram à margem, paralelas, ou invisibilizadas face à sociedade nacional ao longo de todos esses anos, nas últimas décadas elas têm assumido um protagonismo sem precedentes. Começa-se a considerar que talvez eles possam contribuir para construção de formas alternativas de desenvolvimento<sup>69</sup>. Partilhando a tese de

---

<sup>67</sup> O caso da mobilização dos seringueiros do Acre é referência deste tipo de ação, pois, a despeito da política regional que visava o assentamento de massas de imigrantes vindos do sul do país em áreas que já eram habitadas pelos seringueiros, esses, até então *invisibilizados* pela política oficial, lograram estabelecer parcerias com o ambientalismo internacional e, assim, adquirir legitimidade para manter o modelo de desenvolvimento que vinham vivenciando (ALLEGRETTI, 2002; ALMEIDA, 2004). Apesar da incontestável importância da mobilização dos seringueiros para legitimar seu modo de vida, alguns estudos demonstram (conforme IORIS, 2005; LOBÃO, 2005) que depois que suas reivindicações passaram a ser enquadradas dentro do SNUC, houve uma total reorganização e subversão da idéia inicialmente aprovada no âmbito dos Projetos de Assentamento Extrativistas, no bojo do INCRA, o que teria prejudicado a sustentabilidade social da proposta, pela ênfase maior na sustentabilidade ambiental das ações que poderiam ser levadas à cabo no interior da RESEX. Voltaremos a este assunto no capítulo 3, quando formos discutir as regras criadas com a implantação da RDS Mamirauá.

<sup>68</sup> Henyo (2006) localiza a emergência das populações tradicionais em âmbito internacional no 1º Congresso Mundial de Parques, realizado em Seattle, em 1962. O aparecimento das populações tradicionais no âmbito político-administrativo brasileiro data do início da década de 1980 (ALMEIDA, 2004; ALLEGRETTI, 2005; BARRETO FILHO, 2006).

<sup>69</sup> Com o intuito de corroborar esta posição, citaremos dois trechos contundentes a respeito do imperativo de aprendermos com os povos tradicionais. O primeiro é uma entrevista do renomado antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro ao Jornal Folha de São Paulo, em 23 de novembro de 2008, a respeito da importância de Lévi Strauss, que completaria cem anos naquela data. Diz ele: "As denúncias de Lévi-Strauss simplesmente anteciparam o que hoje está cada vez mais evidente: que a espécie [humana] entrou em um apertadíssimo beco sem saída. E que, se alguma esperança há, esta reside em nossa capacidade de prestar a mais humilde, séria e solícita das atenções à tradição intelectual dos povos que não tiveram a pretensão inacreditavelmente estúpida e arrogante de se colocar como maiores do que

Boaventura de Souza Santos de que devemos procurar sob as ruínas do cânone da modernidade ocidental as alternativas e tradições que dele foram expulsas, e, nos escombros das relações dominantes entre a cultura ocidental e outras culturas formas mais recíprocas, igualitárias e sustentáveis de relacionamento entre os seres humanos e destes com o mundo, certamente as populações tradicionais podem ter contribuições a dar neste sentido (SANTOS, 2007).

A legislação brasileira vem convergindo com esse entendimento, como demonstra o breve histórico das normas voltadas à conservação ambiental, que será feito no capítulo seguinte.

É preciso, entretanto, reconhecer que esta argumentação tende tanto a idealizar quanto a homogeneizar grupos absolutamente heterogêneos que compõem os povos e comunidades tradicionais – assim como o fez a incorporação da categoria *índio*, há centenas de anos atrás, e da categoria *quilombola*, há alguns poucos anos. Se no plano antropológico e sociológico essas categorias são discutíveis, quando elas alçam o Direito estatal visando à garantia de direitos específicos, a discussão torna-se ainda mais polêmica. E é exatamente este processo que tem ocorrido atualmente com as chamadas populações tradicionais.

Quantas são as etnias indígenas reconhecidas como *índios* pelo Estado brasileiro? Quantas são as origens africanas que constituem as *comunidades remanescentes de quilombos* e que são reconhecidas pelo Estado brasileiro? E quantas são as origens e misturas culturais e biológicas que deram origem a cada um destes grupos que formam os índios, os remanescentes de quilombos e as chamadas populações tradicionais, que também lograram obter direitos específicos reconhecidos pelo Estado?

Apenas como representantes dos Povos e Comunidades Tradicionais que compõem a Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (instituída pelo Decreto de 27 de dezembro de

---

o mundo em que vivem". E o segundo é o trecho final de um artigo de Carlos Rodrigues Brandão, em que diz: "Algumas vozes das florestas, dos desertos, faz muitos anos, têm nos dito coisas muito simples. Estivemos ocupados demais em conquistar para aprender a compreender. O tempo é chegado. Saibamos ouvi-los, povos da terra, filhos das florestas. Eles nos fazem o melhor convite: sermos segundo os nossos termos e apenas mudando o essencial em nossos modos de vida e sistemas de pensamento, não mais *senhores do mundo*, mas *irmãos do universo*" (BRANDÃO, 1994: 41).

2004, e alterada pelo decreto de 13 de julho de 2006), existem quinze categorias distintas de povos e comunidades tradicionais, que vão desde quilombolas e indígenas, até ciganos, faxinais, pomeranos, sertanejos, seringueiros, quebradeiras de coco, gerazeiros, pescadores artesanais, comunidades de terreiro, comunidades de fundo de pasto, agroextrativistas da Amazônia, pantaneiros e caiçaras. Quem são estes grupos tradicionais? O que os diferencia internamente e externamente, entre si e face à sociedade nacional? Conforme a definição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (decreto 6.040/2007), são povos e comunidades tradicionais:

“os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

A partir do (auto) reconhecimento da diferença cultural em relação à sociedade nacional, estes grupos têm à disposição uma política pública que lhes assegura direitos territoriais e culturais, expandindo para diversas *minorias*<sup>70</sup>, direitos étnicos específicos que até então eram assegurados apenas aos povos indígenas e, mais recentemente, aos quilombolas (de forma diferenciada para cada um destes grupos).

No caso das populações tradicionais, entretanto, seus direitos específicos, como veremos, têm sido reiteradamente associados ao uso sustentável dos recursos naturais. E, de forma mais pragmática, ao estabelecimento de UCs de uso sustentável (RESEX e RDS) para a manutenção de seus modos de vida.

Ocorre aqui o que Philippe Léna designou como a transformação de *particularismos* em

---

<sup>70</sup> Will Kymlicka faz preciosa análise a respeito dos diversos posicionamentos atuais a respeito das políticas de reconhecimento e políticas afirmativas de grupos étnicos, nacionais e minoritários em seu livro *Multicultural Citizenship*, (1995) e *Politics in the vernacular* (2001).



*categorias políticas*, sem por isso terem o estatuto de *categoria sociológica* (LÉNA, 2002: 19). Referindo-se à criação das RESEX, o autor afirma que, apesar de problemática, “a criação de territórios corporativistas de uso exclusivo apoiada na definição política de uma categoria, teve o mérito de assegurar a posse de terra aos seus ocupantes, de acordo com o seu modo de vida e não conforme um padrão imposto do exterior” (LÉNA, 2002: 19). De fato, as experiências de criação de RESEX tiveram um papel bastante importante no avanço das discussões sobre justiça social e conservação ambiental. No entanto, o próprio autor questiona a possibilidade de desenvolvimento no longo prazo destas iniciativas, que foram fruto de contextos específicos (os empates empreendidos pelos seringueiros contra a ocupação e desmatamento da floresta por parte de novos colonos, no Acre) e a tentativa de “recriar (ideologicamente, politicamente) uma realidade [cujo] contexto que lhe dava suporte não existe mais, [e] de fato cria-se outra realidade, cuja evolução é imprevisível” (LÉNA, 2002: 19). Pinton e Aubertine (2007: 19) também afirmam terem “dificuldades em ver como a criação de reservas e a atribuição de direitos a populações locais bastariam para por [sic] em marcha, de maneira sustentável, novas dinâmicas de desenvolvimento”. Alguns trabalhos recentes demonstram que a implantação do modelo de RESEX originado na realidade dos seringais têm sido insustentáveis em diversos sentidos e em contextos diversos (LOBÃO, 2006 a, b).

O paradoxo colocado pelas UCs de uso sustentável pode ser resumido na seguinte assertiva formulada por Léna (2002: 20):

“Não se pode haver desenvolvimento humano sem acessibilidade e integração à sociedade; mas essa integração acaba com formas de vida que contribuíam para uma certa proteção do meio ambiente e expande as dinâmicas predatórias. A solução proposta (fazer com que as pessoas tirem uma renda suficiente da sua situação atual, através da valorização dos produtos florestais – madeireiros e não madeireiros) tem seus limites”.

As dificuldades tanto em definir o sucesso ou o fracasso destas iniciativas estão intimamente relacionadas à fluidez e à diversidade dos objetivos que almeja:

“Trata-se, a pretexto de defender a floresta amazônica, de garantir a reprodução social das comunidades envolvidas, de integrá-las ao mercado ou de contribuir para o nascimento de uma economia solidária e alternativa? Trata-se, enfim, de comprometer os atores no sentido de conseguirem uma autonomia política ou, pelo contrário, de encerrá-los num

assistencialismo complacente? (BECKER e LÉNA, 2003 *apud* PINTON e ALBERTHINE, 2007:24).

A instituição desta Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, embora tenha como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais e de uma série de outros direitos (sociais, ambientais, econômicos, religiosos e culturais e valorização de suas identidades, suas formas de organização e suas instituições), estimula a criação de UCs de uso sustentável, tomando-as como um dos principais instrumentos para a consolidação da garantia territorial destes povos e comunidades. Como argumentaremos ao longo da tese, esta é uma política ambígua, pois ao passo que pretende reconhecer, valorizar e respeitar a diversidade socioambiental dos povos e comunidades tradicionais (princípio 1 do Decreto 6.040), o faz sob a determinação tácita de que essa diversidade implique modos de vida ambientalmente sustentáveis. Não consideramos, entretanto, que tal política deva ser considerada um verdadeiro retrocesso nos processos de reconhecimento de direitos a grupos minoritários e nas políticas de conservação da biodiversidade. Consideramos que ela caminha no sentido de tentar cumprir promessas que a modernidade fez e não cumpriu, no seguinte sentido proposto por Andrea Semprini (1999: 161):

“O caráter paradoxal – não sem uma certa ironia – do multiculturalismo é o de fazer a modernidade cair em sua própria armadilha ao reclamar dela, realmente, o que lhe é devido, ao pretender que ela coloque esse universalismo, essa igualdade, essa justiça, esse reconhecimento que ela sempre pretendeu ter na própria base do seu projeto civilizatório. A modernidade fica, assim, refém de si mesma. Pede-se somente que se creia nela, mas dessa vez com base em fatos concretos e não em promessas para o futuro”.

É interessante ressaltar, utilizando a terminologia empregada por Roberto Cardoso de Oliveira (2000), que se na micro-esfera os antropólogos conseguem com alguma facilidade defender e articular argumentos relativistas às particularidades que apresentam determinados grupos, por meio da defesa dos valores morais que recobrem as normas de comunidades etnicamente distintas, isso se torna muito mais complexo de ser feito no âmbito de uma macro-esfera, ou seja,

onde estão assente os interesses vitais da humanidade<sup>71</sup> (OLIVEIRA, 2000: 183). Com efeito, conforme disse Geertz, “para um etnógrafo as formas de saber são sempre e inevitavelmente locais, inseparáveis de seus instrumentos e de seus invólucros” (GEERTZ, 1997:11). Entretanto, na própria macro-esfera, como veremos com maior detalhe no capítulo seguinte, tem sido firmada a posição de reconhecimento e respeito às especificidades étnicas, como o comprovam a recente aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e a substituição da Convenção 107 da OIT, de caráter etnocêntrico, pela Convenção 169, que reconhece direitos territoriais e autonomia aos povos étnicos e tribais.

Na esteira destes reconhecimentos no âmbito da *macro-esfera*, de mudanças nas próprias instituições normativas que regulam os Estados nacionais (meso-esfera), e das mobilizações empreendidas pelos próprios atores marginalizados (micro-esfera), nota-se um importante avanço em termos de ética normativa a respeito do reconhecimento e defesa dos modos de vida de grupos sociais marginalizados, nos quais se incluem povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais.

Embora multiculturalismo, diversidade cultural, e, por conseguinte, questões de respeito e direito à diferença, estejam no cerne do debate atual referente a políticas públicas e políticas afirmativas voltadas a parcelas específicas das sociedades contemporâneas – tal como o podemos classificar esta Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais –, e que estas questões, por si, só constituam objetos de reflexões interessantíssimas, o eixo central deste trabalho está situado no conflito ético-normativo que ocorre pela existência de populações tradicionais em determinados espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público, a saber, as UCs, e que se mobilizam para reivindicar direitos específicos. Dito isto, propomos a consideração de dois eixos analíticos para destrinchar um pouco melhor a sobreposição desses dois bens tutelados pelo Estado e, via de consequência, dessas duas entidades que passam a ser territorialmente definidas pelo Estado: as UCs e os territórios étnicos.

---

<sup>71</sup> Como defender a norma do infanticídio em determinadas etnias indígenas, como os Suruwá ou os Tapirapé, se este ato, visto de uma perspectiva universalista, configura-se como crime contra os direitos humanos?

## **2.7 O direito e a defesa do patrimônio cultural e ambiental: pela colisão de direitos ou pela síntese socioambiental?**

Se a Constituição se propõe a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215, BRASIL, 1988) e promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, BRASIL, 1988), o qual inclui 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*, é válido considerar que as regras costumeiras incluem-se entre os bens constituintes do patrimônio cultural do Brasil. Por outra, a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho dos Povos Indígenas e Tribais, como veremos, avança no reconhecimento dos direitos e das instituições dos povos em questão, especialmente pelo disposto em seu artigo 8º:

1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.
2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.

Estando situadas em áreas que passam a ser consideradas pelo Estado como *bens ambientais de interesse público* (SILVA, 1994: 56 *apud* BENATTI, 2001), as mobilizações operadas pelas populações rurais que vivem no interior das áreas ambientalmente protegidas, normalmente visando tão somente o acesso e autonomia no uso da terra e dos seus recursos naturais, trazem questões fulcrais ao Estado, concebido como guardião da ordem pública, da democracia e da justiça. Algumas dessas questões são de natureza fundiária, outras dizem respeito à garantia de direitos difusos (como ao ambiente preservado ou ao patrimônio material e imaterial brasileiro), e outras ainda, tangenciam a reclamada soberania e democracia que legitimam este mesmo Estado Democrático de Direito. Todas, porém, necessariamente interconectadas pela simples existência da realidade trazida por estas populações que vivem no interior de áreas destinadas à conservação

ambiental.

De acordo com Benatti (2001), a criação de UCs deveria ter como objetivos simultâneos a proteção cultural e a proteção ambiental, pois ambos seriam princípios norteadores de nossa Constituição (BRASIL, 1988, arts. 215, 216 e 225). Segundo o autor, o ambiente deve ser considerado em seus aspectos naturais, artificiais e culturais. Partilhando a mesma interpretação do texto constitucional, Santilli (2005: 77) considera que é na proteção do patrimônio cultural brasileiro assegurado pela Constituição que podemos encontrar a justificativa para tal interpretação. Segundo ela, a proteção ao patrimônio cultural brasileiro abrange:

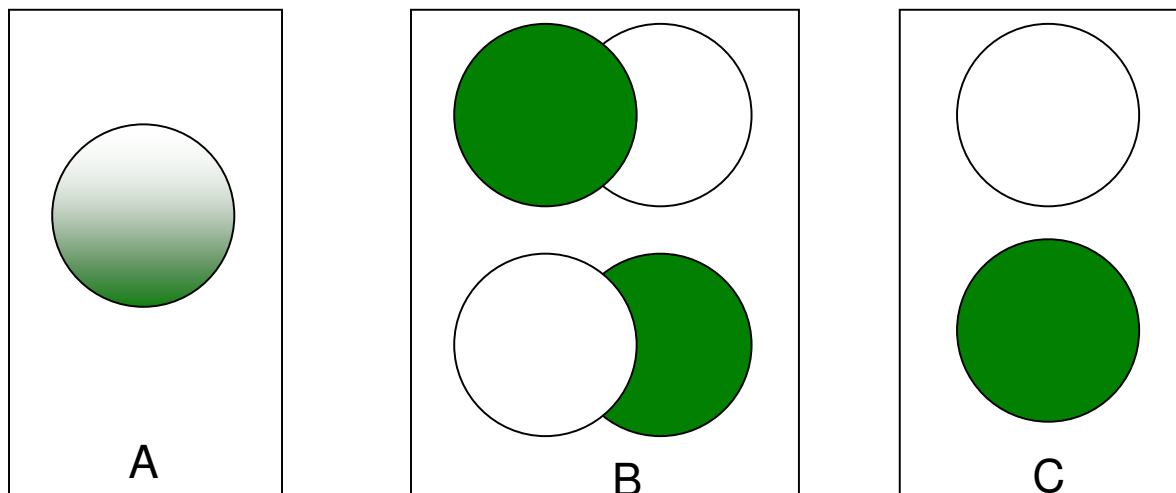
“as formas culturais diferenciadas de apropriação do meio ambiente, em seus aspectos materiais e imateriais, que vão desde formas e técnicas de manejo de recursos naturais até métodos de caça e pesca e conhecimentos sobre sistemas ecológicos e espécies com propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas” (SANTILLI, 2005: 77).

A autora defende que há no texto constitucional de 1988 uma clara ampliação tanto da noção de patrimônio cultural, e também da noção de meio ambiente, ambas noções plenamente interconectadas (SANTILLI, 2005:74). Conforme já mencionado, entretanto, há o posicionamento de que está bastante claro no artigo 225, inciso 3º, que o Estado deve definir espaços territoriais especialmente protegidos destinados a assegurar a manutenção do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, sendo *vedada qualquer* utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção e cujas áreas só podem ser suprimidas ou alteradas mediante lei. E isto justificaria a proteção do aspecto natural em detrimento do cultural nas UCs, especialmente nas de uso restritivo (ARAÚJO, 2001).

Face à disputa por enfatizar a prevalência de um ou de outro dos bens tutelados pela Constituição, podemos dizer que 1) os bens jurídicos tutelados podem assumir diferentes formas de se relacionar entre si; e que 2) possuem graus de consolidação histórico-jurídica (graus de institucionalização) distintos. Propomos o esboço dessas duas chaves interpretativas (1 e 2) para compreender algumas das variáveis que contribuem para o entendimento destas colisões, ambas implicadas entre si.

Na primeira, enfatizamos diferentes formas de conciliar a proteção dos bens ambientais e culturais. Antes, no entanto, de chegarmos a ela, é importante salientar, ainda que óbvio, que o grau de implementação de um ou de outro dos bens tutelados (território étnico e UC) depende de uma série de fatores, uns mais, outros menos previsíveis. Além disso, a percepção deste grau de implementação pode advir de diversos pontos de vista, e mesmo de cada ator social implicado. Por exemplo, os órgãos responsáveis pela implantação de cada um dos bens; as populações que estão concernidas por eles; cientistas e pesquisadores que desenvolvem seus trabalhos na região; juízes que decidem sobre as situações de litígio que ocorrem nessas áreas sobrepostas; ONGs atuantes na mesma região; dentre outros. Cada um desses grupos de atores carrega expectativas específicas com relação à implementação de cada um dos bens jurídicos, freqüentemente concedendo graus de importância heurística distintos a um e a outro, a depender da situação fática. Isso certamente influencia na interpretação de maior ou menor implementação de cada um dos bens. Além disso, há fissuras internas a cada ator e mecanismos de diferenciação e aproximação deles entre si e com os outros atores concernidos. Seus posicionamentos são informados tanto pela audiência a que o discurso se refere, quanto pela posição em que se situam no jogo de relações dos atores implicados com a questão. Desta forma, sublinhamos que a definição de se um dos bens é mais ou menos implementado do que outro, em cada caso concreto, certamente é algo que está amplamente relacionado a: “quem diz”, e “a quem se diz” (GEHARDT, 2008).

Propomos uma abstração dessas configurações discursivas e contextuais para pensar, de modo esquemático e simplificado, uma clivagem genérica em termos de implementação relacional das duas figuras jurídicas, com as seguintes opções: a) tentativa de conciliar a proteção de ambos os bens; b) a maior ênfase em um ou em outro; ou c) a exclusão de um dos objetos de tutela. Segue uma representação gráfica das possibilidades teóricas:



Legenda:

- Território étnico
- Unidade de conservação

**Figura 1:** Representação gráfica das possibilidades lógicas de implementação harmônica ou excludente de duas figuras jurídicas, territórios étnicos e unidades de conservação, sobrepostas.

Como já dito, este recorte pode ser visto por óticas distintas<sup>72</sup>. Além disso, essas situações frequentemente não são estáticas e são informadas por *aspectos circunstanciais e estruturais*. Estes aspectos estruturais e conjunturais que influenciam o grau de institucionalização dos bens tutelados configuram a segunda chave interpretativa para compreender a relação entre territórios étnicos e UCs.

Sobre os aspectos que aqui chamamos de *circunstanciais* que influenciam na maior ou menor

---

<sup>72</sup> Fazer uma distinção analítica desta natureza implica outros recortes teóricos e outra inserção metodológica. Embora este seja um viés bastante frutífero para o tema com o qual trabalhamos, como demonstrado no trabalho de Cleyton Gehardt (2008), nosso foco foi outro.

implementação de cada um dos bens, gostaríamos de enfatizar: a importância da *pessoalidade* (FALEIRO, 2005) na gestão dos bens jurídicos; as influências exercidas pelos grupos afetados pela implantação dessas figuras jurídicas e a existência de lideranças carismáticas entre eles; o histórico de implantação de cada bem jurídico no mesmo espaço e o processo de diálogo entre os órgãos gestores e as populações afetadas; o reconhecimento social da importância de um e/ou outro bem jurídico por parte de cada um dos atores da arena criada (inclusive por parte dos cientistas); apoio de movimentos civis organizados de ampla projeção, e outros fatores contingenciais.

Em oposição, quando dizemos que há *aspectos estruturais* que contribuem na relação da implementação das UCs e dos territórios étnicos nos mesmos locais, nos referimos especialmente à institucionalização de cada ente no aparato jurídico-institucional do país. Passamos agora à segunda chave interpretativa proposta, referente aos *aspectos estruturais*, tratando de distinguir de forma esquemática entre estatutos jurídicos mais e menos consolidados para cada instrumento de proteção do bem tutelado. Ou seja, passamos a analisar os diferentes graus de institucionalização no aparato jurídico-institucional das UCs, no caso da proteção ambiental; e dos territórios étnicos, no caso da proteção à diversidade cultural. Não é necessário para os nossos objetivos compor uma sistematização de todas as UCs existentes – o que talvez se mostrasse um exercício inconsistente. Aqui nos interessa apenas destacar a diferença que existe com relação ao grau de institucionalização entre os parques, as RESEX e as RDS. No caso dos territórios étnicos, nos interessa a mesma distinção a respeito das terras indígenas, das terras de remanescentes de comunidades de quilombos e dos territórios tradicionais. A partir desse recorte, enfatizamos que as sobreposições entre UCs e territórios étnicos estão inseridas em contextos histórico-institucionais distintos, com graus diferentes de consolidação em relação aos seus próprios objetivos, também eles constituídos ao longo da história e de lutas institucionais e sociais pretéritas e presentes.

Do lado dos bens destinados à consecução da proteção ambiental é possível considerar que parques têm forte reconhecimento histórico e jurídico, já que sua institucionalização existe desde



1934<sup>73</sup>, quando da criação do primeiro Código Florestal. Este texto legal vigorou até 1965 e definiu parques como uma das três categorias de *áreas reservadas*. Em 1934 foi criado o primeiro parque do Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia. Quando da promulgação do Novo Código Florestal (1965), também lá estava mais uma vez definida a importância dos parques como mecanismo de proteção ambiental. Sem mencionar exaustivamente todos os documentos legais que contribuem para a consolidação da categoria parque como instrumento da política de conservação ambiental, vale mencionar ainda que em 1979 houve o estabelecimento de um regulamento dos parques nacionais brasileiros, por meio de decreto. Em 2000 o SNUC incorporou parque como uma das categorias de UCs e o PNAP também menciona a importância dos parques para a conservação ambiental. As concepções sobre o que deveriam ser os parques variaram de acordo com *aspectos circunstanciais* acima mencionados, mas, de maneira geral, é inegável sua associação a fins preservacionistas e recreativos, como já estava definido no Código Florestal de 1934<sup>74</sup>.

Por seu turno, as RESEX e RDS têm ainda um reconhecimento histórico e jurídico bastante recente em comparação ao dos parques. As Reservas Extrativistas foram inseridas na Política Nacional de Meio Ambiente em 1989 (Art. 9º, inc. VI da Lei nº 7.804) e oficialmente criadas pelo Decreto nº 98.987 em 1990, sendo a primeira delas a Reserva Extrativista do Alto Juruá. No caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis, elas foram instituídas inicialmente em nível estadual, quando da criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, por meio da

---

<sup>73</sup> De acordo com Barreto Filho (2004:56), a primeira menção da categoria Parque Nacional num dispositivo legal brasileiro ocorreu em 1921, quando da criação do Serviço Florestal.

<sup>74</sup> De acordo com o Art. 9º do Código Florestal de 1934 (instituído pelo Decreto Lei 23.793, de 23 de janeiro de 1934): "Os parques nacionais, estaduais ou municipais, constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem.

§ 1º É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições técnicas, de forma que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem".

Lei nº 2.411 de 1996. Em 2000 ambas categorias foram inseridas no SNUC (Lei Federal nº 9.985) como UCs de uso sustentável, passando, a partir daí a constituir instrumentos de consolidação da conservação ambiental brasileira.

No caso dos territórios étnicos reconhecidos pelo Estado a diferença de profundidade histórica e jurídica também é clara. De um lado, em todas as Constituições republicanas houve reconhecimento de que os grupos indígenas teriam direitos sobre os territórios por eles habitados<sup>75</sup>. As comunidades remanescentes de quilombos, por seu turno, tiveram garantia constitucional a terras apenas em 1988, sendo que o decreto regulamentatório para sua demarcação surgiu em 2001, sendo revogado por outro decreto em 2003<sup>76</sup>. Finalmente, não há para o caso das populações tradicionais, um reconhecimento de direitos territoriais específicos, ou melhor, sob a rubrica de populações tradicionais, no texto Constitucional de 1988 como o há para os indígenas e quilombolas. Entretanto, acreditamos ser possível depreender de alguns artigos constitucionais específicos garantias territoriais a estes grupos, notadamente o disposto no art. 216, V, §1º, que diz: “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” (BRASIL, 1988, art. 216, V, §1º, grifos nossos). Devemos salientar, entretanto, que não há ainda este reconhecimento muito claro no mundo doutrinário e menos ainda jurisprudencial. Afora isso, as populações tradicionais tiveram sua gênese de reconhecimento institucional associada inicialmente tanto ao conservacionismo quanto à demanda de respeito a direitos envolvendo modos de vida específicos (BARRETO FILHO, 2006; VIANNA, 2008). Inicialmente suas demandas foram abarcadas pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária, por meio da figura dos projetos de assentamentos extrativistas (PAE), em 1987; subseqüentemente, elas foram associadas à conservação ambiental, a partir da criação das RESEX (1989) e das RDS (1996)<sup>77</sup>; e

---

<sup>75</sup> Com exceção da Constituição de 1891 que omitiu sobre o assunto.

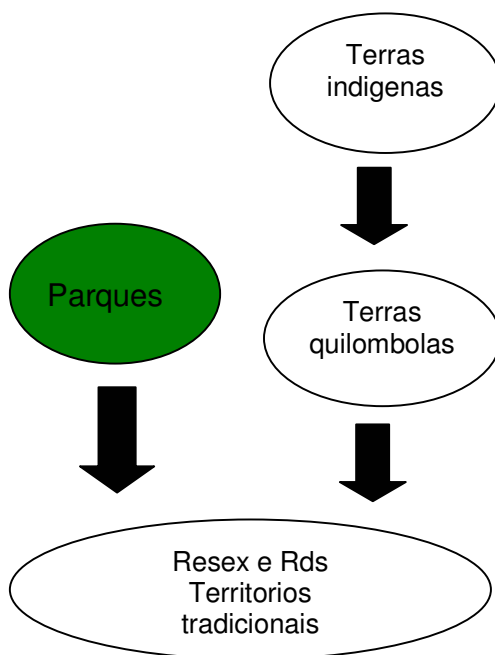
<sup>76</sup> Ver tabela 1, em anexo, sobre a legislação constitucional e infraconstitucional que garante a demarcação de terras quilombolas e indígenas, bem como alguns projetos de lei que visam substituí-la.

<sup>77</sup> Mary Alegretti (2005), Mauro Almeida (2004) e Ronaldo Lobão (2006a e 2006b) contam a história da mobilização política que levou ao surgimento das Resex no arcabouço jurídico brasileiro.

mais recentemente, a partir do decreto nº 6.040, de 2007, as populações tradicionais estão no centro de uma política nacional que pretende conciliar desenvolvimento social e conservação ambiental, garantindo aos povos e comunidades tradicionais seus respectivos *territórios tradicionais*.

Importante notar que o reconhecimento dos territórios das populações tradicionais esteve imbricado simultaneamente nos instrumentos propostos pelo Estado para a conservação ambiental e aos voltados à proteção à diversidade cultural. Esta ambigüidade e ambivalência, como argumentamos neste trabalho, embora constitua e configure justamente a possibilidade de haver uma política pública específica voltada a este segmento da população, cria e impõe determinadas condutas (conservacionistas) que não necessariamente encontram eco nos grupos que passam a se reconhecer como tais, ou que passam a ser reconhecidos pelo Estado como tais. Paradoxalmente, é justamente pela concessão de direitos (e deveres) aos *grupos tradicionais* que o Estado confere perante esses grupos a possibilidade de lhes impor modelos de vida que subvertem direitos culturais assegurados pela Constituição.

Pode-se representar graficamente a diferença de institucionalização de cada um dos entes que aqui nos importam da seguinte maneira:



**Figura 2:** Grau de institucionalização no aparato jurídico-institucional de UCs e territórios étnicos (aspectos estruturais), em ordem decrescente.

Em que medida seria possível afirmar que os diversos arranjos com relação a graus de institucionalização de cada um dos bens de gestão territorial são determinantes para a implementação de um e/ou de outro dos bens? Ou seja, de que maneira os aspectos que aqui chamamos de *estruturais* dos entes jurídicos sobrepostos podem ser considerados determinantes, técnica e empiricamente, na configuração dos arranjos das sobreposições existentes atualmente no Brasil? Ou ainda: o fato de um dos entes ter um estatuto jurídico fortemente consolidado é suficiente para determinar sua preponderância em caso de sobreposição com um estatuto jurídico menos consolidado? Como isto funciona tecnicamente, ou, juridicamente, e como funciona empiricamente?

Essa variável, isto é, o grau de institucionalização do ente jurídico no aparato jurídico-administrativo brasileiro não é a condição mais determinante para definir pela prevalência de uma ou de outra entidade jurídica. Aqueles que nós chamamos de aspectos circunstanciais exercem também grande influência no como cada um dos entes sobrepostos vai ser instituído e como vão relacionar-se entre si. Em resumo, tão importantes como as variáveis estruturais (institucionalização jurídica do ente) podem ser as variáveis circunstanciais, tais como: a personalidade da administração, a influência dos grupos afetados e a existência de lideranças carismáticas entre eles, o histórico da implantação, o reconhecimento social da importância do ente, o apoio de entidades da sociedade civil, entre outros.

Em termos técnicos seria interessante realizar um levantamento da jurisprudência sobre a questão das sobreposições, inclusive como fonte de dados heterodoxa para análise da mobilização dos grupos sociais afetados pela criação dos instrumentos de proteção ambiental e cultural sobrepostos. Por exemplo, existe possibilidade jurídica para que a declaração de uma área como terra indígena impeça a criação posterior de uma UC de proteção integral (parque, por exemplo) na mesma área? Como estas questões têm sido resolvidas juridicamente e na prática? E, inversamente, como é possível que uma área que já tenha sido declarada como UC possa ser reconhecida como terra indígena?

Se de um lado essas situações hipotéticas<sup>78</sup> trazem questões bastante difíceis de serem resolvidas jurídica e sociologicamente no caso de sobreposição de estatutos jurídicos fortemente consolidados de ambos os lados, como é o caso dos parques e das terras indígenas, de outro, quando há sobreposição entre UCs de uso sustentável e terras de quilombos ou territórios tradicionais, imaginamos que a complexidade da questão não seja menor.

Em poucas palavras, se por um lado a criação de UCs de uso sustentável para garantir territórios a populações que a princípio não se auto-reconhecem como étnicas, revela um impasse prático cujas razões estão dispersas em uma gama diversificada de fatores, mas cujo resumo pode ser expresso da seguinte maneira: trata-se, em maior grau, de políticas voltadas à conservação ambiental, e não de políticas sociais; assim também os processos de etnogênese que ocorrem em áreas que já foram definidas como UCs, e a implantação de UCs em áreas que já foram reconhecidas como territórios étnicos (indígenas e quilombolas) trazem impasses morais e jurídicos que não são facilmente resolvidos (MENDES, 2008; CREADO *et al.*, 2008).

Como pode ser depreendido de alguns trabalhos (LOBÃO, 2005; IORIS, 2005; GERHARDT, 2008), a ambigüidade inerente a estes entes jurídicos poderia findar por inviabilizar a proteção efetiva, seja dos recursos ambientais, seja do modo de vida do grupo contemplado pelo ente jurídico. Em verdade, esta discussão atinge âmbitos mais amplos do que os referentes às UCs de uso sustentáveis brasileira. Desde pelo menos a década de 1960 o conservacionismo

---

<sup>78</sup> Existem, entretanto, diversas situações de sobreposições reais entre estes dois estatutos jurídicos consolidados, como é o caso do Parque Monte Roraima (RR), sobreposto em 7% à Terra Indígena Raposa Serra do Sol; do Parque Monte Pascoal, que se sobrepõe 31% à terra indígena Barra Velha do Monte Pascoal, dos Pataxó (BA) (Fonte: [www.socioambiental.org.br](http://www.socioambiental.org.br), acessado em 20/01/2009); do Parque Estadual da Serra do Mar, que se sobrepõe a diversas terras indígenas guaranis Nhandeva e Mbyá (conforme VIANNA e BRITO, 2005: 272 *in* RICARDO (org.), 2004), do Parque Nacional do Araguaia, sobreposto à Terra Indígena Inãwebohoná, entre alguns outros. Um quadro que contabiliza todas as sobreposições entre UCs e TIs no Brasil foi feito e está disponível no excelente livro organizado por Fany Ricardo *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: ISA, 2004: 592-3.

internacional<sup>79</sup> tomou conhecimento das populações tradicionais que habitavam os parques e começou a discutir estratégias para garantir a eficácia da proteção ambiental junto com o desenvolvimento sócio-econômico em escala local na gestão destas áreas (BARRETO FILHO, 2006). De lá até aqui muito se discutiu e muito ainda se discute sobre esta questão.

Não propomos aqui um levantamento sistemático dos casos de sobreposição entre cada um dos bens públicos em termos quantitativos e qualitativos. Alguns esforços já foram feitos nesse sentido (ver especialmente FALEIRO, 2005; RICARDO, 2004), sempre com recortes bem definidos, ou seja, sem tentar dar conta da totalidade de sobreposições e suas diversas histórias, ressaltando a dificuldade de obtenção de dados precisos, confiáveis ou atualizados ante os órgãos responsáveis pela gestão das áreas. Nossa ênfase aqui, tampouco, é estudar especificamente os dois casos de sobreposição já referenciados, um no Parque Nacional do Jaú; e outro na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Mas sim de compreender como as mobilizações políticas dos moradores destas áreas refletem, subvertem, ou dialogam com o aparato jurídico e institucional existente.

A situação pode ainda ser melhor compreendida quando percebemos que bens jurídicos que agora parecem bastante longínquos e distantes entre si, como os parques e as terras indígenas, têm na realidade alguns pontos de confluência no próprio nível estrutural. No Estatuto do Índio, por exemplo, existe a categoria de Parques Indígenas, que seria uma área na posse dos índios, destinada a conservar a flora, a fauna e as belezas naturais da região (art. 28, Lei n.º. 6.003/73) devendo serem respeitados a liberdade, os usos, os costumes e as tradições dos índios (§2º, art. 28, Lei n.º. 6.003/73). Esta solução equivaleria à opção b da figura 1, com prevalência do

---

<sup>79</sup> Referimo-nos às assembléias gerais da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e aos Congressos Mundiais sobre Parques Nacionais e Áreas Protegidas. Ambos têm sido promovidos pela Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da IUCN, junto com o WWF Internacional, a Comunidade Económica Européia e os Bancos Interamericano de Desenvolvimento e Mundial. Desde 1962, a cada década, os Congressos Mundiais têm sido realizados, "com o objetivo de promover o desenvolvimento e o manejo mais efetivo dos *habitats* naturais do mundo, de modo que estes possam oferecer a sua máxima contribuição para sustentar a sociedade humana" (BARRETO FILHO, 2006).

território étnico sobre a conservação ambiental.

Por outro lado, o Código Florestal (Lei nº 4.771) de 1965 determina que as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas devem ser consideradas de preservação permanente. Além disso, a exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender sua subsistência, respeitados os arts. 2º e 3º deste Código (art. 3ºA). Esta solução também pode ser enquadrada na representação da figura 1 como sendo a opção b, mas desta vez com prevalência da conservação ambiental.

Nesse aspecto, ainda que atreladas ao SNUC, as Resex e RDS têm aspectos que as aproximam das áreas indígenas e quilombolas, por serem instrumentos territoriais especialmente protegidos. Igualmente, estariam representados pela opção B da figura 1, com prevalência da conservação ambiental.

Por fim, vale mencionar alguns princípios do Plano Estratégico Nacional de áreas Protegidas (PNAP), criado pelo decreto nº. 5.758, em 13 de abril de 2006, que parecem caminhar mais no sentido da representação feita pela opção A da Figura 1. Observem especialmente os seguintes princípios desta Política: a “valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza” (§ 3º); “o reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural” (§ 7º); “a repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais” (§12º); “o reconhecimento e fomento às diferentes formas de conhecimento e práticas de manejo sustentável dos recursos naturais” (§14º); “a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas” (§20º).

A questão ganha em complexidade quando ocorrem processos de auto-identificação enquanto grupo étnico (indígena ou quilombola) por parte de populações que até então eram tidas como mestiças, caboclas ou ribeirinhas, e que vivem no interior de áreas que passaram a ser especialmente destinadas à conservação ambiental. Tendo em vista o reconhecimento de direitos territoriais e culturais a índios e quilombolas, estes processos de auto-identificação étnica

poderiam ser simplesmente compreendidos como reações às restrições impostas quando da implantação das UCs? Cremos que não, mas nossa tese não se dedicou a desvendar esta questão, que mereceria estudo etnográfico aprofundado sobre os casos em que ocorreram processos de etnogênese.

Poderíamos propor a hipótese de que tratar-se-ia apenas de uma questão de que as expectativas normativas de respeito e desrespeito dos diversos grupos atingidos por UCs variam, sendo que uns consideram sua experiência de tornar-se *população tradicional*, tal como é pressuposto no SNUC, algo extremamente desrespeitoso do ponto de vista moral, enquanto outros não interpretam tal experiência de forma tão desrespeitosa?

O que explicaria o fato de que apenas alguns grupos têm a iniciativa de resistir ou mobilizar-se politicamente? Seria a existência de indivíduos com carisma suficiente para ampliar para o grupo inteiro o reconhecimento individual com relação ao sentimento de desrespeito moral, conforme propôs Honneth (2003)? Ou, para usar a metáfora proposta por Bauman (2000), tem a ver com a existência de indivíduos e grupos que tenham a capacidade de construir pontes entre a esfera privada e a pública?

Em outras palavras, trata-se de um campo de estudos profícuo focar a atenção na capacidade de indivíduos e grupos de *construir as pontes* propostas por Bauman, entre a esfera privada e a pública? Sem dúvida alguma. O presente trabalho pudemos apenas apontar a importância de estudos nesta direção. Entretanto, seu recorte está focado na meso-esfera destas questões, e não na micro-esfera, perscrutando o diálogo entre algumas mobilizações políticas dos moradores das UCs selecionadas e o aparato legal estatal que regula temas atinentes a estas mobilizações. Para tanto é importante compreender os limites que estruturam um Estado Democrático de Direito, já que as mobilizações que nos interessam situam-se, em grande medida, nesses limites, embora pretendam alargá-los e reduzi-los em alguns casos. É o que faremos no item seguinte. Na seqüência, ainda neste capítulo, delinearemos teóricos que se debruçam sobre as possibilidades de interpretação das normas estatais, especialmente constitucionais.

No capítulo três, faremos uma leitura de algumas das normas estatais referentes ao conflito que nos importa nesta tese, entre a defesa dos direitos multiculturais e a conservação ambiental. E no quarto capítulo, descrevermos e analisaremos as situações de ação fazendo-as dialogar com o



arcabouço jurídico estatal analisado no capítulo três.

## 2.8 Estado, Constituição e Democracia

“Todo poder emana do povo, mas para onde ele vai?” (Bertold Brecht, citado por P. Habërle, “Os problemas da verdade no Estado constitucional”, 2002: 122).

Se temos a intenção de compreender a legitimidade das leis impostas pelo Estado, é digno que teçamos algumas breves notas referentes às características constitutivas desta *comunidade juridicamente organizada* (CANOTILHO, 2003:90) que configura o que conhecemos por Estado de Direito, ou Estado constitucional.

É a própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito<sup>80</sup>. São três termos distintos, colocados juntos com o intuito de qualificar duplamente um deles, o Estado. O Estado é de direito e o Estado é democrático. Não se trata de uso excessivo de termos, pois pode ocorrer de um Estado ser democrático e não ser *domesticado* em termos de Estado de Direito (CANOTILHO, 2003:93); e também de haver um Estado de direito que não tenha qualquer legitimação em termos democráticos<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Em seu Preâmbulo há o uso do termo Estado Democrático. Já no artigo 1º, que trata dos Princípios Fundamentais, fala-se em Estado Democrático de Direito.

<sup>81</sup> Segundo Canotilho (2003:93), a *domesticação do domínio político* de um Estado de direito pode ser feita de vários modos, embora sempre buscando alicerçar a *juridicidade estatal*. De forma muito sintética e baseando-nos no trabalho de Canotilho supra-referido (2003), talvez caiba uma singela pincelada de diferentes formas que podem assumir o Estado de direito. Seguem algumas delas:

Surgido na Inglaterra, o sistema da *Rule of Law*, reconhece através da soberania do Parlamento a proeminência das leis e costumes do país perante a discricionariedade do poder real. No caso dos Estados Unidos, foi instituído o “império do direito” - *The Reign of Law* -, segundo o qual há uma lei superior consentida pelo povo, que estabelece os esquemas essenciais do governo e seus respectivos limites. No caso do Estado de direito francês, *L'État Légal*, concebe-se uma ordem jurídica hierárquica em que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 figura no vértice da pirâmide, seguida pela Constituição, pelas leis ordinárias e, por fim, pelos atos do poder executivo de aplicação das leis. Há que

Entretanto, ter um Estado regulado por leis, ou seja, um governo das leis e não de homens, em que o poder é submetido ao império do direito, não significa que este Estado seja legítimo do ponto de vista dos seus súditos. Para que isso ocorra, em tese, é necessário que seu poder seja constituído democraticamente. Para tanto, são constituídos dois mecanismos jurídico-políticos: a Constituição e a soberania popular. Em outras palavras, conforme Canotilho:

“O Estado constitucional é ‘mais’ do que um Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar’ o poder (*to check the power*); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*to legitimize State power*). (...) Só o princípio da *soberania popular* segundo o qual ‘todo poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de ‘charneira’ entre o ‘Estado de direito’ e o ‘Estado democrático, possibilitando a compreensão da moderna fórmula *Estado de direito democrático*” (CANOTILHO, 2003:100, grifos conforme original).

É, portanto, pela *laboriosa construção teórica* (CANOTILHO, 2003) que institui o poder constituinte que o Estado constitucional pôde ter seu viés democrático garantido. De acordo com este mecanismo, o *povo*, através de um ato constituinte, tem o poder de criar uma lei juridicamente superior a todas as outras e ordenadora da ordem política. É também a Constituição que, com o advento da modernidade, “acopla estruturalmente Direito e Política, permitindo tanto o reconhecimento da legitimidade do poder do governante em ser obedecido pelos indivíduos,

---

ser mencionado ainda o *Rechtsstaat*, isto é, o Estado de direito alemão, que surge no início do século XIX e que segundo Canotilho é um verdadeiro estado liberal, limitando-se à defesa da ordem e segurança públicas, e deixando os domínios econômicos e sociais a serem regulados pelos mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência. De qualquer maneira, trata-se em todos os casos de *Estados Constitucionais*, pois que são Estados submetidos ao direito, regido por leis e com ordenamento entre poderes.

bem como fornece o critério de validade das normas jurídicas” (SILVEIRA, 2008: 2) submetido à própria Constituição, que configura o ápice dessa estrutura. As constituições, seguindo Norberto Bobbio, estabelecem “limites não só formais mas também materiais ao poder político” na medida em que “os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos, erguem contra a pretensão e a presunção do detentor do poder soberano de submeter à regulamentação todas as ações dos indivíduos ou dos grupos” (BOBBIO, 2000: 101). Numa leitura crítica, Boaventura de Souza Santos afirma que: “O Estado constitucional do século XIX foi concebido como a máquina perfeita de engenharia social. A sua constituição formal, mecânica e artificial, conferia-lhe uma força e uma plasticidade nunca antes conseguida por qualquer outra entidade política” (SANTOS, 2007: 170).

De acordo com o jurista Paulo Bonavides:

“(…) A norma constitucional é de natureza política, porquanto rege a estrutura fundamental do Estado, atribui competência aos poderes, dispõe sobre direitos humanos básicos, fixa o comportamento de órgãos estatais e serve, enfim, de pauta à ação dos governos, visto que no exercício de suas atribuições não podem eles evidentemente ignorá-la” (*apud* PEREIRA, 2001: 106).

Restaria ainda compreender mais pormenorizadamente como é gerado e como é formado o poder constituinte, como este cria uma Constituição e também qual o papel da Constituição no Estado de direito (como ela é ou pode ser interpretada, e ainda como ela pode ser mudada<sup>82</sup>). Neste sentido, seria interessante, a partir de toda esta análise mais técnica, compreender o que se entende por democracia no Estado de direito democrático: quais seus alcances e quais seus limites<sup>83</sup>. Entretanto, para não nos alongarmos muito em searas alheias e mantermos o eixo

---

<sup>82</sup> Segundo Canotilho, o estabelecimento de limites ao poder de revisão da Constituição cria o chamado *paradoxo da democracia*, que “dificulta deliberadamente a vontade das gerações futuras na mudança de suas leis” (CANOTILHO, 2003: 1449). Sobre este ponto de *perplexidade jurídica e política*, ver Canotilho, 2003: 1449 e ss.

<sup>83</sup> Para trabalho bastante interessante sobre todas estas questões, ver PACHECO, 2008.

argumentativo deste trabalho, optamos por não avançar nestas questões que envolvem claramente Teoria do Estado, Teoria Constitucional e Ciência Política para seguir diretamente à análise que propusemos realizar na presente tese, e especialmente nos subitens seguintes, qual seja, como podemos compreender as leis propostas pelo Estado em sua interrelação com a realidade social ou fática? Como fazê-las espalhar-se pela realidade social? Em que medida é a realidade social que institui a interpretação das leis? Ou ainda, do ponto de vista doutrinário, como se relacionam a realidade social e as leis postas pelo Estado?

Para que a Constituição seja considerada válida como um conceito de *dever ser*, não basta um conjunto de regras jurídicas formalmente superiores, ainda que tenham sido instituídas por um poder constituinte. É imprescindível que estas regras assentem-se em valores que sejam dotados de *bondade material*; ou seja, não basta termos um documento designado como constituição para termos de fato uma constituição. “Esta existe, sim, quando o documento contém regras jurídicas materialmente consideradas como ‘boas’, ‘valiosas’ ou ‘intrinsecamente legítimas”<sup>84</sup> (CANOTILHO, 2003: 1131). Peter Habërle considera que a “teoria da constituição também é uma ‘ciência da cultura’, [e por isso] ela pode instruir-se facilmente a partir de outras ciências da cultura e procurar o diálogo com as artes” (HABÈRLE, 2008: 138). Esse jurista alemão considera que “o Estado constitucional, como uma representação básica da sociedade aberta, conhece as verdades ‘no plural’ como condições culturais conexas à liberdade e também à democracia, à equidade e ao bem comum” (idem). Para o autor, *existem condições culturais da verdade* e “o Estado constitucional é uma tal condição devido as suas três liberdades culturais: arte, ciência e religião” (HABÈRLE, 2002: 142).

Para utilizar a terminologia proposta por Honneth (2003), as normas devem ser *intersubjetivamente reconhecidas moralmente* pelos membros da sociedade. Isso se complexifica quando a sociedade é multicultural, pois, como vimos com Boaventura de Sousa Santos, Antony Hall, Kymlicka e Áries-Scherer, deve-se buscar um alargamento mútuo de horizontes, e não a prevalência de um horizonte cultural sobre o outro.

---

<sup>84</sup> Karine Bates considera que qualquer norma jurídica, incluindo as leis, não pode ser considerada enquanto tal sem ser também considerada em grande medida como uma norma social (BATES, 2006:77 *apud* Le Roy, 2006).

Por estar atrelada aos valores de uma dada sociedade, a Constituição necessariamente carrega conteúdos axiológicos por meio de suas normas. Segundo Canotilho (2003: 1139), para concretizar estes valores, necessariamente mutáveis, tanto quanto os valores de uma sociedade, as normas constitucionais podem ser consolidadas segundo os costumes e segundo a interpretação do texto constitucional. Este renomado jurista português considera que “uma constituição pode ser flexível sem deixar de ser firme”<sup>85</sup> (CANOTILHO, 2003: 1229). E mais, que qualquer texto constitucional tem duas dimensões fundamentais: “*pretensão de estabilidade* na sua qualidade de ‘ordem jurídica fundamental’ ou de ‘estatuto jurídico’ e *pretensão de dinamicidade* tendo em conta a necessidade de ela fornecer aberturas para as mudanças no seio político” (CANOTILHO, 2003: 1435).

Para tanto, cumpre dizer, baseando-nos fundamentalmente em Eros Roberto Grau (2004) e José Gomes Canotilho (2003), que compreendemos o sistema jurídico como um *sistema aberto*<sup>86</sup>,

---

<sup>85</sup> Joaquim Gomes Canotilho diferencia as tentativas de legitimação de uma interpretação constitucional criadora que se assentam na *interpretação normativa dos fatos*, e aquelas que se assentam na *interpretação da constituição de acordo com as leis*. Embora reconheça que as diferenças entre elas sejam, por vezes, quase imperceptíveis, o autor considera a primeira como inautêntica e a segunda como autêntica (ver CANOTILHO, 2003: 1230 e ss.). A primeira como sendo uma interpretação de *baixo-para-cima*, ou seja, da legislação infraconstitucional e da realidade fática para a constituição; e a segunda de *cima-para-baixo*, ou seja, das normas constitucionais para a realidade social e normas infraconstitucionais.

<sup>86</sup> Trata-se de uma concepção de direito que busca afastar-se do positivismo estrito, ou de um formalismo exclusivo, a quem comum e erroneamente é associado o nome de Hans Kelsen. Tal teórico, imerso no processo de positivação das ciências do século XIX, buscou determinar as funções estruturadoras e reguladoras do direito nas relações sociais, reconhecendo-as de modo sistêmico e autônomo. Para tanto buscou a lógica das noções jurídicas exclusivamente na razão teórica, apartada de qualquer sentido axiológico e político. Eis pequeno trecho em que Grau comenta a teoria proposta por Kelsen: “Kelsen realiza a aspiração, dos juristas do final do século XIX, de fazer ciência, no conceito positivista de ciência, dotada de rigor, axiomatizada. O clima positivista do final do século XIX clamava por uma ‘ciência do direito’. (...) Kelsen os satisfaz, construindo, porém, não uma ciência do direito, porém a ciência das normas jurídicas. O objeto da teoria pura, assim, não é o direito, porém as normas jurídicas” (GRAU, 2004: 34). Em outro momento, Eros Grau comenta que para Kelsen é mais importante a *estética* do que a *ética*, referindo-se à importância que assume a análise das relações formais das normas jurídicas,

incompleto, que evolui e se modifica, pois que é produto histórico e cultural das relações sociais em variados níveis (locais, nacionais, internacionais e mesmo supranacionais) e dimensões (política, econômica, social e cultural).

Eros Grau concebe que existem diferentes *direitos pressupostos* em um dado país, frutos de distintas culturas que o compõem. Esses *direitos pressupostos* tanto influenciam quanto são influenciados pelo *direito posto* pelo Estado - vale dizer, o direito positivo. Grau observou que o direito, mesmo o *direito posto*, é produzido a partir de múltiplas inter-relações, e por isso deve ser estudado “em movimento, em constante modificação, formação e destruição – isto é, como de fato ocorre na realidade concreta” (GRAU, 2004: 44). Devemos, sob esta perspectiva, ver os paradoxos do *direito posto* pelo Estado como reprodução das contradições das relações sociais existentes na sociedade, e, portanto, como elementos essenciais do seu discurso. A Constituição, por exemplo, tenta *conciliar valores de uma antinomia frontal*, que resultam da ação de forças e interesses contrapostos no processo constituinte (CUNHA, 2008: 25). Segundo a idéia defendida por Grau da *doutrina real do direito*, contraposta à *teoria jurídica formalista*, ao estudar o direito pratica-se “o *pensar* (a busca dos significados), e não meramente o *conhecer* (a busca da verdade)” (GRAU, 2004: 35, grifos conforme original). Sob esta perspectiva podemos dizer que não existe um direito *verdadeiro*, mas, sim, o direito *aceitável*, justificável<sup>87</sup>. Desta monta, há que

---

abandonada qualquer meditação de ordem ética na teoria pura do direito proposta por Kelsen (GRAU, 2004: 35).

<sup>87</sup> Existem importantes correntes doutrinárias que consideram a existência de apenas um julgamento correto para cada caso, o que nega a compreensão de que existam respostas diferentes para cada caso, todas justificáveis juridicamente. Exponentes como Dworkin e Alexy partilham parcialmente esta idéia, entendendo que a busca da resposta verdadeira deve servir como parâmetro norteador das decisões jurídicas, mas não deixam claro se acreditam que haja realmente uma resposta verdadeira para cada caso (ver, PEREIRA, 2001). Boaventura tem uma visão bastante crítica quanto à auferição de verdadeiro ou falso, verossímil e inverossímil, legítimo e ilegítimo que a ciência e o direito moderno se declaram portadores: “Como centros do sistema de representação, transformaram-se em árbitros das discriminações próprias de um tal sistema” (2007: 192).

se considerar o direito não como uma questão científica, mas como uma questão política<sup>88</sup> (GRAU, 2004: 35). Não se fala aqui que o direito e suas decisões envolvam questões político-partidárias. Mas, na medida em que o jurista interpreta, não apenas a Constituição, mas também a realidade dos fatos, esta decisão é política. Diz Eros que o direito só poderia ser considerado ciência, se por este termo estivesse referida a idéia de *decisão consumada segundo determinadas regras* (GRAU, 2004: 35). Estas regras, entretanto, segundo o autor, devem ser subsumidas dos *textos normativos* através da *prudência*<sup>89</sup> (GRAU, 2004: 41). Visto desta perspectiva, o problema da legitimidade das leis é indissociável do problema da legitimidade da interpretação das leis. E ambos têm importância não apenas doutrinal, mas também para a sociologia do direito, na medida em que estão relacionados ao problema da obrigação política, firmada no princípio de que “a obediência é devida apenas ao comando do poder legítimo” (BOBBIO, 2000: 91). Segundo Bobbio, “onde acaba a obrigação de obedecer às leis (a obediência pode ser ativa ou apenas passiva) começa o direito de resistência (que pode ser, por sua vez, apenas passiva ou também ativa)”. Por isso a sociologia do direito ou a antropologia do direito é essencial para a efetivação do próprio direito e, em sentido mais profundo, da Justiça, tendo em vista que “um poder que à base de um critério é afirmado como legítimo pode ser considerado ilegítimo à base de um outro critério” (BOBBIO, 2000:91).

Partilhamos a idéia de que a compreensão plena do Direito transcende a análise exclusiva das normas. Não só o direito costumeiro, mas também o direito positivado é produto cultural e, como tal deve ser flexível às mudanças que operam na vida social. Mas como isto se dá? E como manter a segurança e a previsibilidade jurídicas?

Dentre outras formas, pela assertiva de que *texto e norma* não se confundem. Nesta perspectiva, *amplamente aceita, independente da corrente doutrinária*, (SILVA, 2003: 616), a norma é criada

---

<sup>88</sup> Alexandre Teixeira de F. B. Cunha afirma categoricamente que “no Direito Constitucional, o mito da neutralidade científica é inadmissível, ante a impossibilidade de pensar-se uma Constituição ‘apolítica’ ou ‘desideologizada’” (CUNHA, 2008: 24).

<sup>89</sup> Michel Serres (1991) também enfatiza o caráter *prudente* da razão jurídica, em contraposição à racionalidade jovem e experimental da ciência.

a partir da interpretação do texto lingüístico (GRAU, 2004: 39). Ou seja, somente por meio da interpretação é que as disposições jurídicas (textos, enunciados) são transformadas em normas; cabe, portanto, ao juiz<sup>90</sup> desvendar as *normas contidas* nas disposições, criando as chamadas *normas de decisão*, a partir dos casos concretos (GRAU, 2004: 39). Vale a pena transcrever um pequeno trecho do depoimento de Eros Grau em entrevista à Rádio Justiça: “estou convencido de que a Constituição é produzida e reproduzida diariamente pelo judiciário. Há uma distinção fundamental que a doutrina conseguiu firmar (...) que é a distinção entre texto e norma. [A Constituição] não é um conjunto de normas, mas um *conjunto de possibilidades de normas*” (Programa Diálogos Democráticos, 08/10/2008).

Virgílio Afonso Silva corrobora esta idéia na medida em que diz conclusivamente que “toda norma, é, pois, produto da interpretação de um sinal lingüístico, quase sempre um texto” (SILVA, 2003: 617). Há correntes doutrinárias que consideram que a interpretação de uma norma jurídica não seja monopólio de juristas. A procuradora Débora Duprat cita juristas que endossam esta idéia: “Na expressão de Peter Häberle, *quem vive a norma acaba por interpretá-la ou, ao menos, co-interpretá-la*. Dworkin também admite que teóricos e práticos estão engajados num mesmo tipo de raciocínio, ou seja, numa tentativa de impor a melhor interpretação à prática que encontram” (DUPRAT, 2007: 22 *apud* SHIRAIISHI NETO, 2007, grifos conforme original). A tese sustentada por Peter Häberle acerca da chamada *sociedade aberta dos intérpretes da Constituição* defende que o âmbito do fazer hermenêutico não pode se restringir às instâncias oficiais, mas é um assunto que diz respeito a todos. Nas palavras de Rodolfo Viana Pereira, que tem um importante estudo sobre hermenêutica filosófica e constitucional e corrobora a tese de Häberle:

“Tendo em vista uma teoria da interpretação que se deva adequar à teoria da democracia,

---

<sup>90</sup> Embora para Kelsen (1979:469 e ss. *apud* GRAU, 2004: 39) apenas os juízes sejam os intérpretes autênticos da lei, claro está que, cotidianamente, todos interpretamos normas, seja lendo os sinais que configuram placas de trânsito quando conduzimos um veículo (exemplo proposto por Silva, 2003: 617), ou andamos pelas ruas, seja quando aceitamos alguma condição como “não aceitamos cartão de crédito” em um estabelecimento comercial.



(...) a interpretação constitucional é fruto não apenas dos intérpretes oficiais. (...) A interpretação constitucional não é um ‘evento’ exclusivamente estatal e a ampliação do círculo dos intérpretes consagra a necessidade da integração da realidade no processo interpretativo, caracterizando a Constituição enquanto processo público” (PEREIRA, 2001: 172).

Partindo dessa doutrina da *sociedade aberta dos intérpretes*, André Figueiredo compreende a Constituição como *expressão de um projeto social moralmente informado*:

“Se por um lado, a perspectiva comunitarista aponta para a percepção da Constituição como parte da consciência de uma comunidade histórica, por outro lado permite compreender o processo de interpretação, em contextos pluralistas, como o resultado do *embate entre projetos de Constituição*, articulados pelo povo em sua manifestação concreta, *através da diversidade das formas de mobilização coletiva*. Daí a importância da abertura do processo de interpretação constitucional, já que é o alargamento da comunidade de intérpretes (que passa a contar com partidos, associações, imprensa, cidadãos, etc.) que permitirá o confronto das ‘forças políticas portadoras de projetos’, nos termos de Peter Häberle” (FIGUEIREDO, 2009: 10-11, grifos nossos).

Karine Le Breton afirma que é preciso saber diferenciar *o direito da prática e a prática do direito*, sendo que ambos levam ao fenômeno da apropriação do direito escrito pela população. Segundo a autora, esta diferenciação funda por demonstrar que o direito estático ou escrito tem sucesso entre os cidadãos muito mais devido à sua aplicação *contra legem*, que devido ao respeito acrítico do direito posto (BRETON, 2006:93 *apud* Le ROY, 2006:19).

Para compreender o alcance e a importância dessas idéias, vale ainda citar o trecho seguinte também escrito por Rodolfo Viana Pereira:

“Nesse sentido, as forças oficiais, sociais e privadas deixam de ser encaradas como meros objetos para transformarem-se em sujeitos do processo de interpretação constitucional, confirmando a tese de que a Constituição estrutura não apenas o Estado em sentido

estrito, mas também a própria esfera pública. Ou seja, tais forças ‘representam um pedaço da publicidade e da realidade da Constituição’, sendo ‘elementos que se colocam dentro do quadro da Constituição’” (PEREIRA, 2001: 172).

Eduardo Couture<sup>91</sup> também tem posicionamento bastante eloqüente com relação ao papel criativo e democrático da interpretação das normas jurídicas:

“é verdade que, em cada atitude interpretativa, existe um pressuposto, ou, como se disse, um substrato filosófico. Interpretar é, ainda que inconscientemente, tomar partido por um concepção do Direito, o que significa dizer, por uma concepção de mundo e da vida. Interpretar é dar vida a uma norma. Esta é uma simples proposição hipotética de uma conduta futura. Assim sendo, é um objeto ideal, invisível (já que o texto escrito é a representação da norma, mas não a própria norma) e susceptível de ser percebido pelo raciocínio e pela intuição. O raciocínio e a intuição, todavia, pertencem a um determinado homem e, por isso, estão prenhes de subjetivismo. Todo intérprete é, embora não o queira, um filósofo e um político da lei” (COUTURE, 1956:23).

Joaquim Gomes Canotilho, por seu turno, ressalta que o direito *criado* pelos juízes, a partir das *normas de decisão* dos casos concretos, “constitui um dos momentos mais significativos da pluralização das fontes de direito” (CANOTILHO, 2003: 705). Além disso, acrescenta que “o direito constitucional é um direito ‘vivo’, é um ‘direito em ação’ e não apenas um ‘direito nos livros’. Precisamente por isso, existe um *direito constitucional não escrito* que embora tenha na constituição escrita os fundamentos e limites, completa, desenvolve, vivifica o direito constitucional escrito” (CANOTILHO, 2003: 1139, grifos conforme original). Rodolfo Vianna Pereira reflete sobre as possibilidades da interpretação:

---

<sup>91</sup> Este autor foi citado por Alexandre Corrêa Leite, juiz de direito, para fundamentar sua decisão de indeferimento à liminar de reintegração de posse requerida por parte de proprietários que tiveram suas terras invadidas por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Estado do Pará (Autos nº5018/03). COUTURE, Eduardo. Interpretação das Leis Processuais. Max Limonad (1956:23). A decisão está disponível no site: < <http://www.incra.gov.br/arquivos/0269700270.pdf>>, acessado em 26/01/2009.

“Palavras, frutos de convenções lingüísticas, não possuem um significado unívoco e preexistente. Em verdade, textos cobram sentidos diferenciados conforme o uso empregado, conforme os distintos jogos de linguagem, na acepção de Wittgenstein. Lado outro, é impossível acercar-se das palavras com uma consciência aistórica, hábil a ‘encontrar’ a vontade normativa que repousaria estaticamente impregnada no texto. Certo é que Gadamer vai mencionar que o objeto tem algo a nos dizer, mas essa assertiva não pode jamais ser confundida com o dogma da *mens legis* ou da *mens legislatoris*, pois, como visto, a possibilidade de compreensão se dá, exatamente, na fusão de horizontes entre o ‘mundo’ do sujeito e o ‘mundo’ do objeto, nunca como um movimento unilateral do intérprete que, com sua razão absoluta, lançaria luzes no fenômeno observado para que suposta vontade oculta pudesse resplandecer em luminosidade” (PEREIRA, 2001: 112).

Este entendimento pode sugerir que as decisões jurídicas prescindam de previsibilidade. E, de fato, a legitimidade da Corte Constitucional, ou seja, do *oráculo* escolhido para interpretar as normas constitucionais, vem sendo questionada quando objetiva-se que juízes da Suprema Corte tomam decisões que invadem a esfera do legislador constitucional e ordinário, extrapolando o conteúdo das normas constitucionais<sup>92</sup>. A este respeito, Pablo Vianna Pacheco afirma:

---

<sup>92</sup> O caso do julgamento da Raposa Serra do Sol pelo Supremo Tribunal Federal (Petição 3888) é exemplar neste sentido. É controvertido se a decisão da Corte Suprema, que determinou as dezenove condicionantes para a demarcação da TI de forma contínua excedeu a atribuição do Supremo no caso, criando normas que não estavam de nenhuma forma no texto constitucional. De acordo com entrevista concedida pelo Ministro Carlos Ayres Brito, relator do processo: “Na realidade, as 19 cláusulas foram uma inovação de forma, e não conteudística. Já estavam no meu voto e na Constituição. O Menezes Direito me disse várias vezes: ‘Britto, estudei, estudei, estudei, e nossos votos são rigorosamente convergentes. Em tudo. Apenas, eu vou inovar na técnica’. E eu aplaudi.” (Entrevista concedida pelo Ministro ao Correio Braziliense, em 06/04/2009, Brasil, p.6).

Mércio Pereira Gomes, ex-presidente da FUNAI, por seu turno, criticou: “Enfaticamente, o STF se pronunciou sobre o princípio de que o direito indígena não se sobrepõe ao direito da defesa nacional e da proteção do meio ambiente. Afirmção juridicamente desnecessária, apenas para politicamente posicionar

---

a Constituição brasileira acima da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, promulgada pela ONU, que fala em seu artigo 3º que os índios têm direito à autodeterminação. Adicionalmente, propôs novos parâmetros para regular a demarcação de novas terras indígenas, parâmetros que vão requerer a anuência de estados e municípios sobre o reconhecimento dessas terras. Por tudo isso, o STF deu um freio de arrumação no indigenismo brasileiro” (O Globo, 15/01/2009, p.7).

Ana Paula Caldeira Souto Maior, advogada do Instituto Socioambiental, também se posicionou desfavoravelmente com relação a algumas das cláusulas propostas: “Elas [as cláusulas] trazem inquietações. Algumas delas repetem o texto constitucional - e quanto a isso não há problema algum - mas aquelas que representam inovações, trazem algumas preocupações. Uma delas é com relação à construção de obras, que em terras indígenas que forem consideradas de cunho estratégico pelas Forças Armadas não precisarão de consulta às comunidades indígenas, nem à Funai. Entendo que isso fere o direito das comunidades indígenas de serem ouvidas, de criar um diálogo com o poder público para realizar qualquer obra dentro do seu território. A convenção 169 da OIT [Organização Internacional do Trabalho] sobre populações indígenas e tribais é bem clara ao dizer que os povos indígenas devem ser consultados sob quaisquer medidas administrativas ou legislativas que vão afetá-los. A gente entende que essa é uma questão que traz preocupações.

Outra é a vedação da ampliação de terras que já foram demarcadas. As terras indígenas que foram demarcadas antes da Constituição de 1988 foram demarcadas dentro da perspectiva de que os índios iriam ser assimilados à sociedade nacional, que eles deixariam de viver de acordo dos seus usos, costumes e tradição. A partir de 1988, a Constituição reconhece a forma própria de existir dos povos indígenas e eles têm o direito de manter a sua própria cultura, falar a sua própria língua, ter suas concepções de saúde, educação. E a demarcação das terras indígenas é feita com o que está descrito na Constituição do que são as terras indígenas.

São estabelecidos, então, quatro critérios: que as terras indígenas são os locais onde os índios moram e habitam, são as áreas que eles precisam para manter suas atividades produtivas, são as áreas onde haja condições físicas - rios, matas - que permitam eles se reproduzirem, como também áreas onde eles precisam ter para a reprodução física e cultural. Física no sentido de que as populações vão aumentar e eles precisam ter uma terra suficiente para isso e reprodução cultural são áreas onde têm um significado mítico, religioso, para cada população específica.

As terras que foram demarcadas a partir de 1988, como é a terra indígena Raposa Serra do Sol, como é a terra indígena Yanomami e outras, levaram em consideração esses aspectos constitucionais. As terras que foram demarcadas antes de 1988 não levaram em consideração esses aspectos, pelo contrário, levaram

“Critica-se a Suprema Corte por defender os direitos individuais que a Constituição não estabelece diretamente e por impor as preferências políticas dos próprios juízes sobre as leis feitas democraticamente pelos legislativos eleitos. Segundo esses críticos, o ‘ativismo jurídico’ (*judicial activism*) cria um governo de juízes (não eleitos e não democraticamente responsáveis por seus atos) que substituem a vontade dos representantes eleitos pelo povo pelas suas próprias convicções, criando assim um ‘despotismo axiológico’” (PACHECO, 2008: 141, 142).

Segundo este ator, trata-se de uma discussão que remete mais a uma disputa pela divisão dos poderes, que à própria legitimidade da existência de uma Justiça Constitucional (PACHECO, 2008: 144). Outrossim, trata-se de escolher entre um Estado de Direito *centrado nos textos legais*, ou *centrado no direito*, como colocou a questão Ronald Dworkin (*apud* PACHECO, 2008: 146). Esta segunda acepção considera que os direitos não se restringem àqueles estatuídos nos textos legais, mas também se constituem de valores morais, não declarados no ordenamento positivo, fundados “em princípios morais transcendentais e aferidos por meio da legislação e dos precedentes judiciais – e não decorrentes da legislação e dos precedentes” (*apud* PACHECO, 2008: 148). E, em tom conclusivo, Pacheco arremata: “mesmo sabendo que há controvérsias, na sociedade, sobre quais os direitos morais que as pessoas têm que não estão dentro do livro das

---

em consideração que os índios estavam ali no local e que eles não precisariam de nenhum outro espaço porque o seu futuro era ser assimilados, era passar a viverem sem a sua cultura.

Então vários pedidos, se não me engano 90 pedidos, estão encaminhados à Funai solicitando a ampliação dessas áreas indígenas. Essas populações que moram nessas áreas serão diretamente afetadas por essa orientação que foi estabelecida pelo STF. Esses 90 pedidos que estão em processos podem ser prejudicados” (Entrevista publicada em 24/03/2009 Fonte: [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br); acesso em 25/03/2009).

De acordo com a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha e Paulo Sérgio Pinheiro, “O problema, se o há, não é, portanto, jurídico, mas político – ou melhor, de ganância” (FSP, 07/12/2008, Tendências/Debates, p. A3).

regras, Dworkin defende que essa contradição sobre as fronteiras, de forma alguma, retira das pessoas esses direitos” (PACHECO, 2008: 147).

De qualquer maneira, o Estado de Direito *centrado no direito* - para usar a terminologia de Dworkin - também tem como alicerce fundamental, ponto de partida e de chegada para qualquer interpretação, os limites do texto normativo, embora pressuponha maior flexibilidade em sua interpretação do que o Estado de direito *centrado nos textos legais*. Além disso, deve o aplicador da lei, sempre que os elementos que compõem uma determinada relação permitirem, proceder a um ou vários dos mecanismos de interpretação existentes na doutrina, os quais servem exatamente para clarear como deve ser feita a interpretação. Assim, a distinção entre um Estado de Direito *centrado nos textos legais*, e um Estado de Direito *centrado no direito* passa a ser, basicamente, uma distinção sobre os limites interpretativos (PACHECO, 2008).

Chegando a este ponto, percebemos a relevância que assume o Poder Judiciário, quando é chamado a decidir sobre casos concretos de usurpação de direitos. Urbano Ruiz (2005) defende a possibilidade de utilização do Judiciário para o desenvolvimento de políticas públicas e para exigir das autoridades que cumpram seus deveres, sendo um caminho preferencial para atingir tais objetivos, as ações coletivas. Segundo ele, “é necessário explorar melhor esse instrumento a serviço do povo, democratizando o Judiciário de modo a fazer dele um serviço público”<sup>93</sup> (RUIZ, 2005: 12). De fato, se o Judiciário destina-se, em grande medida à garantia de direitos, “é preciso que passemos a utilizá-lo como instrumento para cobrar e acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas” (RUIZ, 2005: 17). Em outras palavras:

“Se modernamente o Estado deve ser encarado como um implementador de políticas públicas, de modo a construir uma sociedade mais justa, igual e solidária, que tenha por

---

<sup>93</sup> Urbano Ruiz (2005: 11-12) vê de forma negativa o fato de a recente reforma do Judiciário prever a força vinculante das decisões proferidas pela cúpula judiciária. Segundo ele, o fato da elite dirigente do país ser julgada criminalmente apenas pelas Cortes Superiores, e a jurisprudência ser advinda apenas destas cortes, desequilibra a autonomia e poder de decisão dos juízes de primeiro grau. O jurista defende que uma possibilidade de lutar contra o engessamento destas decisões, e a favor da democratização das decisões do Judiciário, são as ações coletivas.

meta a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º da CF), é possível exigir juridicamente que os administradores públicos implementem medidas ou políticas que permitam vida mais digna e justa a cada brasileiro” (RUIZ, 2005: 15).

Neste contexto, o juiz deve ser visto pelo cidadão como um garantidor de direitos, e, para tanto, se faz necessário o investimento de uma formação mais humanista aos juízes (RUIZ, 2005; SANTOS, 2007), para que sejam capazes de julgar com justiça e sabedoria questões que envolvem a construção de uma sociedade justa e sustentável social, ambiental e economicamente. Enorme desafio, que só pode ser cumprido mediante a mobilização da sociedade civil em busca da concretização dos direitos que lhes são garantidos e dos que o devem ser. Vale lembrar a assertiva de um dos mais ilustres juristas alemães do século XIX, Rudolf Von Ihering, segundo o qual, “o fim do direito é a paz, o meio de que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo –, ele não poderá prescindir da luta” (IHERING, 2001: 27).

Finalmente, vale citar o entendimento de Konrad Hesse, segundo o qual:

“Embora a Constituição não possa por si só realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se estas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar esta ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se se fizerem presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade de poder, mas também a vontade da Constituição” (HESSE, 1999:19 *apud* RUSSO JUNIOR, 2005: 24).

Para que tais imperativos se façam palpáveis e não apenas retóricos, é preciso compreender minimamente quais são as técnicas interpretativas de que se valem os juízes para fundamentar suas decisões, que visam, por princípio, à consecução da Justiça.

Este exercício não pretende ser um levantamento exaustivo sobre o tema, mas busca elaborar uma argumentação no sentido das conseqüências jurídicas que a diversidade de interpretações pode propiciar. Faremos aqui uma primeira aproximação do universo formal do direito para endossar a idéia de que “o raciocínio jurídico é um exercício de interpretação construtiva” (DWORKIN, 1999: XI). Em outras palavras, de que é “no primor argumentativo, [que é possível encontrar] a racionalidade necessária para justificar o controle do mero subjetivismo e, portanto, o respeito ao padrão de segurança jurídica e adequabilidade ínsitos ao Estado de Direito” (PEREIRA, 2001: 6). Ou ainda, valendo-nos de Gunther Teubner, este exercício será importante para fundamentar a idéia de que: “inexiste qualquer pretensa lista de regras, princípios e métodos que dê conta por si só da interpretação do Direito e que fique à margem da crítica e da necessidade da argumentação” (*apud* PEREIRA, 2001: 116). No limite, entendendo a Constituição como um *projeto político a ganhar e a construir*, trata-se nem tanto de um problema de interpretação, em sentido estrito, mas de *legitimidade política* (QUEIROZ, *apud* PEREIRA, 2001: 118).

As considerações doutrinárias e terminológicas que serão feitas nos próximos subitens deste capítulo serão úteis para compreendermos de maneira bastante preliminar como funcionam alguns dos argumentos que subsidiam o raciocínio jurídico. Esse exercício se propõe a fornecer elementos para *pensar* o contexto jurídico estatal imbricado no caso da presença de grupos tradicionais em UCs e desvela, dessa forma, diferentes maneiras de como podemos compreender, do ponto de vista jurídico-doutrinário, a colisão de normas que ocorre no caso que aqui nos interessa, bem como possíveis soluções aventáveis.

## **2.9. Espécies normativas: entre princípios, regras e postulados**

O que são regras? O que são princípios? O que os diferencia, e como proceder quando há colisão entre eles? Será que cada norma deve ser considerada somente como regra ou somente como princípio? Qual a diferença entre considerar uma norma como regra ou como princípio? Como esta definição pode afetar as decisões e interpretações jurídicas? Todas essas questões são discussões a respeito da definição de *espécies normativas*. A doutrina sobre a questão não é consensual. Nem sobre como elas se caracterizam, e nem sobre quais são as espécies normativas existentes. Grande parte dos estudiosos do direito considera que todas as normas jurídicas são ou regras ou princípios. A distinção clara entre espécies normativas é feita originalmente pela



doutrina alemã e ganha nova projeção a partir dos estudos feitos por Ronald Dworkin e por Robert Alexy. Nos termos de Virgílio Afonso da Silva (SILVA, 2003: 609), Dworkin e Alexy operam uma distinção *qualitativa e lógica* das regras e dos princípios. Por outro lado, no Brasil, a tese mais difundida defende que a distinção entre princípios e regras é relacionada ao *grau* (de generalidade, de abstração ou de fundamentabilidade), e não à qualidade da norma<sup>94</sup>. Há ainda alguns estudiosos que compreendem que além das regras e dos princípios, existem os postulados jurídicos (ÁVILA, 2004). E há ainda os que consideram inútil ou impossível operar uma distinção entre espécies normativas (cf. ALEXY, 2008; AARNIO, 1989 *apud* SILVA, 2003). Analisemos mais pormenorizadamente estas questões para compreendermos suas possíveis implicações na interpretação e aplicação das normas positivadas.

### **2.9.1. Regras e princípios, uma diferença de grau**

Dentre os que advogam que a distinção entre espécies normativas é fundamentada numa diferença de grau, é possível elencar os autores que defendem que exista uma relação hierárquica entre princípios e normas, sendo os primeiros considerados “normas jurídicas de natureza lógica anterior e superior às regras e que servem de base para a criação, aplicação e interpretação do direito” (CAMPOS, 2008:52). Bandeira de Mello afirma que os princípios constituem:

“o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico” (MELLO, 1980: 230, *apud* CAMPOS JUNIOR, 2008:52).

No mesmo sentido assevera Karl Larenz (*apud* ÁVILA, 2004: 27), para quem os princípios são normas de grande relevância para o ordenamento jurídico, na medida em que estabelecem

---

<sup>94</sup> A tentativa de conciliar as duas correntes doutrinárias pode ser entendida como um dos motivos da inconsistência de muitas das teorias apresentadas (SILVA, 2003: 613).

fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do Direito, deles decorrendo, direta ou indiretamente, normas de comportamento. Para este autor (Karl Larenz):

“os princípios seriam pensamentos diretivos de uma regulação jurídica existente ou possível, mas que ainda não são regras suscetíveis de aplicação, na medida em que lhes falta o caráter formal de proposições jurídicas, isto é, a conexão entre uma *hipótese de incidência* e uma *consequência jurídica*. Daí porque os princípios indicariam somente a direção em que está situada a regra a ser encontrada, como que determinando um primeiro passo direcionador de outros passos para a obtenção da regra” (ÁVILA, 2004: 27).

Canaris salienta a *fundamentação axiológica dos princípios*, estatuidando essa característica como uma das definidoras da distinção entre princípios e regras, bem como o caráter limitativo e complementar dos princípios (CANARIS, 1983: 50 e ss. *apud* ÁVILA, 2004:28). Isto significa que os princípios carregam valores explícitos e carecem de regras para sua concretização. São, portanto, segundo esta visão, as regras e os princípios, normas jurídicas complementares.

Segundo Gazola (GAZOLA, 2006:9), há parte da doutrina, atualmente minoritária, que entende que os princípios são apenas declarações de intenção do Estado, algo definido como *norma programática não vinculante*, que não gera qualquer direito. Campos Júnior diz que a teoria da norma programática é “uma espécie de limbo constitucional, (...) que contempla as normas contenedoras de expressões de direitos para as quais a impositividade do cumprimento ficava a depender de providências supervenientes, sem limite temporal para sua adoção e sem sanção específica para o seu não-cumprimento” (CAMPOS JUNIOR, 2008: 32).

Virgílio Afonso da Silva sintetiza que a idéia por trás de todas estas concepções é a de que “*princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema*, enquanto que as regras são definidas como uma concretização desses princípios e teriam, por isso, caráter mais instrumental e menos fundamental” (SILVA, 2003: 612, grifos conforme o original). Neste sentido, há também diversas tentativas de classificação dos princípios constitucionais e, mencionando apenas teóricos da língua portuguesa, Virgílio Afonso da Silva exemplifica:

“Canotilho, por exemplo, fala de princípios jurídicos fundamentais, princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios constitucionais impositivos e princípios-garantia. José Afonso da Silva, por sua vez, fala em princípios constitucionais fundamentais e princípios constitucionais gerais. Jorge Miranda fala, ainda, em princípios axiológicos fundamentais, princípios político-constitucionais e princípios constitucionais instrumentais. Luís Roberto Barroso, por fim, fala em princípios fundamentais, princípios gerais e princípios setoriais” (SILVA, 2003: 612).

Por outro lado, segundo a doutrina de Alexy, o conceito de princípio não implica fundamentabilidade da norma: esta pode ou não ser fundamental e ser princípio. O que caracteriza um princípio é sua *estrutura normativa*. Ocorre que muitos autores iniciam a classificação operada por Alexy, mas adicionam o caráter de fundamentabilidade dos princípios como uma das características desta espécie normativa. E isso, segundo Silva, deve ser feito com cautela, sob risco de criar uma teoria contraditória de classificação das normas (SILVA, 2003: 614). Silva chama a “adoção de teorias incompatíveis como se fossem compatíveis pelo termo *sincretismo metodológico*” (SILVA, 2003: 625).

### **2.9.2. Regras e princípios, uma diferença qualitativa: Robert Alexy**

Ávila (ÁVILA, 2008: 28) afirma que foi na tradição anglo-saxônica que a definição de princípios recebeu decisiva contribuição, sobretudo através dos estudos conduzidos pelo filósofo do direito norte-americano Dworkin. Para Dworkin, as regras são aplicadas na forma tudo ou nada:

“as regras indicam conseqüências jurídicas que se seguem automaticamente quando ocorrem as condições previstas: (...) se se dão os fatos por ela estabelecidos, então ou a regra é válida e, em tal caso, deve-se aceitar a conseqüência que ela fornece; ou a regra é inválida, e, neste caso, não influi sobre a decisão” (CAMPOS JUNIOR, 2008:55).

Virgílio Afonso da Silva (2003: 610) assevera que no pensamento de Dworkin as regras *ou valem, ou não valem*. No caso dos princípios, todos são válidos, mas importa perceber qual deles tem maior peso (metaforicamente compreendido) no caso concreto. Isto é feito a partir de um *sopesamento* dos princípios colidentes.

Raimundo Campos Junior segue na mesma linha, argumentando que para Dworkin, princípios são exigências de justiça, de equidade ou de qualquer outra dimensão da moral (DWORKIN, 1989: 86,87 *apud* CAMPOS JUNIOR, 2008: 55). Ou seja, os princípios possuem uma ‘dimensão de peso’, valorativa, ausente nas regras<sup>95</sup>. No caso de conflito entre dois ou mais princípios, deve-se proceder à *ponderação* de valores de acordo com o caso específico e o princípio com peso relativo maior se sobrepõe ao outro, sem que este perca sua validade. Este juízo de ponderação deve ser buscado segundo critérios de razoabilidade e de proporcionalidade. No caso de conflito entre duas regras, para o mesmo autor, uma delas deve ser invalidada e excluída do sistema jurídico. Nessa hipótese, segundo Dworkin, os critérios para a solução da antinomia seriam eminentemente técnicos e racionais, sem qualquer juízo valorativo por parte do aplicador do direito (CAMPOS JUNIOR, 2008:57).

Eduardo Appio coloca uma questão importante à teoria defendida por Dworkin. Se para este autor, os princípios jurídicos são carregados “de valores morais, partilhados por uma estrutura unitária que é a comunidade, como poderíamos aceitar tal nível de abstração, desconsiderando o papel individual do julgador?” (APPIO, 2003: 95). Appio, utilizando a teoria freudiana, defende que os princípios, e, portanto os valores que deontologicamente lhe subjazem, são considerados pelo julgador no processo de tomada das decisões não apenas de forma racional e consciente, mas também inconsciente, tanto nos casos difíceis, quanto nos fáceis (APPIO, 2003: 95). Neste ponto Eduardo discorda da teoria de Dworkin, e, por conseguinte também discorda da concepção de que para cada caso haja uma única decisão correta, como propõe Dworkin, pois que a interpretação, ainda que racional e técnica, versa sobre valores, e com relação a valores não é possível estatuir uma hierarquia absoluta, conforme o próprio Dworkin reconhece.

---

<sup>95</sup> Ávila questiona a afirmação de que os princípios possuiriam uma dimensão de peso que os diferenciaria das regras. Argumenta este autor que a dimensão de peso é “*resultado de juízo valorativo do aplicador*”, e não dos textos normativos em si (ÁVILA, 2004: 51).

Robert Alexy deu seguimento ao pensamento de Dworkin, complexificando-o. De acordo com Gazola (2006), Silva (2003) e Ávila (2004), Alexy capitaneia o pensamento doutrinário dominante no Brasil. Este autor manteve a idéia de distinção entre regras e princípios baseada numa diferença qualitativa, e não de grau, da mesma forma como havia proposto Dworkin<sup>96</sup>. Entretanto, coube a Alexy o desenvolvimento da idéia de princípios como *mandamentos de otimização*. Segundo esta concepção, os princípios jurídicos consistem numa espécie de norma jurídica “que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2008: 90). Ou seja, nas palavras de Humberto Ávila:

“Para Alexy, o ponto decisivo para distinção entre regras e princípios é que estes são mandados (ou mandamentos) de otimização, isto é, os princípios são normas que ordenam algo que deve ser realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Significa que os princípios podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento depende não somente das possibilidades reais, mas também das jurídicas. Por sua vez, as regras são normas que somente podem ser cumpridas ou não. Têm, pois, caráter de mandados definitivos” (ÁVILA, 2004: 59).

Além disso, segundo Letícia Amorim, Alexy problematizou um pouco mais o caso da colisão entre regras já que, na teoria proposta por Dworkin, as regras têm sempre caráter definitivo, e a colisão entre duas delas só poderia ser resolvida com a exclusão de uma das regras do sistema jurídico. Alexy propõe que há casos em que regras colidentes devem ser superadas pela criação de regras de exceção e, neste caso, o caráter tudo-ou-nada das regras adquire um aspecto *prima facie*, atribuído normalmente apenas aos princípios (AMORIM, 2005: 128).

---

<sup>96</sup> Patrícia Marques Gazola (GAZOLA, 2006) tem entendimento diverso com relação à distinção entre regras e princípios operada por Alexy, pois segundo sua leitura deste autor, ele defende que tanto princípios quanto regras, são normas que dizem o que deve ser feito, sendo os primeiros dotados de alto *grau de generalidade*, e as segundas com *grau relativamente baixo de generalidade* (GAZOLA, 2006:9). Entretanto, tanto Silva quanto Ávila defendem que a teoria de Alexy não pressupõe nenhuma diferença de grau entre regras e princípios.

Entretanto, Alexy insiste que se trata, ao contrário do que ocorre no caso da colisão entre princípios, no caso de colisão entre regras, de “uma decisão sobre validade” (ALEXY, 2008: 93). E isto significa que no entendimento de Alexy, “não importa a forma como sejam fundamentados, não é possível que dois juízos concretos de dever-ser contraditórios entre si sejam válidos” (ALEXY, 2008: 92), ou seja, duas regras que se contradizem não podem ser válidas simultaneamente, como podem ser os princípios.

Uma crítica que se faz desta concepção da colisão de princípios é que ao ponderar os princípios colidentes nos casos concretos, podendo-se chegar à precedência de um deles em um determinado caso e à precedência de outro em caso diferente, a decisão judicial pode transformar-se “em um artifício arbitrário por excelência” (SILVEIRA, 2008:4). Contudo, por outro lado, a definição precisa de qual princípio deve prevalecer em todos os casos fáticos e jurídicos possíveis é logicamente impossível. A proporcionalidade, como veremos adiante, é uma metodologia que pode e deve ser acionada, garantindo segurança jurídica e a possibilidade de uma interpretação justa para o caso concreto, fundamentando as decisões sem a necessidade de que elas sejam ou estendidas a todos os outros casos semelhantes ou apenas pontuais. A partir do exame da proporcionalidade, o que se estabelece é uma relação de *precedência condicionada* entre princípios colidentes com base nas circunstâncias do caso concreto, o que consiste na fixação de condições sob as quais um princípio tem precedência em face do outro, não excluindo a possibilidade de que esta relação de precedência venha a ser repensada em outros casos semelhantes (ALEXY, 2008: 96).

Em que pese a clareza da definição proposta por Alexy de que, como regras instituem deveres definitivos, elas não devem ser sopesadas e trata-se de reconhecer-lhes a validade ou invalidade no caso concreto, para este autor, a solução para a colisão entre regras só é possível através da criação de uma regra de exceção, que passa a fazer parte do ordenamento jurídico; ou da declaração de invalidade de uma delas, que passa a ser definitivamente excluída do ordenamento jurídico. Ora, entretanto o próprio Alexy reconhece que, no caso da criação de uma regra de exceção, o caráter definitivo da regra torna-se *prima facie* embora de natureza distinta do caráter *prima facie* atribuído aos princípios. Ou seja, a determinação do caráter definitivo das regras “pode falhar diante de impossibilidades jurídicas e fáticas” (ALEXY, 2008: 104). Em outro momento, Alexy afirma que “as reflexões levadas a cabo até agora demonstram que regras e princípios são razões de naturezas distintas. Princípios são sempre razões *prima facie* e regras

são, se não houver o estabelecimento de alguma exceção, razões definitivas” (ALEXY, 2008: 106). Vale nos perguntar, no entanto, se a existência de tais regras de exceção mantêm a solidez da tese defendida pelo autor de que “há um critério que permite que se distinga, de forma precisa, entre regras e princípios” (ALEXY, 2008: 90).

Além disso, Alexy afirma que “normalmente, princípios são relativamente gerais, porque ainda não estão em relação com as possibilidades dos mundos fático e normativo” (ALEXY, 2008: 108). Ou seja, o grau de abstração também pode ser considerado relevante para a definição de um princípio na teoria de Alexy. Por outra, o autor admite que há casos de colisões entre princípios que podem ser resolvidos por meio da declaração de invalidade de um deles (conforme ocorre no caso da colisão entre regras), embora seja raro.

Outro ponto que nos faz questionar a validade da concepção de que é possível estabelecer uma *distinção precisa* entre regras e princípios, é quando Alexy afirma que “regras podem ser também razões para outras regras e princípios podem também ser razões para decisões concretas. (...) De outro lado, princípios podem também ser razões para decisões, isto é, para juízos concretos de dever-ser” (ALEXY, 2008: 107). Contudo, é preciso considerar que princípios são sempre razões *prima facie*, e que “isoladamente considerados eles estabelecem apenas direitos *prima facie*” (ALEXY, 2008: 108). Ou seja, “em si mesmos, princípios nunca são razões definitivas” (idem).

Ainda levantando pontos que desvelam as fragilidades da *distinção clara* entre espécies normativas na teoria de Alexy, é possível mencionar que a negação de sopesamento às regras parece ser algo inviável frente à necessidade de criação de uma regra de exceção, ou mesmo de invalidação de uma das regras. Da mesma maneira que um texto não é uma norma, mas uma possibilidade de norma, uma decisão não pode ser apenas técnica, embora prescindida de técnica. Neste sentido, e em suma, apesar de toda construção teórica para diferenciar regras e princípios, não fica claro como definir se uma norma é regra ou princípio – embora as conseqüências de considerá-la como uma ou outra coisa seja imensa do ponto de vista formal.

Para além das complexidades que foram constatadas com a ponderação das possíveis objeções propostas pelo próprio Alexy, sua teoria é reconhecida, junto com a de Dworkin, como instauradora de distinções *fortes* entre princípios e regras (ÁVILA, 2004; SILVA, 2003). Consideramos importante conhecer uma teoria que conceba esta distinção entre princípios e regras como *fraca*. Para tanto, selecionamos a teoria proposta pelo próprio Ávila. Antes, porém,

de passarmos a ela, faremos um breve exercício analítico para pensar como poderia ser solucionada a colisão entre duas normas constitucionais, relacionadas ao contexto por nós estudado, utilizando a teoria de Alexy.

Tomemos como exemplo a seguinte proposição fática: o caso de grupos tradicionais, representantes do patrimônio cultural brasileiro, cujos modos de criar, fazer e viver incluem atividades que colocam em risco a função ecológica de fauna, podendo igualmente levar à extinção de espécies (como no caso dos quelônios, tradicionalmente utilizados para alimentação e comércio, por exemplo)<sup>97</sup>. Diante dos dois dispositivos abaixo transcritos, vejamos como poderíamos pensar uma interpretação para as normas colidentes de acordo com a teoria de Alexy:

Art. 216, § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural<sup>98</sup> serão punidos, na forma da lei.

Art. 225, [§ 1º - Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público]: inc. VII - 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.

---

<sup>97</sup> Esta situação fática, embora facilmente encontrável pelos rios e florestas amazônicas ou mesmo em outros biomas nacionais, pode ser muito complexificada, como é o caso das análises situacionais que faremos no capítulo seguinte. Dentre as variáveis que podem contribuir neste incremento de complexidade estão: a reivindicação destes grupos tradicionais pelo reconhecimento do Estado de sua identidade indígena ou quilombola; o fato de eles estarem vivendo em locais que passam a ser reconhecidos como UCs; o fato de o Estado não dispor de recursos humanos e financeiros para garantir nem a proteção da fauna e flora, e nem a proteção da diversidade cultural; entre outros.

<sup>98</sup> Sendo que, segundo o caput do 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: II - os modos de criar, fazer e viver".



Aparentemente, se formos seguir a teoria de Alexy, trata-se de duas regras. Dentre os critérios aplicáveis à definição das regras, ambos dispositivos atendem aos seguintes: os dois são, sem grandes esforços interpretativos, subsumidos dos textos normativos (SILVA, 2003: 218). Da mesma maneira, ambos instituem deveres *definitivos*, e não *prima facie*. Por fim, sabemos que ambas seriam válidas, no caso hipotético por nós sugerido, embora o fim previsto por uma das regras seja claramente contraditório com os fins previstos pela outra. Ora, em que pese todas as outras características, o fato de uma norma influir nos fins previstos por outra, sem que isso signifique a necessidade de exclusão de um dos dispositivos de forma definitiva é característica claramente atribuída aos princípios. Ficamos, portanto, com a seguinte questão: se tratarmos ambas como se regras fossem, tratar-se-ia de uma colisão entre duas regras, e, então teríamos as seguintes opções de como proceder: dever-se-ia criar uma regra de exceção de modo a excluir o conflito do ordenamento jurídico e, caso não fosse possível tal procedimento, seria necessário excluir definitivamente uma das regras. Estas decisões são de complexidade imensa e não compreendem apenas de um raciocínio técnico e racional, mas envolvem também valores morais e políticos, já que, seja um, seja outro, ambos procedimentos teriam consequências definitivas ao sistema jurídico – o que também configura uma característica sobremaneira atribuída aos princípios, segundo a teoria de Alexy.

De todo modo, seguindo a teoria de Alexy, no caso de colisão entre regras, parece-nos que não é apenas mediante uma simples subsunção dos enunciados normativos em conflito que poderá ser estabelecida a decisão por uma ou outra das opções. De fato, não parece factível assumir uma postura estritamente técnica em casos de colisão entre regras como o que aqui apresentamos. Com efeito, mesmo a ponderação ou sopesamento dos princípios colidentes não parece ser algo isento de subjetividade. Vale citar um pequeno trecho cáustico escrito por José Maria Rodriguez de Santiago que questiona as teses de Dworkin e Alexy: “o dualismo (regras e princípios) resultante parece mais formalmente brilhante que ajustado à realidade do Direito” (SANTIAGO, 2000: 45 *apud* AMORIM, 2005: 132).

Em que pese a proposta de distinção clara entre regras e princípios nas teorias de Dworkin e Alexy, há uma importante corrente doutrinária, como já mencionado, que não admite a existência de uma distinção qualitativa entre normas e princípios. Pietro Sanchis, por exemplo, considera que a diferença entre regra e princípio surge exclusivamente por meio da interpretação/ aplicação: “se em colisão com uma determinada norma, cede sempre ou triunfa sempre, estaremos diante de

uma regra; se, em colisão com outra norma, cede ou triunfa conforme os casos, estaremos diante de um princípio” (SANCHEZ, *apud* AMORIM, 2005: 131).

De fato, se tomarmos a lição de Pietro Sanchez, seria possível enquadrar os dispositivos supracitados como princípios, já que uma decisão definitiva (seja através da criação de uma regra de exceção, seja pela declaração de invalidez de uma das normas) para todo o arcabouço jurídico não parece ser algo coerente com a proteção dos dois bens, que certamente foi o objetivo do legislador quando escreveu a Constituição. Mas então, podemos concluir disso que a definição de se a norma é regra ou princípio tem a ver com as conseqüências que o intérprete considera serem mais adequadas ao ordenamento jurídico? Não poderia ser assim, já que poder do juiz não se estende à mudança do ordenamento jurídico, mas tão-somente à interpretação e aplicação das normas. Além disso, o caráter *prima facie* ou definitivo das normas parece não constituir uma diferença claramente definível neste caso. Todos os apontamentos levam a sugerir que a teoria de Alexy nos leva a um impasse para a solução deste caso: poderia considerar-se ambas as normas tanto como regras quanto como princípios. A decisão para considerá-las de um modo ou de outro, a despeito das tão claras quanto diversas conseqüências que provoca, não parece poder ser algo que encontre realmente um fundamento incontroverso na teoria de Alexy.

Gostaríamos, portanto, de deslindar a compreensão que um outro autor tem sobre a distinção entre regras e princípios, com o intuito de lançar mais luzes sobre como podem ser construídas a interpretação das leis e a aplicação do direito. Faremos uma breve análise da teoria dos princípios proposta por Humberto Ávila, que embora não pretenda que a distinção entre as espécies normativas seja tão clara quanto a proposta elaborada nas teorias de Dworkin e Alexy, também opta pela importância metodológica de distingui-las.

### **2.9.3. Regras ou princípios, uma diferença metodológica: Humberto Ávila**

De acordo com a idéia defendida por Ávila, todos os enunciados normativos podem dar origem a regras, ou a princípios, ou a postulados. Ou seja, ele defende que os enunciados normativos têm caráter pluridimensional (ÁVILA, 2004: 62):

“Ao invés de *alternativas exclusivas* entre espécies normativas, de modo que a existência de uma espécie excluiria a existência das demais, propõe-se uma classificação que alberga alternativas inclusivas, no sentido de que os dispositivos podem gerar,

simultaneamente, mais de uma espécie normativa” (ÁVILA, 2004: 60).

Como exemplo desta assertiva, Humberto Ávila cita o dispositivo constitucional segundo o qual todos devem ser tratados igualmente. Para o autor:

“É plausível aplicá-lo como regra, como princípio e como postulado. Como *regra*, porque proíbe a criação ou aumento de tributos que não sejam iguais para todos os contribuintes. Como *princípio*, porque estabelece como devida a realização do valor da igualdade. E como *postulado*, porque estabelece um dever jurídico de comparação a ser seguido na interpretação e aplicação, preexcluindo critérios de diferenciação que não sejam aqueles previstos no próprio ordenamento jurídico” (ÁVILA, 2004: 61, grifos no original).

Ou seja, o que importa é se a ênfase é dada ao *comportamento previsto* – e daí o enunciado é tomado como regra -, ou aos *fins previstos* – e neste caso o enunciado é tomado como princípio. De acordo com essa definição, importa a atribuição do *significado frontal* do texto normativo: se referente à dimensão imediatamente comportamental (regra), finalística (princípio) e/ou metódica (postulado). Nos interessa neste trabalho apenas a distinção entre regras e princípios<sup>99</sup>. Segundo Ávila, estas duas espécies normativas podem ser dissociadas quanto ao *modo como prescrevem o comportamento*:

“As regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada. E os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos. Os princípios são normas cuja qualidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que característica dianteira das regras é a previsão do comportamento” (ÁVILA, 2004: 130, sublinhado nosso).

---

<sup>99</sup> Para maiores informações sobre postulados de acordo com Ávila, consultar ÁVILA, 2004: 87 e ss.

Como não poderia deixar de ser, ambas normas prevêem conteúdos *de dever-ser*, mas a determinação da *prescrição de conduta* que resulta de sua interpretação difere no caso de cada uma das espécies normativas:

“Os princípios não determinam diretamente (por isso *prima facie*) a conduta a ser seguida, apenas estabelecem fins normativamente relevantes, cuja concretização depende mais intensamente de um ato institucional de aplicação que deverá encontrar o comportamento necessário à promoção do fim; as regras dependem de modo menos intenso de um ato institucional de aplicação nos casos normais, pois o comportamento já está previsto frontalmente pela norma” (ÁVILA, 2004: 55).

Devemos esclarecer um ponto importante. Não se trata de considerar a existência de distinção substantiva e apriorística entre regras e princípios, a partir dos textos normativos, de acordo com os critérios definidos por qualquer teoria prévia, seja a desenvolvida por Ávila ou por Alexy. Em ambos os casos, como já dito, as normas devem ser interpretadas e, somente a partir daí, podem dar origem a uma regra ou a um princípio. Os critérios determinados por cada teoria na distinção entre uma regra e um princípio é que mudam. Assim, na teoria proposta elaborada por Alexy, os critérios são bastante claros: no caso das regras, ou elas se aplicam, caso em que são dadas as condições jurídicas e fáticas por elas previstas, ou não se aplicam (*dimensão da validade*). As regras são aplicadas, assim, por meio de subsunção dos textos normativos. No caso de colisão entre regras, deve-se criar uma regra de exceção ou excluir uma das regras do ordenamento jurídico. Os princípios, por seu turno, são normas que devem ser aplicadas na maior medida possível (*mandamento de otimização*) e em caso de colisão entre dois princípios deve o aplicador sopesar qual deles é mais importante no caso concreto, sendo que o princípio relegado naquele caso específico continua fazendo parte do aparato jurídico. Para Alexy as regras postulam, portanto, deveres e direitos definitivos; enquanto os princípios definem deveres e direitos *prima facie*.

No caso da teoria elaborada por Ávila, a ênfase maior ou menor na dimensão comportamental, ou nos fins previstos, é que configura o critério para definir se uma norma é regra ou é princípio, respectivamente. Para este autor, regras também devem ser sopesadas ou ponderadas em caso de

colisão, e não devem ser excluídas do sistema jurídico. Uma diferença fundamental entre as duas teorias parece ser a maior autonomia que tem o aplicador da lei, segundo a teoria de Ávila, para definir se quer interpretar a norma como regra, ou como princípio. Se tanto regras quanto princípios são sopesáveis na teoria deste autor, esta liberdade interpretativa tem como consequência a possibilidade de encarar a norma de um ponto de vista finalístico, enfatizando o *estado de coisas* que deve ser atingido; ou encará-la de um ponto de vista mais comportamental, e daí cumpre-se exigir a conduta descrita pela norma. Sigamos mais de perto o que propõe Ávila.

Se de um lado os princípios exigem a promoção de um *estado de coisas* – bens jurídicos – que impõe condutas necessárias à sua preservação ou realização; as regras, por sua vez, indicam *ações*, estabelecendo o comportamento devido. Esta concepção permite considerar que por vezes, “as regras entram em conflito sem que percam sua validade, e a solução para o conflito depende da atribuição de peso maior a uma delas” (ÁVILA, 2004: 44). Como dissemos, Ávila considera que o sopesamento, ou a ponderação, não sejam atributos exclusivos dos princípios<sup>100</sup>.

“Além disso, importa ressaltar que a relação entre regras e entre princípios não se dá de uma só forma. Na hipótese de relação entre princípios, quando dois princípios determinam a realização de fins divergentes, deve-se escolher um deles em detrimento do outro, para a solução do caso. E, mesmo que ambos os princípios estabeleçam os mesmos fins como devidos, nada obsta a que demandem meios diversos para atingi-los. Nessa hipótese deve-se declarar a prioridade de um princípio sobre o outro, com a consequente

---

<sup>100</sup> “O que importa é que a questão crucial, ao invés de ser a definição dos elementos descritos pela hipótese normativa, é saber quais os casos em que o aplicador pode recorrer à razão justificativa da regra (*rule’s purpose*), de modo a entender os elementos constantes da hipótese como meros indicadores para a decisão a ser tomada, e quais os casos em que ele deve manter-se fiel aos elementos descritos na hipótese normativa, de maneira a compreendê-los como sendo a própria razão para a tomada de decisão, independentemente da existência de razões contrárias. Ora, essa decisão depende da ponderação entre as razões que justificam a obediência incondicional à regra, como razões ligadas à segurança jurídica e à previsibilidade do Direito, e as razões que justificam seu abandono em favor da investigação dos fundamentos mais ou menos distantes da própria regra. Essa decisão – eis a questão – depende de uma ponderação. Somente mediante a ponderação de razões pode-se decidir se o aplicador deve abandonar os elementos da hipótese de incidência da regra em busca do seu fundamento, nos casos em que existe uma discrepância entre eles” (ÁVILA, 2004: 50).

não aplicação de um deles para aquele caso concreto. A solução é idêntica à dada para o conflito entre regras com determinação de uma exceção, hipótese em que as duas normas ultrapassam o conflito, mantendo sua validade” (ÁVILA, 2004: 48).

Com efeito, segundo Ávila (2004), ao ter que determinar uma regra de exceção não prevista no ordenamento jurídico é necessário instituir um processo de valoração entre as regras distintas que estão em confronto<sup>101</sup>. Assim, trata-se de um processo de ponderação de argumentos e contra-argumentos de ambas as normas contrapostas pelo caso concreto, visando à construção de uma regra de exceção que supere axiologicamente a razão que fundamenta as normas em confronto naquela situação. Ou seja, à diferença do que postula Alexy, Ávila considera que tanto regras, quanto princípios são objetos de sopesamento nos casos de colisão. Como vimos, para Alexy, o sopesamento é característica exclusiva dos princípios.

Como exemplo de sua assertiva, Ávila cita a seguinte situação hipotética:

“Uma regra do Código de Ética Médica determina que o médico deve dizer para seu paciente toda a verdade sobre sua doença, e outra estabelece que o médico deve utilizar todos os meios disponíveis para curar seu paciente. Mas como deliberar o que fazer no caso em que dizer a verdade ao paciente sobre sua doença irá diminuir as chances de cura, em razão do abalo emocional daí decorrente? O médico deve dizer ou omitir a verdade? (...) Esses casos indicam que a decisão envolve uma atividade de sopesamento entre razões” (ÁVILA, 2003:44).

---

<sup>101</sup> Na leitura feita por Silva da teoria de Alexy (2003), não sabemos se o jurista alemão prevê a possibilidade de colisão entre regras e, neste caso, como proceder. Ávila comenta que para Alexy, a colisão entre regras “é solucionada com a declaração de invalidade de uma delas ou com a abertura de uma exceção que exclua a antinomia”. E, segundo a leitura de Campos Filho, feita de Dworkin, o critério para decisão de qual regra deve ser excluída do ordenamento jurídico em caso de colisão entre regras é de ordem exclusivamente técnica, não demandando do aplicador nenhum juízo valorativo (CAMPOS FILHO, 2008: 57).

Decorre daí um outro contraponto de Ávila com relação à teoria elaborada por Alexy. De acordo com o jurista brasileiro, a *dimensão de peso* que justificaria uma diferença lógica dos princípios em relação às regras na teoria de Alexy, para Ávila não constitui um atributo empírico dos princípios, mas resultado de *juízo valorativo do aplicador*, que inclusive pode ser estendido às regras (ÁVILA, 2004: 51).

“A dimensão de peso desse ou daquele elemento não está previamente decidida pela estrutura normativa, mas é atribuída pelo aplicador diante do caso concreto. (...) Isso porque não são as normas jurídicas que determinam, em absoluto, quais são os elementos que deverão ser privilegiados em detrimento de outros, mas os aplicadores, diante do caso concreto” (52).

Ou seja, Ávila considera que a dimensão axiológica não é atributo exclusivo dos princípios, e sim elemento integrante de qualquer norma jurídica “como comprovam os métodos de aplicação que relacionam, ampliam ou restringem o sentido das regras em função dos valores e fins que elas visam a resguardar” (ÁVILA, 2004: 51).

Dentre outros critérios que diferenciam regras e princípios na teoria elaborada por Ávila, importa ao presente trabalho descrever o que diz respeito ao *modo como cada espécie normativa contribui para a decisão*. Segundo ele:

“Os princípios consistem em normas preliminarmente complementares e preliminarmente parciais, na medida em que, sobre abrangerem apenas parte dos aspectos relevantes para uma tomada de decisão, não têm a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisão. Já as regras consistem em normas preliminarmente decisivas e abarcantes, na medida em que, a despeito da pretensão de abranger todos os aspectos relevantes para a tomada de decisão, têm a aspiração de gerar uma solução específica para o conflito entre razões” (ÁVILA, 2004: 130).

Este aspecto lembra a distinção entre deveres *prima facie* e definitivos, que caracterizariam, respectivamente, os princípios e as regras na teoria proposta por Alexy. Entretanto, parece que a

caracterização feita por Ávila é menos incisiva e mais flexível, dentre outros motivos, pelo destaque dado pelo autor de serem ambas características *preliminarmente* assim definidas. De todo modo, Humberto Ávila determina alguns critérios para diferenciação entre regras e princípios, nomeadamente, o critério da natureza do comportamento prescrito, o critério da natureza da justificação exigida e o critério da medida de contribuição para a decisão. Destes critérios, resta mencionar o critério da *natureza da justificação exigida*, que é definido da seguinte forma:

“A interpretação e a aplicação das regras exigem uma avaliação da correspondência entre a construção conceitual dos fatos e a construção conceitual da norma da finalidade que lhe dá suporte, ao passo que a interpretação e a aplicação dos princípios demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas posto como fim e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária” (ÁVILA, 2004: 130).

Desta forma, cumpre dizer que no caso de definição de determinada norma enquanto regra, deve-se verificar se o que está descrito na norma pode ser conferido nos fatos; e se determinada norma for definida enquanto princípio, deve-se assegurar a consecução do estado de coisas almejado pela norma e, para tanto, a definição de conduta havida como necessária para assegurar-lhe.

Podemos, por fim, intentar o mesmo exercício hipotético que fizemos com o intuito de aplicar a teoria de Alexy. Trata-se, lembrando, de considerar:

“o caso de grupos tradicionais, representantes do patrimônio cultural brasileiro, cujos modos de criar, fazer e viver incluem atividades que colocam em risco a função ecológica de fauna, podendo igualmente levar à extinção de espécies (como no caso dos quelônios, tradicionalmente utilizados para alimentação e comércio)”.

Utilizando a teoria de Ávila, no caso da colisão das normas que selecionamos para analisar a questão de como decidir juridicamente casos como este, poderíamos enquadrá-las enquanto regras que colidem, ou princípios que colidem, ou, ainda, uma regra colidente com um princípio. Vejamos novamente as normas:

Art. 216, § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.



Art. 225, [§ 1º - Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público]: inc. VII - 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 à crueldade.

Começemos nossa interpretação do artigo 216. O estado de coisas almejado por este dispositivo é a preservação do patrimônio cultural. O comportamento previsto é a punição dos danos e ameaças ao patrimônio cultural. No caso do artigo 216 ser caracterizado como regra, privilegiaríamos o comportamento determinado pela lei, caso cumpra-se a hipótese prevista na norma. Ou seja, caso comprove-se que há dano e ameaça ao patrimônio cultural, deve haver punição. Isto é, deverão ser punidos os causadores do prejuízo ao bem protegido pela norma, conforme disser a lei. A interpretação deverá, portanto, se basear na comprovação ou não de que, por exemplo, a proibição do uso tradicional dos quelônios causa dano ou ameaça ao patrimônio cultural. Por outro lado, poderíamos caracterizá-lo como princípio se a tônica for dada à preservação do patrimônio cultural. Deste modo, poder-se-ia objetar que caso haja situações fáticas que prejudiquem o bem protegido - o patrimônio cultural -, o Estado deverá criar mecanismos para coibi-las, na forma de punição, conforme dispuser a lei.

Resulta daí grande diferença interpretativa? Não. Vejamos se no caso do artigo 225 há diferença mais substancial em considerar tal enunciado enquanto regra ou enquanto princípio.

No caso do artigo 225 está determinado que cabe ao Poder Público assegurar a consecução do dispositivo. O estado de coisas almejado é a proteção da fauna e da flora. O comportamento previsto é descrito pela negativa: são vedadas as ações descritas pelo dispositivo. Se considerarmos este dispositivo como regra, cumpre averiguar se há situações fáticas que “coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade”. Em caso afirmativo, o Poder Público deverá tomar as providências de acordo com o regulamento. Por outro lado, podemos também considerar que este dispositivo determina um dever ao Estado, o de proteger a fauna e a flora, podendo sua omissão diante de casos de depredação da fauna e da flora ser julgada e questionada judicialmente. Se considerarmos este dispositivo como princípio, e sendo o fim almejado a proteção da fauna e da flora, deve-se não apenas evitar as situações que coloquem em risco referido bem, das quais a

descrição no dispositivo exemplifica apenas algumas, mas também promover ações que sejam benéficas à fauna e flora. Por outro lado, há também a instituição do dever do Estado de assumir a responsabilidade pela proteção da fauna e da flora. De todo modo, deve o aplicador da lei ter ciência de que a razão maior para a proteção destes bens é a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Notamos que, neste caso, há uma significativa diferença entre interpretar o dispositivo como regra ou como princípio.

De acordo com a teoria de Ávila, portanto, há a possibilidade de considerar a existência de colisão entre dois princípios ou entre duas regras. E neste caso, as decisões seriam ambas sopesadas e como resultado seria criada uma regra de exceção ou uma das normas seria excluída. A partir da teoria de Alexy, como vimos, apesar de aparentemente os dispositivos se caracterizarem como regras, é possível também enquadrá-las como princípios. E no caso de considerá-las como regras na teoria de Alexy, a medida tomada seria a mesma adotada para a colisão entre regras ou entre princípios na teoria de Ávila.

Mas podemos também, de acordo com a teoria de Ávila, considerar os mesmos dispositivos, um como princípio, e outro como regra. E, no caso de colisão entre um princípio e uma regra de mesmo nível hierárquico, como é o caso, Ávila determina que deva ser sempre dada prevalência à regra<sup>102</sup>. Assim, se considerarmos o artigo 216 como regra e o artigo 225 como princípio, deverá ser excluída a preocupação com a fauna e a flora, em favor da preocupação com o patrimônio cultural. No caso contrário, ou seja, se o artigo 216 for considerado como princípio, e o artigo

---

<sup>102</sup> Segundo Ávila, as regras possuem uma dimensão decisiva que as qualificam. Esta dimensão só pode ser ignorada em casos muito especiais, de acordo com o postulado da razoabilidade (ÁVILA, 2004: 83). A este respeito, também, Ávila critica a doutrina majoritária que defende ser mais grave a violação de um princípio do que a violação a uma regra. Segundo ele "Como as regras possuem um caráter descritivo imediato, o conteúdo do seu comando é muito mais inteligível do que o comando dos princípios, cujo caráter imediato é apenas a realização de um determinado estado de coisas. Sendo assim, mais reprovável é descumprir aquilo que 'se sabia' dever cumprir. Quanto maior for o grau de conhecimento prévio do dever, tanto maior a reprovabilidade da transgressão" (ÁVILA, 2004: 84).

225 for considerado uma regra, ocorre o oposto: prevalece a proteção da fauna e da flora, nos termos determinados pela lei, em detrimento da proteção ao patrimônio cultural.

Ponderando as possibilidades lógicas permitidas pela teoria de Humberto Ávila, chegamos à conclusão de que, para a situação fática por nós aventada, consideramos que a melhor solução estaria no sopesamento de duas espécies normativas análogas (ou duas regras, ou dois princípios) de modo a tentar construir uma norma de exceção que contemple minimamente os dois bens jurídicos que têm proteção constitucional assegurada. No caso da teoria de Alexy, apesar de não considerar a possibilidade de sopesamento entre regras conflitantes, a consequência jurídica proposta na colisão entre duas regras é semelhante: ou cria-se uma regra de exceção, ou exclui-se uma das regras. E, se seguirmos esta lógica, pensamos que a criação de regra de exceção provavelmente seja a medida adotada mais *razoável*, entendendo como razoável aquilo que exige a observância da “relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto, quer mostrando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral” (ÁVILA, 2004: 131). Além disso, o *postulado da razoabilidade* “exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir” (ÁVILA, 2004: 131). Isto significa que “a razoabilidade serve de instrumento metodológico para demonstrar que a incidência da norma é condição necessária mas não suficiente para sua aplicação” (ÁVILA, 2004: 106).

Embora este exercício interpretativo tenha sido feito para verificar as diversas consequências jurídicas que podem decorrer das interpretações possibilitadas por teorias de especificações normativas diversas entre regras e princípios – fizemos o exercício principalmente com duas, ele tem caráter ainda bastante primário e grosseiro, se não levar em conta os postulados jurídicos (empregando a terminologia proposta por Ávila e Grau), que contribuem de maneira determinante para interpretação das normas, impondo-lhe limites e possibilidades. De fato, a consideração de que algo seja razoável ou não, proporcional ou não, só pode ser feita mediante alguns critérios que tentam aproximar o máximo possível este tipo de avaliação de regras claras e definidas. Vamos a eles.

#### 2.9.4. Postulados normativos: razoabilidade e proporcionalidade

Segundo Ávila (ÁVILA, 2004: 88), enquanto os princípios situam-se na busca dos fins previstos e as regras na descrição do comportamento devido, os postulados referem-se ao *modo* como esses deveres devem ser aplicados. Quando nos voltamos aos postulados, entramos no terreno das metanormas, pois os postulados imprimem deveres que “situam-se num segundo grau e estabelecem a estrutura de aplicação de outras normas, regras e princípios” (ÁVILA, 2004: 88). Por situarem-se num plano distinto das regras e dos princípios, Ávila considera que tomá-los como princípios ou como regras “contribuiria mais para confundir do que para esclarecer” (ÁVILA, 2004: 89). Entendimento diverso a este, é o de Virgílio Afonso da Silva (2003), para quem normas como a da proporcionalidade, devem ser chamadas de regra, no sentido alexyano, pois são aplicadas mediante subsunção (característica exclusiva das regras, segundo esta teoria). Entretanto Ávila defende que a aplicação da proporcionalidade, por exemplo, demanda muito mais do que a subsunção de um texto normativo, pois impõe relações entre vários elementos e seguindo diversos critérios. Não se trata, para Ávila, “de um mero exame de correspondência entre a hipótese normativa e os elementos do fato”, como seria o caso das regras no sentido proposto por Alexy (ÁVILA, 2004: 90)<sup>103</sup>. Trata-se de distinção não apenas terminológica, mas também lógica e estrutural das normas, como o próprio Virgílio (2003) destaca.

---

<sup>103</sup> Apesar de tanto Ávila (ÁVILA, 2004: 89) quanto Silva (SILVA, 2002: 26) citarem o mesmo trecho em que Alexy trata sobre proporcionalidade para justificar suas escolhas terminológicas, o primeiro diz que Alexy enquadrado como regra apenas as subnormas derivadas da proporcionalidade, e que, portanto não enquadrado a proporcionalidade em nenhuma categoria normativa. Já Silva, assevera que, como Alexy declarou expressamente que as subnormas derivadas da proporcionalidade devem ser classificadas como regras, não poderia ser outra a interpretação da própria proporcionalidade em sentido lato. Silva classifica, portanto, a proporcionalidade enquanto regra e Ávila enquadra-a num categoria diversa, que são os postulados. Na nota do tradutor feita por Silva no livro que traduziu de Alexy (ALEXY, 2008: 10-11), “Teoria dos direitos fundamentais”, Silva afirma que o jurista alemão utiliza termos distintos, *Prinzip*, *Satz* e *Grundsatz* para se referir a uma idéia que em português poderia ser traduzida simplesmente por princípio. Entretanto, respeitando a intenção de Alexy de distinguir entre qualidades distintas de princípios, Silva traduziu *Prinzip* como princípio, como sendo a norma contraposta à regra; traduziu *Satz*

Assim, ainda que ambos, Ávila e Silva, concordem que a proporcionalidade não deva ser chamada de princípio; que proporcionalidade, proibição de excesso e razoabilidade são normas distintas; e que a busca de uma fundamentação jurídico-positiva da proporcionalidade seja tarefa infrutífera<sup>104</sup>; eles discordam com relação ao termo mais adequado e à forma que deve ser aplicada a proporcionalidade e a razoabilidade.

Vale mencionar ainda que, por um lado, estas normas, assim como os princípios, seja na teoria de Ávila, seja na de Alexy, não necessariamente estão expressas no texto normativo. Deste modo, sendo chamadas de postulado (Ávila, Grau) ou de regras (Silva, Alexy), estas normas guardam semelhança com a característica exclusivamente atribuída aos princípios, conforme ambas as teorias, de que são normas não necessariamente expressas em texto. Não obstante, tampouco devem ser consideradas como princípios já que não produzem efeitos em variados *graus*, conforme o mandamento de otimização dos princípios (Alexy) e também não indicam *fins* a serem atingidos na máxima medida (Ávila). O que estas normas fazem é impor determinadas *relações entre* os elementos em análise.

Além do quê, como vimos, não poderíamos considerá-las regras na medida em que, conforme afirmou Silva, a proporcionalidade é decorrente da própria estrutura dos direitos fundamentais e tem caráter estritamente lógico. Por outra, estas normas que, como hão de ter notado, optamos por chamar de postulado, não *descrevem comportamentos*, mas estruturam a aplicação das normas que o fazem. E, finalmente, a complexidade destas normas não permitiria apenas a *subsunção* do texto normativo (até porque, nem sempre ela está presente no texto normativo,

---

como sendo enunciado; e, por fim, traduziu *Grundsatz* como máxima, e é com este termo que Alexy se refere à proporcionalidade, ou seja, *máxima* da proporcionalidade.

<sup>104</sup> Há autores que defendem que a fundamentação para a proporcionalidade esteja no inciso LIV do artigo 5º; outros afirmam que seu fundamento está no princípio do Estado de Direito (Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Suzana de Toledo Barros, *apud* SILVA, 2002: 42); outros ainda afirmam que a fundamentação da proporcionalidade esteja dada em diversos dispositivos constitucionais, como os art. 5º, II (legalidade); 5º, XXXV (inafastabilidade o controle jurisdicional); 1º *caput* (princípio republicano); 1º, II (cidadania); 1º, III (dignidade), entre outros (*apud* SILVA, 2002: 42); há ainda os que citam todos os artigos constitucionais em que há menção ao adjetivo proporcional como fundamento da proporcionalidade (Paulo Bonavides *apud* SILVA, 2002: 42)

como, de resto, Silva reconhece para o caso da proporcionalidade), caso em que poderia ser considerada regra de acordo com a teoria de Alexy. Ao contrário, “eles demandam a ordenação e a relação entre vários elementos (meio e fim, critério e medida, regra geral e caso individual)” o que é bastante diverso da simples auferição de correspondência entre o que diz a norma e os elementos factuais – como seria no caso das regras em sentido proposto por Alexy (ÁVILA, 2004: 90).

Sem, absolutamente, pretender ter feito um levantamento exaustivo sobre a matéria, que, sem dúvida alguma é de complexidade imensa, comprovada inclusive pelo uso caótico que o próprio Supremo Tribunal Federal faz destas normas (cf. SILVA, 2002; ÁVILA, 2004), pareceu-nos adequado adotar aqui o termo postulado, ao invés de princípio - como é de praxe na doutrina brasileira, segundo Ávila e Silva -, ou regra - conforme o adota o próprio Virgílio Afonso da Silva -, para tratar das *normas que estruturam a aplicação de outras normas*. Conforme este entendimento, e seguindo a teoria proposta por Humberto Ávila, a violação de postulados deve ser compreendida quando há interpretação da relação entre normas em desacordo com a estruturação prevista pelos postulados.

Façamos, finalmente, uma breve exposição de alguns postulados a partir da leitura que Humberto Ávila faz destas normas. Para ele, podemos distinguir os postulados em duas categorias: os que são aplicáveis independentemente dos elementos que serão objeto de relacionamento, ou seja, postulados que não mencionam quais são os elementos e os critérios que devem orientar a relação entre eles – os chamados postulados *inespecíficos*; e os postulados que Ávila chama de postulados *específicos*, que dependem da existência de determinados elementos e são aplicados a partir de critérios precisos. Segundo Ávila, “são apenas o postulado da razoabilidade e da proporcionalidade [postulados específicos] que permitem estruturar a realização das normas constitucionais” (ÁVILA, 2004: 97). Vamos a eles, portanto, sem nos atermos aos postulados *inespecíficos*<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> São postulados inespecíficos, de acordo com Humberto Ávila: ponderação, proibição de excesso, concordância prática (ÁVILA, 2004: 94 e ss.).

Tanto Ávila quanto Silva ressaltam que o postulado da **proporcionalidade** não deve ser confundido com o sentido comumente atribuído ao termo fora do âmbito jurídico<sup>106</sup>. Ávila enfatiza que para o mundo do direito, o postulado da proporcionalidade deve ser aplicado sempre que “exista uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível” (ÁVILA, 2004: 131). Ou seja, “o exame da proporcionalidade aplica-se sempre que houver *medida concreta* destinada a realizar uma *finalidade*” (ÁVILA, 2004: 114). Em outros termos, a aplicação da proporcionalidade está restrita às situações em que exista um meio, um fim concreto e uma relação entre eles (ÁVILA, 2004: 113). Não obstante, tanto Silva quanto Ávila consideram que a proporcionalidade não sugere uma simples análise da relação meio-fim. Este postulado é fundamentado por três sub-regras que devem ser analisadas separadamente e de forma subsidiária: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Como não cabe aqui um aprofundamento excessivo nas questões que envolvem cada uma destas sub-regras, nos restringiremos a mencionar sinteticamente o que está em foco em cada caso. “Um meio é adequado quando promove<sup>107</sup> minimamente o fim” (ÁVILA, 2004: 131). “Um meio é necessário quando não há meios alternativos que possam promover igualmente o fim sem restringir na mesma intensidade os direitos fundamentais afetados” (ÁVILA, 2004: 131). E “um meio é proporcional [em sentido estrito] quando o valor da promoção do fim não for proporcional ao desvalor da restrição dos direitos fundamentais” (ÁVILA, 2004: 131). Ou seja, para a aplicar o postulado da proporcionalidade, segundo Ávila,

“devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade

---

<sup>106</sup> Em que pese a decisão conceitual de Silva por considerar a proporcionalidade como regra, estaremos nos referindo aqui sempre à proporcionalidade como postulado. Isso não significa, como veremos, que o entendimento do que é a proporcionalidade seja incompatível entre as duas teorias. Ao contrário, em larga medida, os autores estão de acordo do que significa e quais as implicações da proporcionalidade. É o que ocorre, por exemplo, com a subdivisão da proporcionalidade em três regras, que é comum às duas teorias.

<sup>107</sup> Virgílio Afonso da Silva comenta que o termo que melhor traduz o termo alemão *fördern*, relacionado à sub-regra da adequação é fomentar, promover, e não alcançar, como fez, por exemplo, Gilmar Ferreira Mendes (*apud* SILVA, 2002: 36).

(exame da adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito)” (114).

Virgílio (2002) e Bertachini (2005) salientam que existe uma subsidiariedade entre as três sub-regras da proporcionalidade, e que para a aplicação da proporcionalidade pode não ser necessária a aplicação de todas as três sub-regras. Ou seja,

“A análise da necessidade só é exigível se, e somente se, o caso já não tiver sido resolvido com a análise da adequação; e a análise da proporcionalidade em sentido estrito só é imprescindível, se o problema já não tiver sido solucionado com as análises da adequação e da necessidade. Assim, a aplicação da regra da proporcionalidade pode esgotar-se, em alguns casos, com o simples exame da adequação do ato estatal para a promoção dos objetivos pretendidos. Em outros casos, pode ser indispensável a análise acerca de sua necessidade. Por fim, nos casos mais complexos, e somente nesses casos, deve-se proceder à análise da proporcionalidade em sentido estrito” (SILVA, 2002: 34,35).

Em outros termos, se um ato já foi considerado como inadequado, é dispensável a análise dos elementos da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Da mesma forma, se o ato não é necessário, é igualmente dispensável o exame da proporcionalidade em sentido estrito (BERTARCHINI, 2005: 63). A atenção à subsidiariedade entre as sub-normas propicia “maior estabilidade às decisões, mais segurança jurídica à sociedade e mais credibilidade e eficácia ao poder judiciário” (BERTACHINI, 2005: 57).

A exigência da proporcionalidade nas decisões dos juízes se justifica pelo fato de que os litígios freqüentemente não encontram uma resposta clara nos textos legais, em razão de suas particularidades, ou ainda pela grande diversidade normativa que lhes concerne. Conseqüentemente, uma apreciação dos valores se impõe, já que, à ausência de uma regra específica ou clara, a solução será dada a partir da análise das normas que estejam relacionadas



ao caso, mediante a exigência da aplicação do postulado da proporcionalidade (BETARCHINI, 2005: 60). A proporcionalidade promove uma interpretação objetiva e ordenada, que descarta a alegação de julgamento arbitrário e sem base legal, evitando uma simples expectativa de direito. Vale citar entendimento correlato da questão, feito por José Bonício:

“Em certa medida, todo sistema positivado tende a criar subjetivismos ao longo do tempo, porque a dinâmica da vida em sociedade nunca se mostrará exatamente como quer a lei, motivo pelo qual as margens de interpretação e atuação do juiz acabam ficando sempre maiores do que se previa no início. (...) Não se trata (...) de permitir ao juiz a realização da justiça do caso concreto em violação aos preceitos normativos existentes, mas, ao contrário, de deixar claro, em primeiro lugar, que na maioria das vezes o juiz não encontra na lei o resultado do problema que lhe foi apresentado e, em segundo lugar, que, nestas hipóteses, não se pode perder de vista o respeito aos direitos fundamentais das pessoas que necessitam tutela jurisdicional” (BONÍCIO, 2006: 15-16).

Nas palavras de José Magalhães Bonício, “Não se trata de discutir os valores subjacentes às normas existentes, para permitir, em qualquer caso, a justiça do caso concreto, mas, sim, de verificar até que ponto é legítimo ir, quando a norma não fornece uma solução satisfatória a um determinado caso” (BONÍCIO, 2006: 14).

Ademais, devemos concordar com Karl Larenz, para quem:

“os juízos de valor são insuscetíveis de fundamentação racional”, ou seja, a busca da solução correta só pode ser apurada em cada caso, conforme as circunstâncias existentes numa determinada situação, pois, embora este entendimento esteja longe de ser pacífico, a idéia de uma ‘pretensa supremacia da lei seria uma ilusão” (LARENZ, Karl, 1997:166 *apud* BONICIO, 2006: 15).

Por seu turno, a **razoabilidade** é entendida por alguns autores como um postulado distinto do postulado da proporcionalidade, e por outros como parte deste último. Para Eros Roberto Grau, a razoabilidade é apenas uma das feições da proporcionalidade (GRAU, 1995 *apud* BONICIO,

2006: 29). Já Willis Santiago Guerra Filho explica que a razoabilidade é de origem anglo-saxônica e tem destinação diversa da proporcionalidade: enquanto a razoabilidade tem uma função negativa, “pois sua desobediência significaria ‘ultrapassar irremediavelmente os limites do que as pessoas em geral, de plano, consideram aceitável, em termos jurídicos’”, a proporcionalidade, “teria uma função positiva, ‘na medida em que pretende demarcar aqueles limites, indicando como nos mantermos dentro deles’” (GUERRA FILHO, 2000 *apud* BONÍCIO, 2006: 29). Luis Roberto Barroso, por seu turno considera a distinção entre os dois termos irrelevante (BARROSO, 2002 *apud* BONÍCIO, 2006: 33).

De acordo com Humberto Ávila, a razoabilidade é um postulado que ressalta a relação entre a norma geral e o caso concreto, “quer mostrando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral” (ÁVILA, 2004: 103). Além disso, o postulado da razoabilidade exige uma relação “congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir” (ÁVILA, 2004: 103), concepção que se assemelha à sub-regra da adequação, do postulado da proporcionalidade (SILVA, 2002). Segundo esta regra, como vimos, os meios adotados devem levar à consecução dos fins almejados. É assim, *adequada* a norma que determina uma ação que sirva ao objetivo proposto pela norma. Seria possível dizer, para referir-se à mesma idéia, de que é *razoável* a adoção de determinada medida que leve ao fim determinado.

Por outro lado, Humberto Ávila afirma que a “razoabilidade serve de instrumento metodológico para demonstrar que a incidência da norma é condição necessária mas não suficiente para sua aplicação. Para ser aplicável, o caso concreto deve adequar-se à generalização da norma geral” (ÁVILA, 2004: 106). Deste ponto de vista, podemos dizer que proporcionalidade e razoabilidade se confundem. Entretanto, não são sinônimos porque, apesar de ambos preverem a consideração das particularidades individuais dos sujeitos atingidos pelo ato de aplicação concreta do Direito, a razoabilidade não menciona a necessidade de proporção entre meios e fins (ÁVILA, 2004: 116).

Tanto um quanto outro contribuem para tornar mais clara a distinção entre *sopesar valores* e tomar uma *decisão arbitrariamente*. A outra face de Janus de prover a justiça é a necessidade de salvaguardar o mínimo de segurança jurídica. De um lado sabemos que “um rigor excessivo da aplicação da lei visando atingir a segurança jurídica pode causar o contrário ao desejado: a injustiça. Por outro lado, a mesma injustiça é encontrada quando a segurança jurídica é afastada”

(BERTACHINI, 2005:45). A justa medida da aplicação do direito pode ser atingida pela adoção dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade. Se ambos postulados são evocados sem nenhum critério técnico, há um abuso, e esta prática necessariamente leva-os a serem comparados ao arbítrio, ao subjetivismo e levam à incerteza e insegurança jurídicas.

Neste sentido, vale mencionar, em caráter conclusivo, a seguinte assertiva de Dieter Grimm: “ser fiel à norma não é se limitar à interpretação original, mas buscar adaptar o sentido de um texto às modificações das condições nas quais seu objetivo deve ser atingido” (GRIMM *apud* BETARCHINI, 2005: 96).

Contudo, apesar de constituírem métodos interpretativos importantes, a razoabilidade e a proporcionalidade prescindem e são precedidos pela hermenêutica. Isto porque a hermenêutica é a ciência que tem por objeto a própria interpretação dos signos e textos. Vejamos, portanto, em que medida a hermenêutica fornece elementos que subsidiam e fundamentam a interpretação dos textos jurídicos e a própria construção da realidade fática. Faremos isso baseados nas idéias de um filósofo que é considerado o fundador da hermenêutica contemporânea, sem pretender esgotar o assunto, apenas para trazer à tona parte da complexidade da questão.

## **2.10. Hermenêutica segundo Georg Hans Gadamer**

Georg-Hans Gadamer, em *Verdade e Método* (1998b), busca compreender a interpretação do ponto de vista das artes, defendendo que a força interpretativa está em quem olha e não só no objeto em si. Neste livro, Gadamer estuda a arte, a história e a linguagem para mostrar que a verdade da filosofia e de toda experiência humana está sempre além da consciência metodológica, tão cara à nossa modernidade (DESROCHES, 2008).

A hermenêutica proposta por Gadamer parte da idéia de que a compreensão é uma atitude geral, própria à existência humana, e que está fundada na história e na linguagem.

Em seu livro *O problema da consciência histórica* (1998a) a argumentação principal do autor é que tanto quanto não há uma objetividade nas artes, não o há nas ciências humanas, pois todo o intérprete propõe “a sua própria interpretação”. No entanto, isso não descarta o potencial científico dessas ciências. Ele é constituído a partir da consciência histórica do pesquisador e dos preconceitos que ela traz, quando colocado em diálogo e relação com o outro (sendo este humano

ou não). Assim, para Gadamer as ciências humanas “se encontram na conexão entre ‘vida’, que sempre implica consciência e reflexividade, e ‘ciência’, que se desenvolve a partir da vida como uma das suas possibilidades” (GADAMER, 1998a: 12). Sai do palco a objetividade das ciências naturais como conhecimento inequívoco e obrigatório.

Segundo o autor, se considerássemos as ciências humanas como realizações imperfeitas da idéia de uma ciência rigorosa, *elas não teriam mais nenhum papel a desempenhar*.

“Mas, se ao contrário, percebermos as ciências humanas como um modo autônomo de saber, se reconhecermos a impossibilidade de submetê-las ao ideal de conhecimento próprio às ciências da natureza (o que implica considerar absurdo tratá-las segundo o ideal de semelhança mais perfeita possível com os métodos e graus de certeza das ciências da natureza), então é a própria filosofia que está em questão, na totalidade de suas pretensões. É igualmente inútil, nestas condições, limitar a elucidação da natureza das ciências humanas a uma pura questão de método. Não se trata, em absoluto, de definir simplesmente um método específico, mas sim de fazer justiça a uma idéia inteiramente diferente de conhecimento e de verdade” (GADAMER, 1998a: 20).

Assim, o método hermenêutico nos serviria para “revelar o milagre da compreensão, e não a misteriosa comunicação entre as almas. Compreender é participar de uma perspectiva comum” (GADAMER, 1998a: 59). O próprio Gadamer esclarece que:

“a intenção autêntica da compreensão é a seguinte: ao lermos um texto [ou uma situação de ação], queremos compreendê-lo; nossa expectativa é sempre que o texto nos informe sobre alguma coisa. Uma consciência formada pela autêntica atitude hermenêutica é sempre receptiva às origens e características totalmente estranhas de tudo aquilo que lhe vem de onde for. Em todo caso, tal receptividade não se adquire por meio de uma ‘neutralidade’ objetivista: não é nem possível, nem necessário e nem desejável que nos coloquemos entre parênteses. A atitude hermenêutica supõe uma tomada de consciência com relação às nossas opiniões e preconceitos que, ao qualificá-los como tais, retira-lhes o caráter extremado. É ao realizarmos tal atitude que damos ao texto a possibilidade de

aparecer em sua diferença e de manifestar a sua verdade própria em contraste com as idéias preconcebidas que lhe impúnhamos antecipadamente” (GADAMER, 1998a: 64).

Esta atitude ficou conhecida como o *encontro de horizontes* gadameriano. A hermenêutica aparece como método privilegiado para as ciências humanas em geral, e à antropologia em particular, pois pressupõe uma apreensão da realidade relacional – e não absoluta:

“a hermenêutica deve partir do fato de que compreender é estar em relação, a um só tempo, com a coisa mesma que se manifesta através da tradição e com uma tradição de onde a ‘coisa’ possa me falar. Por outro lado, aquele que efetua uma compreensão hermenêutica deve se dar conta de que a nossa relação com ‘as coisas’ não é uma relação que ‘ocorra naturalmente’, sem criar problemas. *Precisamente sobre a tensão que existe entre a ‘familiaridade’ e o caráter ‘estranho’ da mensagem que nos é transmitida pela tradição é que fundamos a tarefa hermenêutica.* (...) No que se refere ao caráter a um só tempo ‘familiar’ e ‘estranho’ das mensagens históricas, a hermenêutica reivindica uma ‘*posição mediadora*’. O intérprete encontra-se suspenso entre o seu pertencimento a uma tradição e a sua distância com relação aos objetos que constituem o tema de suas pesquisas” (GADAMER, 1998:67. Grifos nossos).

A atitude hermenêutica adquire para nós, nesta tese, uma importância que vai além de seu valor para compreender a interpretação das normas escritas, embora inclua-a, quando concebe a interpretação dos textos legais como intrinsecamente relacionada à subjetividade do intérprete e ao processo criativo que este estabelece entre norma e situação fática. Ela nos fornece, além disso, uma ferramenta preciosa para relacionar a mudança cultural e a estrutura social. Em outras palavras, a hermenêutica possibilita compreender as regras sociais, sua manutenção e transgressão no seio de um universo cultural e das atitudes individuais. Permite-nos perceber, conforme colocou Marshall Sahlins, que:

“Os homens em seus projetos práticos e em seus arranjos sociais, informados por significados de coisas e de pessoas, *submetem as categorias culturais a riscos empíricos.* Na medida em que o simbólico é, deste modo, pragmático, o sistema é, no tempo, a

síntese da reprodução e da variação” (SAHLINS, 2003: 9. Grifos nossos).

As situações de ação e suas diversas leituras, por parte da ciência, do Direito, da antropologia, dos moradores de UCs, entre outros, informam de que maneira são construídos *os riscos empíricos das categorias sociais*. Isso porque os significados, seja dos textos jurídicos, seja das mobilizações sociais, serão, sempre, mediados:

“Qualquer uso real de um signo em referência, seja por uma pessoa, seja por um grupo, emprega apenas uma parte, uma pequena fração, do sentido coletivo. Afora as influências do contexto, essa divisão do trabalho significativo é, de um modo geral, função das *diferenças de experiência social e dos interesses entre as pessoas*. (...) Agindo a partir de perspectivas diferentes e com *poderes sociais diversos para a objetivação de suas interpretações*, as pessoas chegam a diferentes conclusões e as sociedades elaboram os consensos, cada qual a sua maneira. A comunicação social é um risco tão grande quanto as referências materiais” (SAHLINS, 2003: 10. Grifos nossos).

A transformação da ordem social ocorre justamente pela subversão permitida a partir dos riscos subjetivos informados na ação:

“os significados são, em última instância, submetidos a riscos subjetivos, quando as pessoas, à medida que se tornam socialmente capazes, deixam de ser escravos de seus conceitos para se tornarem seus senhores. (...) Os efeitos desses riscos podem ser inovações radicais. Afinal, no encontro contraditório entre pessoas e coisas, os signos são passíveis de serem retomados pelos poderes originais de sua criação, ou seja, pela consciência simbólica humana” (SAHLINS, 2003: 10-11).

O que fazemos nesta tese é nada além de construir e somar mais um significado à teia de significados existentes com relação à questão de grupos humanos que habitam UCs. Não

pretendemos construir nenhuma verdade sobre a questão, apenas objetivar interpretações específicas que temos a respeito da dinâmica entre situações de ação e textos jurídico-estatais. Ou, conforme os termos de Gadamer, construir *projetos autênticos que correspondam ao seu objeto*:

“a tarefa constante da compreensão reside na elaboração de projetos autênticos que correspondam ao seu objeto. Em outros termos, trata-se de um empreendimento audacioso que busca ser recompensado por uma confirmação do próprio objeto. O que aqui podemos qualificar de objetividade não seria outra coisa senão a confirmação no curso mesmo de sua elaboração. Pois, como podemos nos dar conta do caráter arbitrário e inadequado de uma antecipação com relação à sua tarefa, a não ser confrontando-a com a coisa mesma que, só ela, poderá demonstrar a sua futilidade?” (GADAMER, 1998a:61).

Assumimos que somos também atores que participam do jogo de poder de nomear, de classificar e de analisar a sociedade e suas construções políticas e sociais. Participamos do campo de produção de *discursos de verdade* (FOUCAULT, 1979), na medida em que nossa inserção neste campo situa-se na tentativa de compreender:

“os mecanismos sociais que asseguram a manutenção da ordem estabelecida [ciência e direito], cuja eficácia propriamente simbólica repousa no desconhecimento de sua lógica e de seus efeitos” (BOURDIEU, 1983: 148)<sup>108</sup>.

Nesse sentido, ainda que participando da ordem estabelecida, a presente tese tem como pano de fundo o fato de que:

---

<sup>108</sup> De uma maneira mais específica assumimos que esta tese é uma produção simbólica e, como tal: « La forme par où les productions symboliques participent le plus directement des conditions sociales de leur production est aussi ce par quoi s'exerce leur effet social le plus spécifique, la violence proprement symbolique, que ne peut être exercée par celui qui l'exerce et subie par celui qui la subit sous une forme telle qu'elle soit méconnue en tant que telle, c'est-à-dire reconnue comme légitime » (BOURDIEU, 2000 : 347).

“Não se trata de libertar a verdade de todo sistema de poder – o que seria quimérico na medida em que a própria verdade é poder – mas de desvincular o poder da verdade das formas de hegemonia (sociais, econômicas, culturais) no interior das quais ela funciona no momento (...). Em suma, a questão política não é o erro, a ilusão, a consciência alienada ou a ideologia; é a própria verdade” (FOUCAULT, 1979: 14).

Nos subitens anteriores fizemos algumas considerações sobre as possibilidades ou alguns dos fundamentos adotados por juristas para a construção de verdades determinadas pelo Direito e pelo Judiciário. Vimos as tentativas que têm sido feitas para limitar a insegurança que um subjetivismo exacerbado gera, e para fundamentar a construção não de uma objetividade pura, mas de uma *legitimidade argumentativa*. Neste sentido, as teorias que distinguem regras e princípios, que aqui vimos mais pormenorizadamente nas propostas feitas por Alexy e por Ávila, constituem caminhos diversos pelos quais pode-se compreender, interpretar e aplicar o Direito. Não apenas isso. Essas teorias constituem concepções diferentes do papel do intérprete, da força normativa dos textos legais e de como deve ser compreendida a relação entre eles face à incomensurável diversidade de situações fáticas existentes na realidade.

A leitura de Gadamer, Foucault, Sahlins, Geertz e Bourdieu nos alertou para o fato de que a busca de compreensão, seja do papel do juiz para *alinhar em seus devidos lugares* (GEERTZ, 1997) os direitos em conflito numa dada situação social, seja do papel dos cientistas de apresentar um conhecimento racional da realidade, situa-os, cada um em seu domínio, em *saberes locais* com poderes altamente relevantes para a definição das regras sociais gerais. Michel Serres afirmou que “Os grandes legisladores de um mundo [direito] ignoram seus equivalentes no outro [ciência]. Será preciso reconciliar duas espécies de leis, dois legisladores, ligar dois mundos?” (SERRES, 1991: 96). A história cuidou de decidir: “A razão que decidia não pode mais resolver por si mesma. Ela recorre ao direito. E o nosso juízo não pode se privar dos produtos da razão. Ele recorre às ciências” (idem : 108).



A tese de Boaventura de Sousa Santos, em seu livro *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência* (2007)<sup>109</sup> é a de que o direito moderno e a ciência moderna se mesclam e se diferenciam ao longo do processo histórico recente sem poderem prescindir um do poder simbólico do outro:

“Ao direito moderno foi atribuída a tarefa de assegurar a ordem exigida pelo capitalismo, cujo desenvolvimento ocorrera num clima de caos social que era, em parte, obra sua. O direito moderno passou, assim, a constituir um racionalizador de segunda ordem da vida social, um substituto da cientifização da sociedade, o *ersatz* que mais se aproximava – pelo menos no momento – da plena cientifização da sociedade que só poderia ser fruto da própria ciência moderna. Para desempenhar essa função, o direito moderno teve de se submeter à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna e tornar-se ele próprio científico. A cientifização do direito moderno envolveu também a sua estatização, já que a prevalência política da ordem sobre o caos foi atribuída ao Estado moderno, pelo menos transitoriamente, enquanto a ciência e a tecnologia a não pudessem assegurar por si mesmas. (...) A transformação da ciência moderna na racionalidade hegemônica e na força produtiva fundamental, por um lado, e a transformação do direito moderno num direito estatal científico, por outro, são as duas faces do mesmo processo histórico, daí decorrendo os profundos isomorfismos entre a ciência e o direito modernos” (SANTOS, 2007: 120).

Embora a relação entre ciência e direito esteja tratada como pano de fundo nessa tese, nossa ênfase busca incluir a imutabilidade de um terceiro elemento de constituição da verdade e da justiça: a mobilização popular. Retomando a metáfora proposta por Boaventura de que os direitos podem ser compreendidos como mapas, conforme afirmado anteriormente no presente capítulo, o fato de os mapas não poderem “coincidir ponto por ponto com a realidade (...) não significa que a

---

<sup>109</sup> Este é apenas o primeiro volume de um livro de quatro volumes intitulado: *Para um novo senso comum : a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez, 2007.

representação seja arbitrária, desde que os mecanismos de distorção da realidade sejam conhecidos e possam ser controlados” (Idem: 200-201). O conhecimento e controle dos pontos distorcidos dos mapas devem contar com a *sociedade aberta dos intérpretes* na construção de formas cultural e socialmente aceitas de regulação da realidade. Os grupos sociais devem ser reconhecidos, tanto quando os cientistas e os juristas, como partes interessadas e imprescindíveis para a resolução dos conflitos sociais e para a construção moralmente intersubjetiva da noção bem-viver que lhes sirva de base e desígnio.

Tendo todas essas questões em mente, passaremos à leitura de alguns textos jurídicos que se relacionam às complexas situações sócio-jurídicas por nós estudadas neste trabalho. Conforme já mencionado na introdução, as situações de ação analisadas estão relacionadas à presença de grupos humanos em áreas que foram definidas como UCs e suas mobilizações para dialogar com o Estado em busca de direitos. As situações de ação serão analisadas de um ponto de vista mais sociológico no capítulo quatro, quando tivermos já em mente alguns dos aspectos jurídicos que perpassam estas ações.

Vale lembrar, por fim, que se as normas são construídas a partir das situações fáticas, mediante a interpretação dos textos normativos, e esta interpretação é tanto mais válida quanto maior a consciência da subjetividade do intérprete, esta tese tenta propor um exercício ao próprio leitor de fazer esses caminhos de idas e vindas entre texto normativo, autoconsciência histórica e situações de ação descritas. Ela deve ser lida, portanto de forma circular: não podemos conhecer juridicamente as situações de ação descritas sem conhecer o corpo normativo que lhe perpassa; ao mesmo tempo, não podemos compreender adequadamente as normas sem contrapô-las aos casos concretos descritos nas análises situacionais, e ambos certamente estão imbuídos da nossa pertença histórica e cultural.

Obviamente, a seleção, tanto dos textos normativos quanto das situações de ação foram feitas por nós. Inúmeras outras poderiam ter sido selecionadas. Entretanto, o foco que quisemos dar nesta tese se relaciona a questões de direitos culturais e de conservação ambiental. Ou seja, definimos as referidas situações de ação tendo em vista discutir estas questões, e selecionamos os textos jurídicos aqui expostos visando fundamentar juridicamente estas discussões.

## **Capítulo 3 - Arcabouço Jurídico: normas estatais que associam conservação da natureza e proteção à diversidade cultural**

“Não é desejável cultivar pela lei o mesmo respeito que temos pelo direito”  
(Henry Thoreau, Desobediência Civil).

“Os povos não de ser governados pela força, ou pelo direito. A democracia mesma, não disciplinada pelo direito, é apenas uma das expressões da força, e a pior delas”  
(Rui Barbosa).

“Por mais elevadas que sejam as qualidades de um povo, se ele não tiver força moral, energia e perseverança, jamais o direito poderá prosperar” (Rudolf von Ihering).

“Sem direitos de cidadania efetivos, a democracia é uma ditadura mal disfarçada”  
(Boaventura de Souza Santos, 2007: 90).

### **3. Introdução**

Após a breve incursão sobre questões terminológicas e teóricas envolvendo alguns elementos da interpretação jurídica feita no capítulo anterior, apresentaremos e teceremos, no presente capítulo, comentários sobre alguns textos *postos* pelo Estado que consideramos basilares e precípuos para deslindar a questão da presença humana em UCs. Nosso objetivo geral neste terceiro capítulo é o de nos aproximarmos do aparato jurídico atualmente vigente que articula a proteção cultural e a

proteção ambiental. O recorte metodológico que aqui fizemos dos textos normativos toma em consideração a articulação entre proteção ambiental e diversidade cultural, mesmo quando algumas normas tomem como objeto de tutela cada um dos bens separadamente. Sendo este um recorte muito amplo, disperso em inúmeros textos legais, optamos por selecionar apenas as legislações às quais as situações de ação que serão analisadas no capítulo seguinte estão mais diretamente relacionadas. É importante ter em mente durante a leitura destes textos legais, que a *desadaptação do direito à realidade social conduz a práticas contrárias ao seu espírito* (BRETON, 2006:99 *apud* Le ROY, 2006:19). Por outro lado, o conhecimento aproximado do direito permite a emergência de novas regras, o que significa a reapropriação do direito escrito (ou parte dele) por uma certa categoria da população, e conduz à emergência do *direito da prática* (BRETON, 2006:99 *apud* Le ROY, 2006:19). Nosso intuito, como já mencionado, é que esses textos sirvam de subsídio para a leitura das situações de ação, e, de modo inverso, que as situações de ação sirvam de subsídio para a leitura desses textos. Veremos no capítulo seguinte em que medida houve a emergência do *direito da prática* afirmado por Breton, nas mobilizações operadas pelos moradores das UCs analisadas.

No presente capítulo traremos primeiramente à baila a leitura das normas dispostas em nossa Carta Magna de 1988 referentes à proteção ambiental e à proteção da diversidade cultural. Para tanto, analisaremos especialmente os seguintes artigos 215, 216 e 225 da Constituição Federal de 1988.

Na legislação infraconstitucional estaremos atentos apenas aos textos de âmbito federal, especialmente os seguintes: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/00; o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo decreto 5.758, em 13 de abril de 2006 e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída através do Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

Ultrapassa o escopo desta tese a análise exaustiva de todos os documentos legais, ainda que só os de âmbito federal, que tenham como tema a associação entre meio ambiente e diversidade

cultural<sup>110</sup>. Entretanto, apenas a título de ilustração da diversidade e complexidade jurídica que perpassa a questão, vale mencionar alguns textos normativos que relacionam proteção ambiental e cultural, tais como: a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; o Novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; a Política Nacional da Biodiversidade, cujos princípios e diretrizes foram estabelecidos pelo decreto 4.339, de 22 de agosto de 2002; e, dentre os que dão maior ênfase à proteção cultural: o Plano Nacional da Cultura, previsto na Constituição desde 2005, pela Emenda Constitucional 48<sup>111</sup>, e o Sistema Federal de Cultura, instituído pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005.

Além disso, as discussões que perpassam a análise destes textos jurídicos estão referendadas em fóruns mais amplos de discussão, inclusive em encontros e acordos internacionais, cujos resultados se fazem sentir na legislação nacional, sobretudo quando a ela incorporados através de decretos<sup>112</sup>. É o caso das Convenções e Tratados<sup>113</sup>, “que geram obrigações, vinculando os países

---

<sup>110</sup> Ainda que em cada um desses textos a ênfase recaia mais claramente na proteção de um dos bens (ou meio ambiente ou diversidade cultural), podemos dizer que a situação fática da presença humana em áreas destinadas à conservação acaba fazendo com que a leitura da lei abarque os dois bens protegidos constitucionalmente. No limite, mesmo que um texto legal não mencione o outro bem, a interpretação do juiz relacionada ao presente caso fático deve contemplá-la no sopesamento que fizer das leis que incidem no caso.

<sup>111</sup> O qual vem sendo discutido desde então de forma participativa, e cujas Diretrizes Gerais foram divulgadas em sua 1ª edição em 2007 e, após colaborações e discussões, uma segunda edição, em 03 de junho de 2008. As Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Cultura devem servir como de ponto de partida para a consolidação, pela primeira vez no país, de uma política da cultura, conforme reportagem feita por de Eleilson Leite, publicada no Jornal Eletrônico Le Monde Diplomatique, em 07/06/2008.

<sup>112</sup> De acordo com Joaquim Shiraishi, “No Brasil, a aplicação dos Tratados está sujeita a uma série de procedimentos no âmbito do Poder Legislativo e Executivo. Após a negociação e assinatura, que é de competência do Poder Executivo (inc. VIII, art. 84 da CF), o Tratado é encaminhado ao Poder Legislativo (inc. I, art. 49 da CF). Na seqüência desse processo há o ato de promulgação, que é realizado pelo Poder Executivo por meio de um decreto. O Tratado passa a ter valor e produzir efeitos jurídicos somente após sua promulgação” (SHIRAISHI NETO, 2007: 36).

na ordem internacional e impondo sanções em caso de descumprimento das normas acordadas” (SHIRAISHI NETO, 2007: 36). Nesta situação podemos citar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo decreto 65.810, de 8 de dezembro de 1969; a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, promulgada através do decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006; a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos e Indígenas e Tribais, promulgada pelo decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004; e a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), promulgada através do decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Dentre estas Convenções não podemos nos furtar a tecer algumas considerações sobre a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), a CDB (1998), a Convenção 169 da OIT (2004), e a Convenção sobre a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007) que são documentos jurídicos claramente relacionados a questões envolvendo direitos culturais e conservação ambiental.

Diferente é o caso das Declarações, “que servem como ‘princípios jurídicos’ que apenas orientam instrumentos e ações” (SHIRAISHI NETO, 2007: 36), tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>114</sup>, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, a Declaração de Estocolmo de 1972, a Declaração da Rio-92, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas, recentemente adotada (em 13 de setembro de 2007) pela Assembléia Geral das Nações Unidas, após mais de 20 anos de negociações diplomáticas<sup>115</sup>. Há ainda a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, adotada pela UNESCO desde 2002.

---

<sup>113</sup> Inclusive a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, determina, no artigo 5º, inciso LXXVIII, § 3º que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

<sup>114</sup> Para estudo sobre a afirmação histórica dos Direitos Humanos, ver Comparato (1999).

<sup>115</sup> Para uma análise crítica sobre a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas, das dificuldades e da importância de sua implementação, ver Stavenhagen, 2008.

Não procederemos à análise destes documentos, apesar de representarem, sem dúvida alguma um grande avanço político no entendimento das questões relativas aos direitos humanos e à proteção cultural.

Para além destes textos normativos, poderíamos ainda adentrar nos meandros da regulamentação brasileira de normas relativas à temática por nós abordada, tais como as instruções normativas publicadas pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, que dizem respeito às regulamentações do Plano de Manejo, do Conselho Deliberativo, das pesquisas e da própria criação das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável<sup>116</sup>, pois são textos que esmiúçam, dentre outras coisas, a relação entre populações tradicionais e conservação ambiental.

Na legislação regulamentar voltada à proteção indígena e quilombola, seguem disputas intermináveis em acaloradas discussões na Câmara, no Senado, entre a sociedade civil organizada e em encontros acadêmicos. No âmbito da proteção indígena, podemos citar a Lei 6.001/73, conhecida como Estatuto do Índio, cuja revogação vem sendo debatida há mais de vinte anos<sup>117</sup>, já que esta lei tem entendimento claramente diverso ao que foi estabelecido a partir da Constituição de 1988. Atualmente tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 490, de autoria do Deputado Homero Pereira, que pretende ser uma síntese de outros projetos de lei propostos a substituir o Estatuto do Índio, e dentre as questões que causam mais polêmica, este projeto determina que as Terras Indígenas sejam demarcadas por lei, e não mais por decreto. Ainda com relação à questão indígena, no que tange à demarcação de suas terras, há o decreto nº 1.775/96, que é regulamentado pela Portaria nº 14 da FUNAI.

No caso das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, a regulamentação do artigo 68 do ADCT foi feita por meio do decreto nº 4.887/03, que revogou o decreto nº 3.912/01. O decreto nº 4.887/03, por sua vez, está sendo questionado pela ADIN 3239, proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL) em 25/06/2004, a ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal. No nível administrativo o decreto 4.887/03 é regulamentado pela Instrução

---

<sup>116</sup> Respectivamente, são as Instruções Normativas nº 1, 2, 3 e 4, todas publicadas em setembro de 2007.

<sup>117</sup> Em pesquisa realizada no portal da Câmara dos Deputados foram encontrados 33 itens relativos a proposições de projetos de lei visando à alteração do Estatuto do Índio.

Normativa nº 49 do INCRA, que em setembro de 2008 revogou a Instrução Normativa nº 20, também emitida pelo INCRA, três anos antes. Em 2006 a Advocacia Geral da União deu parecer sobre como interpretar a questão quilombola na Constituição de 1988, a pedido do Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, especialmente no que se refere à “exata indentificação do alcance da expressão constitucional ‘estejam ocupando suas terras’” (Parecer AGU/MC 1-2006).

Como se vê por esse brevíssimo resumo do histórico de regulamentação da questão quilombola e da questão indígena, a definição e regularização dos territórios étnicos tem suscitado muitas discussões no âmbito legislativo. A falta de resposta satisfatória tanto por parte do poder executivo, que não consolida o Estado social preconizado pela Constituição, quanto por parte do poder legislativo, que não consegue regulamentar a contento os litígios que surgem no seio da complexa realidade social, é responsável por um processo chamado de *judicialização da vida social*, em que questões políticas e, neste sentido, morais, são levadas ao judiciário para serem decididas pelos juízes (BETARCHINI, 2005: 68).

A *debilidade crônica* da implantação de políticas públicas que consolidem os direitos garantidos na Constituição, somada às “práticas sociais que impunemente os violam, [e o fato de] as vítimas de tais práticas, longe de se limitarem a chorar na exclusão, cada vez mais reclama[re]m, individual e coletivamente, serem ouvidas e organizarem-se para resistir contra a impunidade” (SANTOS, 2007:10), contribuem para que o Poder Judiciário esteja assumindo decisões e responsabilidades ímpares na construção e consolidação do nosso preconizado Estado de Direito. Segundo Alexandre Cunha, “o Poder Público que, em tese, é o maior interessado em que a Constituição seja estabelecida, na realidade brasileira, é um dos maiores, senão o maior, cliente e devedor da Justiça” (CUNHA, 2008: 24). Eduardo Appio vê com bons olhos tal processo de judicialização da vida social, pois, segundo ele, “O deslocamento das questões políticas para o espaço jurídico é, ainda, um sintoma de democratização na tomada de decisões” (APPIO, 2003: 90).

A proeminência que o judiciário vem assumido nestes contextos e na própria construção da democracia está relacionada ao fato de que cabe aos juízes o dever de decidir sobre casos cada vez mais complexos, o que gera uma necessidade premente de reinventar parâmetros jurídicos que possam caminhar no sentido de efetivar os Direitos e Garantias Sociais, alicerces do Estado



descrito pela Carta de 1988. Mas como auferir “quais são os reais argumentos para declarar a legalidade e constitucionalidade desses julgamentos envolvendo questões centrais de uma Nação? Quem tem a última palavra sobre uma série de questões que são consideradas de índole moral?” (APPIO, 2003: 81).

A Constituição de 1988 não apenas ampliou o rol de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, mas *constituiu* um Estado Social e, neste sentido, a persistência de um formalismo jurídico e o privilégio de regras (muitas vezes contraditórias) em detrimento dos valores ou princípios adotados pela Constituição só tende a fragilizar a força normativa desta Constituição (SILVA, 1999)<sup>118</sup>. Por outra, ampliaram-se também a diversidade de mecanismos que podem ser ativados e os sujeitos aptos a propô-los, dilatando a possibilidade de levar aos tribunais a demanda de efetivação dos direitos garantidos na Carta Maior.

Todos estes processos são reflexos da democratização do país e da adoção de uma Constituição claramente pluralista e protetora dos direitos sociais. Assim, entendemos que a efervescência das discussões sobre a normatização e regulação jurídica da sociedade representa um sinal positivo à consolidação da democracia, na medida em que impõe e reflete um amadurecimento político tanto dos sujeitos de direito aqui enfocados (índios, quilombolas, populações tradicionais e meio ambiente), mas também da sociedade civil de forma mais ampla, representada, entre outros, por diversos movimentos sociais<sup>119</sup> e pelos cientistas, que vêm assumindo um papel de extrema relevância nestes processos<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Vale citar o entendimento de Sálvio de Figueiredo Teixeira: “A interpretação das leis não deve ser formal, mas sim, antes de tudo, real, humana, socialmente útil. (...) Se o juiz não pode tomar liberdades inadmissíveis com a lei, julgando *contra legem*, pode e deve, por outro lado, optar pela interpretação que mais atenda às aspirações da Justiça e do bem comum” (TEIXEIRA, 161, *apud* CAMPOS JUNIOR, 2008: 109-110). Como veremos, o postulado da proporcionalidade é uma tentativa de atingir este objetivo de forma sistematizada e de acordo com critérios definidos de como atingir a Justiça e o bem comum.

<sup>119</sup> Dentre estes, claro, destacam-se o Movimento dos Atingidos por Barragens, a Aliança dos Povos da Floresta, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o Movimento dos Sem-Teto, os movimentos indígenas e quilombolas, dentre muitos outros. Entretanto, gostaríamos aqui de chamar a atenção para o insólito mas contundente movimento que se autodenomina Movimento Paz no Campo. Com forte apelo cristão, este movimento se contrapõe à demarcação de terras indígenas, quilombolas e assentamentos

Tendo este panorama mais amplo em mente e sabendo que a análise dos documentos e mecanismos jurídicos que envolvem a implementação dos direitos garantidos na Constituição é tarefa correlata mas bastante distinta e muito mais ampla do que os objetivos do presente trabalho, ressaltamos que nosso intuito é apenas o de compreender algumas diretrizes que possam auxiliar no entendimento dos casos concretos analisados nesta tese, descritos de forma mais específica no capítulo quatro.

---

rurais em favor da propriedade privada e da livre iniciativa. Existem os seguintes dizeres na *homepage* da organização Paz no Campo: **“Se você quer a paz, prepare a guerra!”** (*si vis pacem, para bellum*, ditado romano). *Este é um combate desigual, pois o inimigo são os subversivos MST, CPT (Comissão Pastoral da Terra), CIMI (Conselho Indigenista Missionário), Pastorais da Terra etc, que pregam a desobediência civil e agem fora da lei. (...)* Você pode ser o próximo a ter sua propriedade invadida!

Prepare seus funcionários e empregados.

Prepare seus familiares.

Prepare-se.

Inscreeva-se no **Paz no Campo**

**Ao inscrever-se, você receberá, junto com seu cartão de afiliação, um roteiro de como preparar-se**” acessado em 20/10/2008. Este movimento mereceria ser estudado mais a fundo, pois representa uma posição extremamente marcada nas discussões relativas à democracia, questões fundiárias e justiça. Ele propõe que a propriedade privada deva ser respeitada em qualquer circunstância, mesmo quando sobre ela incidam terras indígenas, quilombolas, áreas protegidas e assentamentos agrários. Neste sentido, o movimento paz no campo elege como rivais todos os atores que estamos tratando nesta tese: territórios étnicos e áreas ambientalmente protegidas.

<sup>120</sup> No caso da criação de novas UCs são necessários estudos técnicos que comprovem a viabilidade e justifiquem biologicamente a criação destas áreas. No caso da demarcação de territórios étnicos, é necessário um laudo antropológico que defina os limites das áreas de acordo com os costumes de cada povo. A politização do judiciário se estende à ciência, pois que, desta forma, suas análises passam a ter usos jurídicos e concretos, fomentando decisões, em última instância, subsidiando a consecução de políticas públicas.

### 3.1. O meio ambiente e a diversidade cultural na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

“Se prevalece a compreensão do direito estatal como corpo de normas objetivo, neutro e determinado – visão por muito tempo naturalizada – desfaz-se o compromisso com a pluralidade. Um significado aparentemente claro da norma atesta apenas a hegemonia de uma interpretação específica” (Duprat, 2007:22)

Se é correto afirmar que a história das Constituições transformou a fórmula clássica da importância da Constituição como o instrumento que garante, de um lado, um freio ao Estado e, de outro, a medida da liberdade dos indivíduos, podemos dizer que a *ecologização* do texto da Constituição de 1988 tem um papel de destaque na consolidação desta mudança. Isto porque, ao invés da idéia do eu-contra-o-Estado ou mesmo de sua versão mais moderna do nós-contra-o-Estado, a proteção do meio ambiente propõe uma nova fórmula do nós-todos-em-favor-do-planeta. O sujeito não é mais o indivíduo, mas o coletivo. E o coletivo não é apenas constituído pelos cidadãos, mas inclui também o Estado (BENJAMIN, 2007: 59). Mantém-se a idéia surgida desde a Antiguidade de uma lei, superior e justa, que submete a todos, Estado e cidadãos (PACHECO, 2008). Mas a divisão, oriunda do Direito Civil, entre público e privado passa a ser subvertida e são colocados do mesmo lado deveres e direitos, Estado e cidadãos. Não sem dificuldades, como declaram André Lima e Ana Flávia Rocha, advogados do Instituto Socioambiental, que advogam em prol da causa socioambiental: “Encontramos grande dificuldade para que o Judiciário supere o paradigma do direito individual, civilista que muitos operadores do direito ainda aceitam como absoluto” (ROCHA, 2003: 10).

Eis o *caput* do artigo 225, da Constituição de 1988, cujo título é Do Meio Ambiente:

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

Segundo José Heder Benatti,

“Ao afirmar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a Constituição define que a titularidade deste direito é assegurada ao indivíduo como

também à coletividade, e o dever de defendê-lo e preservá-lo é uma obrigação do Estado, dos indivíduos e da coletividade, colocando num mesmo patamar de direitos e obrigações o público e o privado, eliminando assim uma antiga dicotomia civilista” (BENATTI, 2001: 300).

Diversos autores ressaltam a efusiva trajetória da proteção ambiental no âmbito constitucional brasileiro (DRUMMOND, 1999; BENJAMIN, 2007; CAMPOS JUNIOR, 2008)<sup>121</sup>. José Augusto Drummond afirma categoricamente que “a maior parte do período entre 1934 e 1988 no Brasil *nada teve de ambientalista*<sup>122</sup>” (DRUMMOND, 1999: 128). Segundo este autor, no período de 1934 a 1988, seja sob regime ditatorial, seja sob regime democrático, o Brasil esteve fortemente empenhado em crescer economicamente, sob uma idéia desenvolvimentista segundo a qual quaisquer custos valiam a pena para atingir os objetivos de grande potência econômica que se almejava para o Brasil.

Entretanto, é o próprio José Augusto Drummond que afirma no mesmo trabalho que “*o conteúdo dos dispositivos constitucionais não apresentou grandes inovações. (...) Eles foram mais importantes para dar status constitucional a uma série de preceitos encontrados na legislação ordinária em vigor*<sup>123</sup>” (DRUMMOND, 1999: 145, grifos conforme original).

---

<sup>121</sup> A Declaração de Estocolmo de 1972 teve forte impacto na constitucionalização do ambiente em diversas Constituições: Grécia (1975), Portugal (1976) e Espanha (1978). Esta Declaração também influenciou o texto da Constituição Brasileira de 1988 e, posteriormente, a Rio-92 serviu como inspiração para promulgação de novas Constituições ou mesmo para reformas de Constituições vigentes, incorporando concepções como de desenvolvimento sustentável e de biodiversidade.

<sup>122</sup>Compreendendo como ambientalista “uma preocupação específica da sociedade com a qualidade do mundo natural, expressa em leis, políticas e órgãos governamentais especialmente dedicados a essa qualidade” (DRUMMOND, 1999: 127).

<sup>123</sup> **LEVAR PARA ANEXOS** Dentre as legislações ordinárias do período de 1934 e 1988, José comenta sobre as seguintes: Em 23 de janeiro de 1934, o decreto 23.793 criou o chamado Código Florestal.

Em 10 de julho de 1934, o decreto 24.643 criou o chamado Código de Águas.

---

Neste mesmo ano houve a criação do Serviço de Saúde Vegetal, do Serviço de Saúde Animal; do Código de Caça e Pesca; e do Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização.

Em 1943, foi promulgado o Código de Caça, pelo Decreto-lei 5.894, que detalhava o Código de Caça e Pesca de 1934.

Em 1948, no dia 13 de fevereiro, foi promulgado o Decreto Legislativo número 3, através do qual o Congresso Nacional aprovou a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e Belezas Naturais Cênicas das Nações Americanas. Somente 18 anos após a adesão legislativa, em 20 de março de 1966, através do Decreto 58.054, o Executivo brasileiro ratificou a convenção.

Entre 1937 e 1964 foram criados os primeiros parques nacionais.

Entre 1944 e 1964 foram criadas 32 Florestas Protetoras da União, baseadas no Código Florestal de 1934.

Em 1964, a Lei 4504, de 30 de novembro deste mesmo ano, criou o Estatuto da Terra, que teve importância fundamental pois, embora tratasse principalmente do uso agropecuário da terra, definiu que a propriedade privada só cumpriria sua função social plena quando combinasse a distribuição justa, o uso adequado e a conservação dos recursos naturais. Foi, segundo as palavras de José Drummond, "uma verdadeira revolução na nossa tradição de dar liberdade total de uso dos solos aos seus proprietários" (DRUMMOND, 1999: 137).

Em 15 de setembro de 1965 foi promulgado o Novo Código Florestal, a partir da Lei 4771, depois de 17 anos sendo discutido no Congresso Nacional.

Em 28 de fevereiro de 1967, o Decreto-Lei 289 criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Este órgão "foi criado a partir de vários órgãos do Ministério da Agricultura, com a missão de *formular a política florestal e dirigir o uso racional da preservação e conservação dos recursos naturais renováveis e o desenvolvimento florestal do país*" (DRUMMOND, 1999: 139, grifos conforme original). O IBDF, junto com a Secretaria Especial do Meio Ambiente, foi um dos principais formadores do IBAMA.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Entre 1979 e 1986 foram criados mais 11 parques nacionais (entre os quais o Parque Nacional do Jaú).

Em 30 de outubro de 1973 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), através do Decreto 73.030. Era um órgão ligado à Presidência da República que, entre outras atividades, criava as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental (APAs). Cerca de 27 estações ecológicas federais e 11 APAs foram criadas pela SEMA entre 1977 e 1986.

Carlos Frederico Marés de Souza Filho (SOUZA FILHO, 1997: 12) destaca que, ainda que o Brasil tenha editado nos anos de 1930 uma série de normas que tinham como objeto a regulação do meio ambiente<sup>124</sup>, o único texto legal que pode realmente ser chamado de protetor do ambiente é a Lei do Tombamento (como é conhecido o Decreto-lei nº 25/37, de 30 de novembro de 1937), pois é o primeiro que impõe limites ao pleno exercício da propriedade privada com o fim de preservar o ambiente. **PORQUE?**

Segundo o mesmo autor, o Código Florestal de 1934, por exemplo, reconhecia que as florestas deveriam ser protegidas, mas considerava que somente as florestas sob domínio do Estado deveriam ser protegidas, sendo que as florestas contidas em terras privadas não sofriam restrições. Somente o Novo Código Florestal, de 1965, reconhece que as florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional, seja onde estiverem, “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 esta lei estabelecer” (art. 1º, Lei 4.771/65).

Raimundo Alves de Campos Júnior afirma que “No direito brasileiro, o meio ambiente só recentemente converteu-se em objeto de direito a partir da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Desde então, o legislativo tem sido pródigo em editar normas sobre o assunto” (CAMPOS JÚNIOR, 2008: 112-113).

---

Em 31 de agosto de 1981, a Lei 6938 criou a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Este último foi regulamentado em 1983 pelo decreto 88.351 e se reuniu pela primeira vez apenas em junho de 1985. Nesta lei foram definidas também mais duas áreas de proteção ambiental: as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico.

Em 24 de julho de 1985 foi criada, pela Lei 7.437, a lei de defesa dos interesses difusos, que permite a abertura de processos civis contra todos os que cometem agressões aos direitos dos consumidores, ao patrimônio histórico e artístico e ao patrimônio ambiental.

Em 23 de janeiro de 1986, a Resolução 001 do CONAMA abriu a era dos estudos de impacto ambiental no Brasil.

<sup>124</sup> Souza Filho cita especialmente os seguintes textos legais promulgados na década de 1930: Código Florestal, Código das Águas, Decreto de Proteção aos Animais, Lei do Tombamento e o Código de Pesca.

Foge aos objetivos do presente trabalho a discussão a respeito do surgimento e consolidação da proteção jurídica ao meio ambiente no Brasil. Outros autores já se ocuparam com acuidade de tal empreitada, com conclusões por vezes diversas (SOUZA FILHO, 1997; DRUMMOND, 1999; CAMPOS JUNIOR, 2008; CANOTILHO & LEITE, 2007; SANTILLI, 2005). Neste momento gostaríamos apenas de destacar que foi apenas na Constituição Federal de 1988 que o bem ambiental foi elevado à proteção constitucional. Da mesma maneira, a definição de patrimônio cultural foi amplamente alargada na Constituição de 1988, tendo efeitos diretos sobre a proteção ambiental. Nosso foco de interesse na análise da proteção jurídica ao bem ambiental, como se sabe, são os *espaços ambientalmente protegidos*, e, mais especificamente, as *unidades de conservação*<sup>125</sup>.

Entretanto, antes de iniciarmos a análise das normas que dispõem sobre as áreas protegidas, é preciso mencionar uma questão que é de extrema relevância para a conservação ambiental. Trata-se de discutir a importância da *função social da propriedade*, o que nos permite, a partir daí, compreender a política fundiária brasileira como palco privilegiado de análise das políticas agrárias, conservacionistas e culturais no Estado.

### **3.1.1. A função social da propriedade**

As Constituições liberais de 1824 e 1891 atribuíam à propriedade um caráter absoluto e pleno. Segundo Marés de Souza Filho (1997:19) apenas com o advento da Constituição de 1934 e nas subsequentes é que foram impostas restrições ao exercício de propriedade<sup>126</sup>. Não obstante

---

<sup>125</sup> No texto constitucional foi utilizado o termo *espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos*. Na legislação ordinária que regulamenta o inciso constitucional que dispõe sobre estes espaços, o SNUC, fala-se em *unidades de conservação*. Existe importante discussão sobre a possibilidade de categorizar também as áreas de preservação permanente e as reservas legais, instituídas pelo Código Florestal (Lei 4.771 de 1965) sob a mesma norma constitucional. Se assim forem consideradas, estas áreas somente poderão ser alteradas ou suprimidas por meio de leis, como é o caso das unidades de conservação. Para uma boa reflexão sobre o assunto, ver ARAÚJO e GANNEM, 2006.

<sup>126</sup> Segundo Campos Júnior, "todas as nossas Constituições asseguraram ou garantiram o direito de propriedade. Se se observar com atenção, contudo, constatar-se-á grandes diferenças entre a garantia

presente na legislação infraconstitucional desde 1964<sup>127</sup>, a norma que determina que a propriedade deve cumprir sua *função social* só foi elevada ao âmbito constitucional a partir de 1988. Fica determinado no inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 que toda apropriação de qualquer espaço deve cumprir sua *função social*<sup>128</sup>, sob pena de desapropriação por parte da União, conforme determinado nos artigos: 182, § 2º e § 3º, no caso de propriedade urbana; e 184, no caso de propriedade rural<sup>129</sup>. Para as propriedades rurais<sup>130</sup>, fica entendido que o cumprimento da *função social* exige a consecução dos seguintes requisitos:

---

‘em toda sua plenitude’ (art. 129, 22), da Constituição Imperial de 1824, e a garantia da atual Constituição (art. 5º, inc. XXII), repleta que está de limitações constitucionais” (CAMPOS JÚNIOR? 2008: 100).

<sup>127</sup> Embora a *função social* da propriedade tenha surgido enquanto estatuto jurídico no bojo do Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 (DRUMMOND, 1999: 137), Santilli afirma que a primeira lei a impor restrições ao exercício da propriedade privada foi o Decreto-Lei nº25/37, conhecido como Lei do Tombamento de bens culturais. Segundo informa a autora, este decreto já previa o tombamento de monumentos naturais, sítios e paisagens (SANTILLI, 2005:27). Vale lembrar que, segundo Russo Junior, a Constituição de 1946, em seu artigo 147 atestava que “o uso da propriedade privada está condicionado ao bem-estar social” (JUNIOR RUSSO, 2005: 23). E, mais remotamente, o direito romano já impunha limites à propriedade “pelas relações de vizinhança e pelo direito público”, conforme ensina a professora Maria Cristina C. Pezzella (PEZZELLA, 1988: 128 apud JUNIOR RUSSO, 2005: 22).

<sup>128</sup>O art. 170 reitera esta compreensão: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade”.

<sup>129</sup> Élcio Pacheco, em artigo publicado em 16/06/2008, na página do Núcleo dos Advogados do Povo, defende que a *desapropriação sancionatória* é legítima no caso de propriedades que promovam a violência e ferem o respeito à vida e à dignidade humanas, pois que, “seja na menor ameaça ao limite último de sua extirpação, descumpre, viola, desobedece ilicitamente o que a sistemática normativa estabelece. Nesse passo, é descabível a análise dos outros elementos da função social, ao entendimento de que, a promoção da violência desautoriza o domínio ou a posse de quem se locupleta em detrimento de uma desarmonia com os princípios da democracia, com a convivência pacífica e respeitosa perante toda a comunidade humana”.

<sup>130</sup> No caso da propriedade urbana, sua função social é cumprida quando ela atende às exigências do Plano Diretor do Município (art. 182, §2).



Art. 186/CF88:

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.

Ou seja, a propriedade rural só é legítima conquanto faça um aproveitamento racional e adequado dos solos; realize uso adequado dos recursos naturais, atentando à preservação ambiental; cumpra os deveres e direitos trabalhistas; e preze pelo bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores.

No caso da propriedade rural que não esteja cumprindo sua função social, cabe ao Estado desapropriá-la para fins de reforma agrária mediante prévia e justa indenização (art. 184/CF88).

“Sem o atendimento da função social que lhe foi imposta pela Constituição, a propriedade perde sua legitimidade jurídica, e o seu titular não pode mais argüir em seu favor o direito individual de propriedade, devendo se submeter às sanções do ordenamento jurídico para ressocializá-la” (CAMPOS JÚNIOR, 2008: 106).

Isto significa que o princípio da função social da propriedade se superpõe à autonomia privada, visando à proteção de interesses de toda a coletividade, tais como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o bem-estar dos trabalhadores. Desta forma, somente a propriedade privada que cumpra a sua função social possui proteção constitucional.

Vê-se, portanto, que a proteção ambiental preconizada pelo texto constitucional de 1988 é muito mais abrangente do que a proteção realizada nos espaços territoriais ambientalmente protegidos, foco do presente estudo. Ademais, vê-se que a abordagem fundiária feita pela Constituição vigente prioriza tanto questões ecológicas quanto sociais, e, embora preserve o direito à propriedade privada, exige que este atenda a uma função social, impondo, portanto, a harmonização entre o interesse individual e o coletivo (CAMPOS JÚNIOR, 2008: 102).

“O proprietário, é dizer, o possuidor de uma riqueza tem, pelo fato de possuir essa riqueza, uma função social a cumprir; enquanto cumpre essa função, seus atos de propriedade estão protegidos. Se não os cumpre, a intervenção dos governantes é legítima para obrigá-lo a cumprir sua função social de proprietário, que consiste em assegurar o emprego das riquezas que possui conforme seu destino” (CAMPOS JÚNIOR, 2008: 103).

Segundo decisão judicial proferida pelo juiz de direito Alexandre Corrêa Leite,

“É a terra – e não a propriedade – que tem uma função constitucional a cumprir, sendo irrelevante aquele que a utiliza com este fim, o proprietário ou o ocupante. Seja quem for, seja quem cumpra a promessa constitucional da função social, é este o protegido pelo Direito e pela Constituição Federal. A propriedade de terra sem o cumprimento de função social não é propriedade a ser tutelada pelo Direito, quando em confronto com outros valores” (RIO DE JANEIRO, 25 de agosto de 2003).

Não devemos confundir o fato de a propriedade *ter* uma função social e *ser* uma função social. A propriedade tem, também, obviamente, um fim de utilidade individual para o proprietário. É necessário, portanto, não haver exageros no conceito de função social, ampliando de *maneira exagerada e perigosa* sua função, como destacou Rui Sobré (*apud* RUSSO JUNIOR, 2005: 21). Segundo o autor, “deve haver, no conceito exato de propriedade, uma justa e perfeita harmonia entre os dois elementos que a compõem e integram: o individual e o social” (*apud* RUSSO JUNIOR, 2005: 21).

A função social da propriedade articula justiça social, proteção ambiental e desenvolvimento econômico. São três elementos que compõem de forma mais ou menos direta o foco do presente trabalho. Trata-se, de princípios que se aplicam tanto à propriedade privada quanto aos estatutos

fundiários no qual estamos interessados, que são as terras de domínio público que são apropriadas coletivamente, designados como unidades de conservação<sup>131</sup> e territórios étnicos.

Veremos, entretanto, que articulação entre proteção ambiental e justiça social, esta entendida como respeito à diversidade cultural, está presente de formas distintas na Constituição de 1988. De um lado, a proteção do patrimônio cultural, prevista nos artigos 215 e 216, engloba a proteção ambiental. Mas de outro, a proteção ambiental prevista no artigo 225, embora defina que é de responsabilidade compartilhada entre Estado e todos os cidadãos, guarda uma concepção exclusivamente biológica do bem ambiental (cf. SANTILLI, 2005). Vejamos mais de perto.

### **3.1.2. Ambiente e cultura como bens tutelados de forma associada**

A definição de patrimônio cultural adotada pela Constituição inclui tanto bens de natureza material e imaterial, quanto os modos de criar, fazer e viver (216, inc. II), e os sítios de valor histórico, paisagístico, científico e ecológico (art. 216, inc. V). Neste sentido, o artigo 216 da Constituição Federal determina a proteção do patrimônio cultural incluindo o ambiente natural, tal como o fazem, de modo inverso e homólogo, alguns juristas que defendem uma visão unitária do meio ambiente, considerando-o composto por dimensões naturais, artificiais e culturais (cf. SANTILLI, 2005:70 e ss.).

“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” (SANTILLI, 2005:70).

---

131 Ainda que muitas UCs permitam o domínio privado, nosso interesse neste trabalho centra-se especificamente nos parques nacionais, nas reservas extrativistas e nas reservas de desenvolvimento sustentável que, com exceção da última, são necessariamente de domínio público e concedem direito **real** de uso às populações tradicionais. No caso das reservas de desenvolvimento sustentáveis **há** controvérsias com relação à possibilidade de domínio privado. Conforme o Art. 20, § 2º do SNUC: “A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”.

De acordo com Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

“O meio ambiente, entendido em toda 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 desses elementos existem independentes da ação do homem: os chamamos de meio ambiente natural; outros são frutos da sua intervenção e os chamamos meio ambiente cultural” (SOUZA FILHO, 1997: 9).

Para Marés de Souza, os bens ambientais são gêneros, do qual os bens culturais e naturais são espécies. Santilli considera que esta classificação seja a adotada pelo texto constitucional, que se preocupou em proteger o patrimônio natural e o patrimônio cultural como duas faces de uma mesma moeda: o patrimônio ambiental (SANTILLI, 2005: 71, 72).

“A Constituição seguiu a tendência internacional de tratar de forma integrada o patrimônio natural e cultural, iniciada com a convenção adotada pela UNESCO em 1972 para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, que entrou em vigor em 1976, com a ratificação por vinte Estados, sendo ratificada pelo Brasil em 1977” (SANTILLI, 2005: 72).

Muitas das concepções presentes nas legislações ordinárias anteriores à Constituição Federal de 1988, guardam entendimentos que destoam desta definição. Como exemplo, Santilli cita a definição de meio ambiente feita pela Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que segundo a autora, se refere apenas ao meio ambiente natural. Na definição feita pela referida lei, “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” (art. 3º, inc. I, Lei 6.938/81).

A inserção de uma visão socioambientalista na Constituição, contudo, não exclui a proteção dos bens ambientais e culturais separadamente. É possível fazer uma leitura exclusivamente atenta à proteção natural, bem como à proteção cultural. Apenas salientamos que a inserção do paradigma socioambientalista além de representar a possibilidade de efetuar uma compreensão mais abrangente do que vem a ser objeto de tutela jurídica, pode invocar debates intermináveis sobre o que é afinal, patrimônio ambiental e patrimônio cultural.

Assim, da mesma forma que é possível dizer que há uma visão claramente conciliadora do ambiente, do interesse individual e do bem-estar social na consagração da função social da propriedade, é possível também dizer que o artigo 225 da Constituição trata de forma praticamente exclusiva da proteção da dimensão *natural* do bem ambiental. Ou ainda, da mesma forma que se depreende do artigo 216 uma leitura integrada de cultura e meio ambiente, como vimos, o artigo 231 impõe uma compreensão territorial das áreas ocupadas pelos índios respeitando integralmente a maneira peculiar que se apropriam dos recursos naturais, ou seja, privilegiando-se exclusivamente a proteção cultural dos grupos étnicos, conquanto mantenham suas tradições.

Por conseguinte, a incorporação da dimensão socioambiental no texto constitucional não exclui os antagonismos que freqüentemente estão presentes nas realidades jurídicas e fáticas que ocorrem na vida real. De qualquer maneira, a constatação da síntese socioambiental em âmbito constitucional pode fornecer base argumentativa para subsidiar decisões de casos em que *prima facie*, só um dos bens merece proteção. Resta dizer, antes de iniciar a análise da proteção constitucional dedicada aos espaços territoriais especialmente protegidos, que a síntese socioambiental não deve ser vista como necessariamente a melhor maneira de resolver as questões que envolvem proteção ambiental e proteção cultural. Como temos visto, ao contrário, esta associação pode contribuir para a não preservação ambiental e cultural em muitos casos, tendo em vista a necessidade de combinação de fins não necessariamente coincidentes. Trataremos de destrinchar esta posição ao longo do presente capítulo e no seguinte.

Por ora, basta dizer que a Constituição de 1988 iniciou uma separação entre bens (ambientais e culturais) que nas Constituições precedentes<sup>132</sup> vinham sendo tratados de forma conjunta e integrada.

“Desde a Constituição de 1934 até a emenda de 1969, há tratamento conjunto entre os bens naturais e culturais, com predominância evidente dos culturais. Em 1988, a Constituição passa a tratar uma e outra matéria de forma mais aprofundada e em dispositivos diferentes. Nenhuma das duas perde: ao contrário, tanto os bens naturais como os culturais são beneficiados com avanços significativos, como veremos” (SOUZA FILHO, 1997: 46).

Esta separação é especialmente marcada no capítulo dedicado ao meio ambiente da Constituição Federal. Isto porque, no caso dos dispositivos relativos ao patrimônio cultural, como vimos, especialmente o artigo 216, permanece a atenção à proteção da natureza bem como à proteção do patrimônio cultural. Entretanto, nos dispositivos relativos à proteção ambiental, dispostos no

---

<sup>132</sup> A Constituição de 1934, por exemplo, em seu artigo 10 declara que é da competência concorrente da União e dos Estados: “III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”.

A Constituição de 1937, em seu artigo 134 declara: “Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza, gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”.

A Constituição de 1946 define, em seu artigo 175: “As obras, os monumentos e os documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Estado”.

A Constituição de 1967 mantém o mesmo texto da anterior, bem como a emendada em 1969, mudando apenas a numeração do artigo, 180, e incluindo as jazidas arqueológicas sob a proteção.

artigo 225, o entendimento da proteção ambiental é estrito e não abarca um entendimento cultural da natureza. Vejamos.

### 3.1.3. Do meio ambiente

Eis o capítulo dedicado ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Ele está localizado no título que se dedica à Ordem social (Título VIII, sessão III, capítulo VI), assim como os capítulos dedicados à cultura, sobre os quais falaremos subseqüentemente.

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

VII - 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.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - 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.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Antônio Herman Benjamin considera que anteriormente à Constituição de 1988 “o meio ambiente não era tutelado, ou se o era, não o era adequadamente ou para valer, exatamente porque a lógica do sistema jurídico alicerçava-se na falsa premissa da inesgotabilidade dos recursos naturais” (BENJAMIN, 2007: 109).

O autor assevera ainda que a autonomia jurídica do meio ambiente decorre de um regime próprio de tutela, que não considera os componentes do meio ambiente como coisas, e sim como “um conjunto aberto de direitos e obrigações, de caráter relacional, que é verdadeira ordem pública ambiental, nascida em berço constitucional” (BENJAMIN, 2007: 85-86).

Além disso, a proteção ambiental contou, a partir nova redação que foi dada pelo artigo 33 da lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977, com o recurso da Ação Popular (regulada pela lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965) para sua efetivação. A partir do novo texto, passaram a ser considerados patrimônio público, para fins de ação popular, “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (SOUZA FILHO, 1997: 58). Mas, embora muitos dos espaços ambientalmente protegidos o sejam assim definidos exatamente por sua excepcionalidade estética, histórica ou turística, a biodiversidade *per se* não constitui um valor suscetível de ser protegido através da Ação Popular. Os bens culturais, sim, inquestionavelmente podem ser protegidos pela Ação Popular:

“A Ação Popular é a ação de qualquer indivíduo do povo, do cidadão para defender bens públicos, contra atos ilegais do próprio Estado. Sempre que houver um ato ilegal praticado por autoridade pública e que comprometa a integridade do patrimônio público, caberá a ação do cidadão. Portanto, as condições da ação são a ilegalidade de um ato administrativo e sua lesividade ao patrimônio público. Os bens culturais foram equiparados, assim, aos bens públicos para virem a ter a proteção da Ação Popular” (SOUZA FILHO, 1997: 58).

E somente enquanto integrante do patrimônio cultural é que os bens naturais podem ser protegidos através deste instrumento jurídico. No caso da defesa de bem cultural sob propriedade privada, a Ação Popular se volta contra a omissão do Estado em determinar a cessação da atitude do proprietário: “o que se ataca aqui com a Ação Popular é, exatamente, a falta de ato do poder público” (SOUZA FILHO, 1997: 58).

Entretanto, há um instrumento que serve para reivindicar a responsabilidade por danos ao meio ambiente. É a Ação Civil Pública, editada pela lei nº 7.374, de 24 de julho de 1985, e que é um meio judicial de buscar não a anulação do ato ilegal, mas a reparação efetiva de danos causados



ao patrimônio ambiental, cultural e de interesses difusos em geral, incluindo danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Ao contrário da Ação Popular, entretanto, a Ação Civil Pública só pode ser proposta por pessoas jurídicas de direito público, pelo Ministério Público e por sociedades civis criadas há mais de um ano e que tenham em seus estatutos a finalidade de proteção dos bens em causa. Assim, o cidadão não pode lançar mão desta ação para proteção do patrimônio cultural ou ambiental, devendo se limitar a buscar amparo no Ministério Público ou em alguma associação legitimada (SOUZA FILHO, 1997: 59).

“De toda sorte, o capítulo do meio ambiente nada mais é que o ápice ou a face mais visível de um regime constitucional que, em vários pontos, dedica-se direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais. São dispositivos esparsos que, mais do que complementar, legitimam (função ecológica da propriedade), quando não viabilizam (ação civil pública e ação popular), o artigo 225. Procedente, pois, a observação de Luis Roberto Barroso no sentido de que ‘as normas de tutela ambiental são encontradas difusamente ao longo do texto constitucional’” (BENJAMIN, 2007: 86).

Muitos autores defendem que *o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, apesar de não alocado no capítulo dedicado aos direitos e garantias fundamentais da Constituição (Título II, artigos 5º ao 17º), constitui também um direito fundamental dos cidadãos (LEITE, 2007; CAMPOS JUNIOR, 2008; DIAMANTINO, 2008). Qual seria a diferença entre tratar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito constitucional *tout court*, ou como um direito fundamental?

O entendimento de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental pode ser fundamentado na idéia de que ele está vinculado à proteção da vida, que, esta sim, seria *um bem jurídico maior*, nos termos de Raimundo Campos Júnior (2008:119). Isto nos remete à questão de se existe ou não na Constituição direitos mais importantes que outros, ou seja, se existe uma hierarquia inerente às normas constitucionais ou não. A doutrina se divide sobre a questão, sendo que alguns consideram que as normas constitucionais todas têm igual valor, e

outros consideram que certas normas merecem primazia jurídica, tais como o princípio da vida e da dignidade humanas. Estas questões são de extrema importância se queremos tratar de colisão entre princípios: se dizemos que há colisão entre princípios não podemos pressupor que uns sejam mais importantes que outros. Ao contrário, se já sabemos de antemão que um princípio é mais importante que outro, não há, estritamente falando, colisão entre princípios. Apenas pontuamos esta discussão, que será retomada no subitem relativo à proteção da diversidade cultural. Seguiremos, por ora, a reflexão sobre se a proteção ao meio ambiente pode ser configurada como um direito fundamental ou não, e quais as implicações disto.

Outra maneira de argumentar a favor do direito ao meio ambiente como direito fundamental pode ser encontrado no § 2º do artigo 5º, da Constituição Federal, que estende potencialmente os direitos e garantias fundamentais aos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte e aos princípios por ela adotados. Textualmente: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos *princípios* por ela adotados, ou dos *tratados internacionais* em que a República Federativa do Brasil seja parte” (grifos nossos). Este inciso está disposto no título II da CF, dedicado justamente aos direitos e garantias fundamentais, em seu capítulo I, dedicado aos direitos e deveres individuais e coletivos.

De um lado, como vimos na primeira parte do presente capítulo, a distinção entre princípios e regras tem mais a ver com a *forma* como é interpretada a norma do que com o *conteúdo* substantivo da mesma. Assim, certamente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser considerado como um princípio constitucional, e, portanto, como um direito fundamental. E, de outro, depreende-se, por exemplo, da Convenção sobre a Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil em 1992, que o meio ambiente é igualmente fundamental para os seres humanos (falaremos sobre esta Convenção mais a frente). Ou seja, tanto pela via dos tratados internacionais dos quais o Brasil é parte (notadamente a CDB), quanto pelos princípios adotados pela Constituição, podemos afirmar que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental.

A doutrina e jurisprudência brasileira, por fim, tendem a considerar o meio ambiente como um direito fundamental. A este respeito vale citar uma resolução do Supremo Tribunal Federal, proferida pelo Ministro Celso de Mello:

“O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade” (MS 22.164/SP, Rel. Min. Celso de Mello, *apud* CAMPOS JUNIOR, 2008:121).

E qual a importância de considerar o meio ambiente como direito fundamental?

De acordo com o art. 5º, §1º da Constituição Federal, os direitos fundamentais têm aplicação imediata<sup>133</sup>. Além disso, há autores (CAMPOS JUNIOR, 2008) que defendem que o disposto no art. 60, § 4º, inc. IV, da CF/88, que afirma não poder ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais incluiria também o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida (art. 225 CF). Os pontos controversos desta compreensão residem, primeiro em saber se o meio ambiente equilibrado é de fato um direito e garantia fundamental – o que, como vimos, tem sido consensualmente aceito como tal; além disso, nos termos da Constituição, a restrição à emenda refere-se a direitos e garantias *individuais*, e a salvaguarda do meio ambiente é de caráter coletivo, é um bem coletivo, e somente se a interpretação do art. 60, § 4º, inc. IV incluir *todos* os direitos e garantias

---

<sup>133</sup> “As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (CF, art. 5º, §1º).

fundamentais é que o meio ambiente poderia ser considerado partícipe desta norma que coíbe a abolição mediante emenda. Se assim for interpretado, conforme o faz Campos Júnior (2008) e tendemos a segui-lo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser considerado como norma que compõe o núcleo duro de direitos fundamentais que, além de terem aplicação imediata, não pode ser abolidos através de emendas constitucionais.

Feita esta breve incursão no âmbito do direito constitucional ambiental, faremos o mesmo para o direito constitucional referente à diversidade cultural.

#### **3.1.4. Da diversidade cultural**

”Mas a turma do discurso do pânico pensa assim: primeiro o índio tinha vergonha de ser índio, depois viu que é bom ser comunidade. Daí ganhou terra, vai querer autonomia e fundar uma nação. Ora, quem diz isso nunca colocou o pé numa terra indígena” (Viveiros de Castro, entrevista concedida ao Jornal O Estado de São Paulo, em 20 de abril de 2008).

A dignidade da pessoa humana é caracterizada como um dos *princípios fundamentais* da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, CF/88). Fernando Ferreira dos Santos (1998) destaca que o capítulo dos *direitos fundamentais* figura antes do capítulo que trata da *organização do Estado* e que daí há de se concluir que o Estado existe em função de todas as pessoas e não o contrário.

Não se trata, entretanto, quando se fala da dignidade da pessoa humana, de consideração atinente apenas ao indivíduo, mas também da busca pela compatibilização e interrelação entre os valores individuais e coletivos (SANTOS, 1988). É válido dizer que este princípio inclui a proteção à liberdade expressiva da pessoa humana, especialmente a de dizer quem são e quais são as suas condições de vida, tomadas em grupo ou individualmente (DUPRAT, 2007: 19). A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural proclama, em seu artigo 4, que *a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana*. E segundo a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que foi promulgada pelo Brasil por meio do Decreto 6.177 (1º de agosto de 2007), as partes se comprometem a *adotar medidas para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais*, conforme preconizado em seu artigo 5º.

De acordo com Débora Duprat, o conceito de cultura, tanto na Constituição de 1988, quanto na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural enfatiza não:

“sua expressão folclórica, monumental, arquitetônica e/ou arqueológica, e sim o conjunto de valores, representações e regulações de vida que orientam os diversos grupos sociais. Há um deslocamento, portanto, do passado para o presente, e interlocução e ação passam a ser os elementos centrais do conceito” (DUPRAT, 2007: 21).

A discussão sobre o princípio da dignidade humana não pode ser feita eximindo-se de, ao menos mencionar duas correntes doutrinárias que fazem leituras opostas com relação à importância da dignidade da pessoa humana no texto constitucional. De maneira mais geral, trata-se da discussão iniciada no subitem anterior, referente à existência ou não de hierarquia entre princípios constitucionais. De um lado, a corrente defendida por Alexy e Dworkin, como vimos, defende que não há uma hierarquia absoluta entre princípios e que quando há colisão entre eles deve-se operar a uma ponderação de valores para decidir qual princípio merece maior relevância no caso específico. Por outro lado, Canotilho é um grande representante da corrente que defende a existência de superioridade de alguns princípios constitucionais, os quais devem nortear toda que qualquer decisão jurídica. Para este autor, o princípio da dignidade da pessoa humana figura como um princípio absoluto, um “mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar” (cf. SANTOS, 1998). A opção por uma ou outra corrente tem implicações teóricas e técnicas bastante relevantes para o entendimento dos conflitos entre os princípios que importam à presente análise.

Outros elementos presentes na Constituição que podem ser destacados como importantes para a defesa da diversidade cultural dos grupos brasileiros são alguns dos *objetivos fundamentais* da República do Brasil, dos quais destacamos os seguintes: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art. 2º, inc. III); e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 2º, inc. IV).

Ou seja, não deve haver preconceito e discriminação por parte de nenhum ente da federação e, portanto, a erradicação da pobreza, da marginalização e a diminuição das desigualdades sociais devem seguir os mesmos princípios de não discriminação. Este conjunto de objetivos, se analisado mais pormenorizadamente, pode servir tanto à legitimação de políticas específicas voltadas a grupos minoritários quanto à sua deslegitimação. Avancemos em direção ao tema que nos interessa mais especificamente nesta tese, que diz respeito aos direitos destinados a grupos culturalmente diferenciados.

No artigo 215, §1º, há o seguinte:

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

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

(...).

Num primeiro momento, devemos ressaltar que este artigo (e outros) reconhece que a sociedade brasileira não é formada apenas por indivíduos abstratos, iguais perante a lei. A Carta Magna de 1988 se distanciou da “concepção simplificadora e redutora da natureza humana, da vida social e da ordem política, tal como encontrada na doutrina dos *Droits de l’Homme* e nas novas constituições políticas modernas” (PIERUCCI, 1999: 24), apesar de também reconhecê-la. O fez reconhecendo direitos culturais e sujeitos coletivos. Neste sentido, Antônio Carlos Sousa Lima e Henyo Barreto Filho estão corretos em sublinhar que “As inovações do texto constitucional devem ser pensadas enquanto facultando rumos inusitados e ainda irrefletidos à luta por direitos, em especial os direitos difusos, dentre eles os culturalmente diferenciados” (SOUSA LIMA e BARRETO FILHO, 2005: 11).

Embora a garantia prevista neste artigo explicita grupos específicos da sociedade brasileira como sendo seus destinatários (grupos populares, indígenas, afro-brasileiros), ela é expansiva – de forma bem pouco clara - a todos os outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Assim fazendo, ela se fundamenta também no princípio da igualdade de todos diante da lei, ainda que assumindo que esta igualdade esteja assentada na diversidade cultural dos grupos que contribuíram e contribuem para a formação da civilização brasileira. Podemos fundamentar aí a proteção às chamadas populações tradicionais, conforme argumentaremos mais à frente. Mesmo que neste artigo haja simultaneamente uma discriminação de determinados grupos (ou exemplificação) para logo na seqüência afirmar que a proteção é extensiva a todos os grupos formadores da sociedade nacional, uma distinção foi feita. Quis o constituinte priorizar as manifestações culturais brasileiras, especialmente a dos grupos designados na norma (grupos populares, indígenas, afro-brasileiros)? Há uma questão axiológica e hierárquica dos bens tutelados neste dispositivo constitucional? Do contrário, não seria mais claro definir explicitamente que se trata de norma que apenas exemplifica o destinatário único e geral de seu texto (grupos participantes do processo civilizatório nacional)?

De qualquer maneira, depreende-se da leitura do artigo 215, §1º que há os grupos populares, os indígenas, os afro-brasileiros e *os outros*. E, sendo para definir, simplesmente, que existem alguns grupos que são populares, outros que são indígenas, outros que são afro-brasileiros e *outros* que podem ser diferenciados do restante da sociedade nacional, o fato é que o constituinte neste artigo procedeu a uma classificação e, como disse Bauman:

“classificar consiste nos atos de incluir e excluir. Cada ato nomeador divide o mundo em dois: entidades que respondem ao nome e todo o resto que não. Certas entidades podem ser incluídas numa classe – *tornar-se uma classe* – apenas na medida em que outras entidades são excluídas, deixadas de fora. Invariavelmente tal operação de inclusão/exclusão é um ato de violência perpetrado contra o mundo e requer o suporte de uma certa dose de coerção” (BAUMAN, 1999:11).

O reconhecimento de grupos específicos e diversos que compõem a sociedade brasileira significa não apenas o estabelecimento de direitos exclusivos a estes grupos – incluindo *os outros* mencionados –, como claramente disposto em relação aos índios (art. 231/) e remanescentes de quilombos (ADCT, art. 68), mas também a diferenciação entre os destinatários deste direito face

à sociedade como um todo. Isto tem implicações extremamente complexas do ponto de vista jurídico e político.

Ao pretender que a diversidade cultural do país não seja discriminada, o constituinte faz isso a partir de uma distinção. O artigo 215, assim como o artigo 216, sobre o qual falaremos logo adiante, coloca a questão da diferença. E, segundo Pierucci (1999), a diferença, seja biológica, seja cultural, se for considerada irreduzível, por mais que seja empunhada para garantir a defesa da diversidade, pode reificar uma realidade social e ter um *efeito bumerangue*, servindo tanto para fundamentar a criação de uma sociedade segregada culturalmente, quanto para congelar ou estereotipar as identidades às quais se pretende a concessão de direitos exclusivos. De fato, para fundamentar a proteção à diversidade cultural, o Estado não pode se furtar a explicitar ou prescindir da existência clara de uma alteridade cultural. E, nesse afã, funciona como maximizador ou mesmo criador de diferenças facilmente legitimáveis tanto para a sociedade mais imediatamente envolvente quanto para os próprios órgãos estatais que direta e indiretamente estarão implicados na política de reconhecimento (TAYLOR, 1994).

Um exemplo claro desse processo de maximização da diferença é o aprendizado e disseminação aparentemente extemporânea do ritual do Toré por vários grupos indígenas do nordeste do Brasil, que, após mais de dois séculos submetidos a fortes pressões no sentido de uma “assimilação quase compulsória” pela sociedade brasileira, eram “desprovidos de forte contrastividade cultural” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999: 17) e utilizaram o ritual do Toré (reaprendendo-o ou instituindo-o) como uma estratégia política para pleitear o reconhecimento por parte do Estado. O Toré serviu como elemento exotizador e legitimador da idéia de que aqueles grupos eram efetivamente índios, e que, portanto, teriam direitos exclusivos sobre as terras tradicionalmente ocupadas, dentre outros direitos específicos<sup>134</sup>. De acordo com João Pacheco de Oliveira, “o órgão indigenista tinha de justificar para si mesmo e para os poderes estaduais que o

---

<sup>134</sup> Esta colocação insere-se na problemática que será melhor discutida no quarto capítulo, e que diz respeito ao efeito constituidor de direitos através dos mecanismos arbitrários e de arbitragem, como é o direito estatal (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999: 21). De maneira prosaica, a questão pode ser resumida pelo dilema Tostines: “Tostines vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais?”. Ou seja, a legislação cria o objeto legislado ou o objeto legislado cria a legislação? Ou, para citar mais uma paráfrase singela que traduz a dificuldade questão: “quem vem primeiro, o ovo ou a galinha?”.



objeto de sua atuação era efetivamente composto por ‘índios’, e não por meros ‘remanescentes’” (1999: 17-18). E ainda:

“A política oficial exige demarcar descontinuidades culturais face aos regionais, e assim (...) o ritual do toré, por exemplo, permite exhibir a todos os atores presentes nessa situação interétnica (regionais, indigenistas e os próprios índios) os sinais diacríticos de uma indianidade (*apud* Oliveira, 1988) peculiar aos índios do Nordeste. (...) Trata-se de um ritual político, protagonizado sempre que é necessário demarcar as fronteiras entre ‘índios’ e ‘brancos’” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999: 25-26).

Fica claro que tanto quanto os direitos específicos assegurados aos índios ou à diversidade cultural brasileira – de uma forma mais ampla – a própria instituição ou legitimação da identidade índia ou culturalmente distinta são construções políticas operadas na interrelação entre Estado e grupos étnicos, e se balizam em concepções às vezes mais, às vezes menos preconcebidas do que deva realmente ser diversidade cultural, e, portanto, do que deva realmente contar com a proteção de uma política da diferença. Tendo uma história institucional mais profunda de reconhecimento territorial comparado a outros grupos étnicos, como argumentamos no primeiro capítulo, a política indigenista segue, ainda, de perto as condições burocráticas para operacionalizar a proteção cultural, conforme bem descreveu Cristian Teófilo da Silva (2005: 252):

“ (...) a preocupação em assegurar uma porção territorial que permita a ‘reprodução física e cultural do povo indígena’ encontra seus limites na difícil tarefa de enxergar, em um tempo restrito e previamente estipulado, os elementos da cultura indígena e do meio ambiente físico que melhor possam se adequar à idéia jurídica e não como ‘uma cultura tradicional indígena reproduzindo-se em um dado ambiente físico’ deveria ser. Identificar e delimitar uma terra indígena não passaria, nesses termos, de uma ‘precessão de simulacro’ (...). Nesses casos, o antropólogo esforça-se por adaptar os vários pontos de vista de nativos à idéia burocratizada do ponto de vista supostamente semicapaz e silvícola do nativo, tal qual expresso em estatutos, artigos, decretos e manuais de identificação que precedem as culturas indígenas, servindo-lhes de modelo

de realidade. Os territórios indígenas assim delimitados e demarcados não seriam para os próprios índios mais do que *simulacros de territórios*, já que os mesmos foram simulados para adequarem-se a um índio preconcebido que em nada ou quase nada se aproxima das necessidades reais do índio de carne e osso. A ‘terra indígena hiper-real’ seria assim uma invenção do Estado nacional que encontra sua ressonância na imagem ambigualmente romântica e depreciativa do ‘índio hiper-real’”.

Voltando à discussão constitucional com relação à proteção da diversidade cultural, vejamos especificamente o que diz o artigo 216. Diz ele (grifos nossos):

Art. 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.

§ 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*.

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

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

Este artigo define o que deve ser entendido como *patrimônio cultural brasileiro* e também endossa a idéia de que a sociedade brasileira não é formada apenas por indivíduos. Diferentemente do artigo 215, e com exceção do disposto em seu § 5º, inc. V, que menciona os *antigos quilombos*, o artigo 216 não especifica ou discrimina *quais* são os grupos que seriam destinatários da proteção assegurada por este dispositivo. Somado ao *outros* que o artigo 215 menciona, é neste artigo 216 que pode ser concretizada de forma mais clara a justificativa para a defesa dos direitos das *populações tradicionais*. De acordo com o que colocou Débora Duprat, o

artigo 216, “Sem nomeá-los, também teve como destinatários de direitos específicos os demais grupos que tivessem formas próprias de expressão, de viver, de criar e de fazer” (DUPRAT, 2007: 21).

Os artigos 215 e 216 da Constituição evidenciam e consolidam a interpretação de que o Brasil é um Estado pluriétnico. E a importância disso, segundo a Coordenadora da Sexta Câmara da Procuradoria Geral da República, é que a Constituição de 1988 torna “impositiva a aplicação analógica do tratamento dado à questão indígena e aos demais grupos étnicos” (DUPRAT, s/d).

Para retomar a discussão a respeito da discriminação de determinados grupos como tendo direitos específicos, vale destacar a fala de Antônio Flávio Pierucci, que é bastante iluminadora quanto às dificuldades em tratar o problema:

“Na verdade, a própria antítese (igualdade-versus-diferença) oculta a interdependência dos dois termos, porquanto a igualdade não é a eliminação da diferença, e a diferença não obsta a igualdade’ (Scott, 1988). Esta última posição é, sem dúvida, a mais difícil de se traduzir em idéias claras e distintas e, pelas sutilezas que implica e pela complexidade intelectual que exige de quem a abraça, mais difícil ainda de ser vivida e passada adiante, no cotidiano ou em contextos institucionais e políticos mais imediatamente conflitivos. É uma idéia de difícil tradução na linguagem ordinária e na prática do dia-a-dia, porquanto qualquer ligeira traição de suas acuradas distinções e sofisticadas nuances, qualquer deslize significa, fatalmente, sua completa desfiguração. Noutras palavras, não há vulgata possível de uma teorização toda feita em filigrana, de uma proposta de saída pela qual só se pode andar pisando sobre ovos. E sem vulgata não há ativismo que se mantenha minimamente nutrido” (37).

Também aqui, como no caso do meio ambiente, a doutrina brasileira tende a considerar direitos culturais, ou, mais especificamente, direito à diversidade cultural, como um direito fundamental.

“José Afonso da Silva<sup>135</sup> observa que a introdução do princípio democrático no Estado de

---

<sup>135</sup> SILVA, J. Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Edição Malheiros, 1997.

Direito implica em que os direitos culturais próprios dos segmentos sociais e étnicos que compõem a população brasileira passem a fazer parte dos direitos fundamentais, a que o Estado obriga-se a resguardar e proteger” (RIOS, 2007: 107).

Deborah Duprat afirma que por serem indissociáveis do princípio da dignidade humana, os direitos culturais e étnicos têm status de direito fundamental (DUPRAT, 2007: 16). E Aurélio Virgílio Rios endossa:

“O que se pretendeu assegurar na nova Constituição é que os diferentes grupos formadores da sociedade gozem da proteção quanto aos seus modos de viver, isto é, o direito à sua cultura própria, ao mesmo tempo em que se estabelece a garantia de ampla participação social e política desse seguimento [sic] (ou minoria) através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas” (RIOS, 2007: 109).

Por fim, retomando os paralelos entre a proteção à diversidade cultural e ao meio ambiente, a desapropriação<sup>136</sup> da propriedade privada visando à proteção do interesse social representa um ponto de união entre os dois bens que são objetos de análise nesta tese. Isto porque a proteção ao patrimônio cultural brasileiro também conta com o recurso à desapropriação<sup>137</sup> para atingir seus objetivos, conforme determina o artigo 216 da Constituição:

---

<sup>136</sup> Luís Flávio Camargo Bastos discute a questão da qualificação profissional exigida para o perito cuja função é avaliar os imóveis rurais desapropriados com base no artigo 184 da Constituição Federal. Basicamente, o autor defende que o profissional competente para realizar tal tarefa é o engenheiro agrônomo, enquanto no caso de desapropriações urbanas, cabe a perícia ao engenheiro civil (BASTOS, 2001).

<sup>137</sup> Vale destacar que este não é o caso das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, que porventura estejam sob ocupação de não índios. Neste caso, não se trata de desapropriação, pois o sujeito ocupante da terra indígena não tem a propriedade da mesma, já que constitucionalmente são nulos e extintos quaisquer atos que tenham por efeito a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas (art. 231, §

§ 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. (grifos nossos).

Como vimos, a contigüidade entre a proteção aos bens ambientais e culturais inclui os instrumentos jurídicos que o Poder Público ou os cidadãos podem dispor para garantir a tutela de referidos bens. Também já mencionamos que há um entendimento bastante consolidado do ponto de vista doutrinário, que compreende o ambiente como um bem jurídico que abarca tanto a dimensão cultural quanto a dimensão natural dos recursos naturais. Trata-se de considerar o homem e sua cultura como parte do ambiente e, simultaneamente, como produtor do bem ambiental. Carlos Rodrigues Brandão traduz esta idéia em termos antropológicos. Segundo sua concepção, “a natureza não aparece para o homem como um ‘dado bruto’, exterior a ele, mas já como feixes e teias de significados. Os homens não reagem a um meio ambiente. Reagem simbolicamente à sua própria reação ante o mundo natural” (BRANDÃO, 1994: 29-30).

De certa maneira, trata-se de uma concepção que aproxima não somente “a história social dos atos e processos humanos *no, sobre* ou *contra* o mundo natural, (...) mas, antes, uma história dos homens *com* a natureza. Melhor ainda, uma história social passada *entre* os seres humanos e outros seres da natureza” (BRANDÃO, 1994: 27). Trata-se de uma visão que nega a dicotomia antropocentrismo *versus* biocentrismo presente na concepção segundo a qual cultura e natureza são entes estanques e distintos e que merecem proteção separadamente.

Se aparentemente esta perspectiva permite fugir de visões essencialistas e irreais tanto a respeito do que seja a natureza, quanto a respeito do que seja a cultura, veremos que os efeitos bumerangues podem, também aqui, se fazerem presentes, negando a este bem híbrido de cultura e

---

6º). Deve a União o pagamento de indenização apenas às benfeitorias que tenham sido construídas de boa-fé. Além disso, a legislação infra-constitucional tem consagrado a prioridade do reassentamento dos ocupantes não índios de terras indígenas. Além disso, apesar da União ser expressamente vetada de pagar outras indenizações pelos prejuízos causados aos ocupantes não índios de boa-fé, as demais pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, podem ser responsabilizadas pelos prejuízos causados a terceiros. Esta é uma garantia constitucional prevista no inciso XXXV do Art. 5º (BEIRÃO, 2004).

natureza, a dinamicidade que lhe é inerente e definindo-lhe um estado ideal de existência que, via de regra, vem balizado por um passado determinado e cujo futuro passa a ser restringido sob os termos elaborados por este passado (construído), ou sob aqueles que a ciência autoriza (os usos e processos considerados sustentáveis), freqüentemente pressupondo isolamento e fragmentação dos grupos ecológicos e culturais.

Feitas essas considerações a respeito de algumas maneiras sobre como podem ser interpretadas as normas constitucionais protetoras do patrimônio cultural e ambiental, procurando destacar os momentos em que estes dois entes podem ser vistos de forma associada, passamos agora a avaliar algumas Convenções que foram promulgadas no país, buscando analisar a mesma questão, qual seja, de se e como estão relacionados proteção à diversidade cultural e proteção ambiental.

### **3.2. Convenções ratificadas pelo Brasil**

- 3.2.1. Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1977).
- 3.2.2. Convenção da Diversidade Biológica (1992)
- 3.2.3. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (2004)
- 3.2.4. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007)

Conforme mencionado na introdução deste capítulo, as Convenções e Tratados internacionais que tenham sido ratificados e promulgados pelo país, “geram obrigações, vinculando os países na ordem internacional e impondo sanções em caso de descumprimento das normas acordadas” (SHIRAISHI NETO, 2007: 36). Além disso, elas são incorporadas à legislação ordinária do país.

A partir da Emenda Constitucional nº 45, aprovada no dia 8 de dezembro de 2004, as Convenções e Tratados internacionais que vierem a ser aprovados pelo Congresso Nacional terão peso equivalente às emendas constitucionais<sup>138</sup>. Das convenções que analisaremos aqui, somente

---

<sup>138</sup> Conforme disposto em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, § 3º, “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

aquela relacionada à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, ratificada em 2007, tem *status* de emenda constitucional. Isto porque a redação conferida ao artigo que trata a matéria em questão emprega os termos “que forem” referentes aos Tratados e Convenções, o que significa um mandamento prospectivo ou *ex nunc*. As outras - Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1977), Convenção da Diversidade Biológica (1992) e a Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (2004) –, de qualquer maneira são instrumentos jurídicos plenamente incorporados ao sistema normativo brasileiro e que, além disso, estão sujeitos ao monitoramento regular e sistemático dos órgãos internacionais encarregados por zelar por sua consecução.

### **3.2.1. Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1977)**

Durante a XVII Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 23 de novembro de 1972, em Paris, foi adotada a Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural<sup>139</sup>.

O Congresso Nacional Brasileiro, por meio do Decreto Legislativo n° 74, de 30 de junho de 1977, aprovou, com uma pequena reserva ao parágrafo 1°, artigo 16, o texto da Convenção. Conforme manda os termos da mesma, foi depositado o instrumento brasileiro de aceitação à Diretoria-geral da UNESCO, com a reserva indicada, em 2 de setembro de 1977, e, a partir do terceiro mês subsequente, a convenção entrou em vigor no Brasil. O Decreto n° 80.978, de 12 de dezembro de 1977 promulgou a referida convenção.

---

<sup>139</sup> Neste mesmo ano ocorreu a primeira Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em Estocolmo, que foi considerada um dos grandes marcos da história do ambientalismo internacional, com fortes repercussões nacionais. Dentre os reflexos desta conferência no Brasil, podemos citar a criação do primeiro órgão brasileiro de meio ambiente, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973; e a edição da Lei n° 6.938, em 1981, que estabeleceu pela primeira vez os princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Embora trate simultaneamente do patrimônio cultural e natural, esta convenção distingue muito claramente um e outro, desconsiderando que ambos possam partilhar o mesmo conceito. De acordo com seu texto:

**Serão considerados como patrimônio cultural (art.1):**

- os monumentos: obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos ou estruturas de natureza arqueológica, inscrições, cavernas e grupos de elementos, que tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;
- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas que, em virtude de sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem, tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;
- os lugares notáveis: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como as zonas, inclusive lugares arqueológicos, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

**Serão considerados como patrimônio natural (art.2):**

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;
- as formações geológicas e fisiográficas e as áreas nitidamente delimitadas que constituam o de espécies animais e vegetais ameaçadas e que tenham valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação;
- os lugares notáveis naturais ou as zonas naturais nitidamente delimitadas, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.

### 3.2.2. Convenção da Diversidade Biológica (1992)<sup>140</sup>

“A CDB (1992) foi o marco inicial do reconhecimento de que, com seu conhecimento e suas práticas sustentáveis, as populações tradicionais podem contribuir para a conservação da biodiversidade” (VIANNA, 2008:289).

A segunda conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro e, pela enorme repercussão que causou, inseriu

---

<sup>140</sup> O secretariado da convenção mantém um site oficial bastante completo e atualizado: [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org).



definitivamente o meio ambiente entre os grandes temas da agenda nacional e global. O seu objetivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra.

Dentre os documentos internacionais assinados durante a Eco-92, todos considerados referências fundamentais para o Direito Ambiental Internacional, destacam-se três convenções (biodiversidade, desertificação e mudanças climáticas), a criação da Agenda 21, a Carta da Terra, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e uma declaração de princípios sobre as florestas. Destes, faremos uma breve análise da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).

Assinada em 1992, a CDB foi ratificada em 1994 e promulgada em 1998 no Brasil<sup>141</sup>. Seus objetivos são: a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

Dentre os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, este nos é sobremaneira importante, visto que trata, obviamente, da conservação da biodiversidade, mas também das comunidades tradicionais e indígenas que vivem em estreita relação com os recursos biológicos e possuem conhecimentos específicos sobre eles, devendo ambos serem conservados, conforme definido em um dos parágrafos do preâmbulo da CDB:

“Reconhecendo [reconhece] a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do

---

<sup>141</sup> A Convenção da Diversidade Biológica foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 02, de 03 de fevereiro de 1994. Em 28 de fevereiro de 1994 o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação da Convenção, passando a mesma a vigorar, para o Brasil, em 29 de maio de 1994, na forma de seu artigo 36. A partir de sua promulgação, pelo decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, ficou decretado que: “Art. 1º A Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser executada tão inteiramente como nela se contém”.

conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes”.

Neste parágrafo há claramente a compreensão de que *muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais* não apenas dependem dos recursos biológicos, mas possuem conhecimentos, inovações e práticas que são relevantes tanto à *conservação da diversidade biológica* quando à *utilização sustentável* de seus componentes. Pelos benefícios advindos da utilização destes conhecimentos, práticas e inovações, deve haver repartição equitativa aos povos. Além disso, a Convenção da Diversidade Biológica em seu artigo 8º, intitulado *Conservação in situ*, declara:

i) Procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes;

Ou seja, em locais destinados à conservação *in situ*<sup>142</sup>, deverá ser buscada a compatibilização dos usos que eram realizados até então com a conservação da diversidade biológica, por meio do uso sustentável dos seus componentes. A Convenção não determina a realocação das populações que porventura habitem locais de conservação *in situ* – como o faz o SNUC para o caso das UCs de proteção integral, conforme veremos mais à frente. Ao contrário determina que se proporcionem as condições necessárias para adequar os usos atuais à conservação e ao uso sustentável dos componentes da diversidade biológica.

---

<sup>142</sup>A definição que consta na CDB de conservação *in situ*, conforme disposto no artigo 2º, é a seguinte: “significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações variáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características”. Cabe ressaltar que esta definição inclui as espécies cultivadas, o que mais uma vez reforça a relação possível e importante entre presença humana e fomento à diversidade biológica.

Vai além a CDB em termos de garantia de direito às comunidades locais e indígenas que tenham estilo de vida tradicional. Para aquelas comunidades cujos conhecimentos são relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, deve-se respeitar, preservar e manter seus conhecimentos, práticas e inovações, e incentivar o seu uso e ampla aplicação, repartindo equitativamente os benefícios advindos da disseminação deste conhecimento, conforme disposto no mesmo artigo referente à conservação *in situ*, inciso j<sup>143</sup>.

Como vimos, a proteção à diversidade cultural brasileira no âmbito constitucional, tem uma postura bastante semelhante à que foi adotada pela CDB em 1992, especialmente pelo disposto em seu artigo 216.

A CDB define também que, em lugares destinados à conservação *in situ*, caso haja um sensível efeito negativo à diversidade biológica, deve-se regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa (inciso 1, artigo 8º). Trata-se apenas da imposição de *regulamentação* a atividades que causem sensível lesão à diversidade biológica. Tal regulamentação ou administração pode implicar a remoção dos causadores do dano, entretanto, este procedimento não é tomado *a priori* como medida específica a ser adotada. Mais uma vez, afirma-se que a premissa para conservação da diversidade biológica não é a separação do homem e da natureza, e sim a limitação de certas atividades lesivas à diversidade biológica.

No artigo 10, intitulado *Utilização sustentável de componentes da diversidade biológica*, existem três dispositivos que nos interessam para a presente tese. São eles:

Art. 10: *Utilização sustentável de componentes da diversidade biológica*  
b) Adotar medidas relacionadas à utilização de recursos biológicos para evitar ou minimizar impactos negativos na diversidade biológica

---

<sup>143</sup>Conforme texto da CDB, art. 8º, inciso j: "Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicional relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas".

- c) Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável;
- d) Apoiar populações locais na elaboração e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida

Neste caso, novamente, destaca-se a adoção de medidas que minimizem ou evitem impactos negativos à diversidade biológica causados por sua utilização (alínea b). Embora não haja determinação de que entre estas medidas possa figurar o reassentamento das pessoas que causam o referido impacto negativo, a ênfase na regulação *da utilização* dos recursos biológicos implica a tomada de medidas menos radicais que a remoção das pessoas causadoras o dano. Isto pode ser confirmado pelo que dispõem as alíneas c e d, em que se ressalta a participação das populações que tenham práticas culturais compatíveis com a conservação e utilização sustentável dos recursos que compõem a diversidade biológica. Valoriza-se ainda o conhecimento das populações locais na busca de recuperar áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida (alínea d).

Antes da Eco-92 o movimento seringueiro no Acre propunha este tipo de concepção, afirmando que os Povos da Floresta deveriam ser reconhecidos pelo Estado como verdadeiros guardiões da mesma. Para ver a história do movimento, que culminou com a proposição de uma categoria de unidade de conservação, ver a excelente tese de doutoramento de Mary Allegretti (2002), intitulada “A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros”, defendida em 2002.

### **3.2.3. Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (2004)**

Promulgada pelo Brasil bem mais recentemente (2004)<sup>144</sup>, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, órgão da Organização das Nações Unidas, sobre Povos Indígenas e

---

<sup>144</sup> O Congresso Nacional aprovou a referida convenção por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002. Deste modo, a mesma entrou em vigor no Brasil em 25 de julho de 2003 e foi promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

Tribais, foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989 e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991.

De acordo com encarte produzido pela Porantim, nº 288 de setembro de 2006, com texto base produzido por Rosana Lacerda, a cada cinco anos, os países que assinaram a Convenção devem enviar à OIT um resumo informando como aplicaram as normas da Convenção neste período, sendo que o Brasil enviou pela primeira vez este resumo (chamado de Memória) em 2008. Se o país não cumprir as normas da Convenção, ele não é punido, mas isto gera um constrangimento internacional para os governantes.

No Brasil, a primeira Memória oficial do Estado foi enviada em 2008. Entretanto, diversos grupos sociais enviaram à OIT denúncias ou reclamações de que as normas da OIT não estavam sendo cumpridas, escrevendo, literalmente, uma história diferente da oficial. Foi o caso da Carta da Assembléia Geral dos Malungu, que coordena as associações das comunidades remanescentes de quilombos do Estado do Pará, que afirmou que os direitos das comunidades quilombolas no Pará não estavam sendo respeitados, destacando especificamente os seguintes problemas: 1. o desrespeito ao direito à consulta prévia, 2. o retrocesso na regulamentação do processo de titulação das Terras Quilombolas, e 3. a paralização dos processos no INCRA.

Foi enviada também uma carta escrita por diversas associações indígenas brasileiras<sup>145</sup> com o intuito de “realizar uma avaliação independente do Estado brasileiro com relação à aplicação das normas da OIT em relação aos povos indígenas”. Esta carta adotou a estratégia de tomar cinco casos paradigmáticos que refletem o desrespeito às normas acordadas pela Convenção, que são os seguintes: Hidroelétrica de Belo Monte; Terra Indígena dos Guaraní-Kaiowá; Terra Indígena Raposa Serra do Sol; Mineração na Terra Indígena dos Cinta Larga e Transposição do Rio São Francisco.

As comunidades quilombolas de Alcântara, estado do Maranhão, representadas pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara (STTR), pelo Sindicato dos

---

<sup>145</sup> São elas: a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); o Conselho Indígena de Roraima (CIR); a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e o Warã Instituto Indígena Brasileiro.

Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Alcântara e pela Associação da Comunidade de Mamuna, também apresentaram uma Comunicação à Organização Internacional do Trabalho (OIT) detalhando violações de direitos previstos na Convenção 169 dos Povos Indígenas e Tribais sendo cometidas pelo estado Brasileiro.

Diversas outras iniciativas poderiam ser mencionadas e endossariam o fato de que a ratificação da Convenção 169 da OIT, apesar de formalmente incorporada à legislação brasileira, tem sido muito mais fonte de legitimidade para a mobilização em busca de respeito aos direitos dos povos indígenas e tribais, do que medida efetivamente adotada pelo Estado para o cumprimento de seus deveres para com a diversidade cultural. Vejamos a magnitude da importância política de tal documento.

A inspiração para elaborar um documento específico de proteção aos povos indígenas e tribais por parte da OIT vem desde 1920, quando começaram a avaliar as condições de trabalho dos camponeses, inicialmente na região dos Andes, e constatou-se que maior parte da população pobre dentre os camponeses era formada por povos originários e que não tinham suas especificidades respeitadas pela legislação dos países em que viviam (MÜLLER, no prelo). De um modo geral, a percepção de que estes povos estavam alijados do acesso ao exercício de seus direitos fundamentais foi o que suscitou o surgimento das convenções específicas aos povos indígenas e tribais: primeiro, com um viés fortemente assimilacionista (Convenção 107, em 1957), e depois com um viés pluralista (Convenção 169, em 1989, revogando aquela).

Em primeiro lugar, vale destacar que a Convenção é adotada nos seguintes termos:

<p>Reconhecendo as aspirações desses povos [indígenas e tribais] a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram;</p> <p>Observando que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão freqüentemente;</p> <p>Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais;</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Passaremos agora a mencionar alguns trechos da Convenção que são importantes para compreender o entendimento jurídico sobre a problemática por nós enfocada nesta tese (grifos nossos).

### **Convenção 169 da OIT**

#### **PARTE 1 - POLÍTICA GERAL**

##### **Artigo 1º**

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, *cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;*

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. *A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.*

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

##### **Artigo 2º**

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a *proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.*

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena *efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;*

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, *de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.*

##### **Artigo 4º**

1. Deverão ser adotadas as *medidas especiais* que sejam necessárias *para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.*

2. *Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.*

##### **Artigo 6º**

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:  
a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, *esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.*

4. *Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.*

Artigo 8º

1. *Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.*

2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.

Artigo 12

Os povos interessados deverão ter proteção contra a violação de seus direitos, e poder iniciar procedimentos legais, seja pessoalmente, seja mediante os seus organismos representativos, para assegurar o respeito efetivo desses direitos. Deverão ser adotadas medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes ou outros meios eficazes.

PARTE II - TERRAS

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para *salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.* Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. *Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.*

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Artigo 15



1. *Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.*

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, *os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.*

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, *só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.*

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. *Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.*

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

PARTE VIII – ADMINISTRAÇÃO

Artigo 33

1. A autoridade governamental responsável pelas questões que a presente Convenção abrange deverá se assegurar de que *existem instituições ou outros mecanismos apropriados para administrar os programas que afetam os povos interessados, e de que tais instituições ou mecanismos dispõem dos meios necessários para o pleno desempenho de suas funções.*

Para sermos bastante breves a respeito de um texto que tem uma densidade e importância ímpares para compreensão de diversas questões relativas ao reconhecimento dos direitos de grupos étnicos e minoritários no mundo inteiro, e que certamente mereceria um estudo à parte, destacaremos os seguintes pontos proclamados nesta Convenção 169 da OIT: o respeito às instituições dos povos beneficiários, os quais devem ser designados por critérios de autoidentificação; o direito ao acesso, uso e formas tradicionais de conservação dos recursos naturais; direito às terras que ocupam e a determinação de que os povos indígenas e tribais não devem ser delas transladados, a não ser excepcionalmente. Em resumo, pode-se dizer que a

Convenção avança no sentido de garantir a autonomia dos povos com relação à constituição do grupo, aos rumos de seu estilo de vida e de seu desenvolvimento.

A ratificação de tal Convenção pelo Brasil não deve ser entendida como apenas um acordo formal. Trata-se de um ato voluntário, da manifestação de um estado soberano, que aceita e se propõe a cumprir as obrigações estipuladas no documento ratificado, conforme ressaltado por Cíntia Muller (no prelo). Após sua ratificação, o país deve garantir o cumprimento das disposições da Convenção e promover os direitos por ela assegurados. Como mencionado anteriormente, diversos grupos tradicionais se mobilizaram para denunciar o descumprimento por parte do Estado brasileiro destas funções, o que nos permite dizer que se o Estado não se apropriou completamente dos mandamentos propostos na Convenção, a sociedade civil o fez. O Estado, com a ratificação da Convenção 169 da OIT, concretizou a positivação de (mais) uma série de fundamentos jurídicos que embasam as mobilizações políticas que já eram operadas pelas populações tradicionais em busca da garantia de direitos específicos.

### **3.2.4. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007)**

Esta Convenção, promulgada pelo Decreto n° 6.177, de 1° de agosto de 2007, assim como a CDB, destaca em diversos momentos a importância dos conhecimentos tradicionais e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, devendo ser assegurada sua proteção e promoção. Neste sentido, destacamos os seguintes artigos da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (grifos nossos):

#### **Art. 1 – Objetivos**

Os objetivos da presente Convenção são:

- a) proteger e promover a diversidade das expressões culturais;
- b) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo;
- c) encorajar o diálogo entre culturas a fim de assegurar intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados no mundo em favor do respeito intercultural e de uma cultura da paz;
- d) fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos;

- e) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional;
- f) *reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento* para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo;
- g) reconhecer a natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados;
- h) reafirmar o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas e medidas que considerem apropriadas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território;

## Art. 2 - Princípios Diretores

### 1.Princípio do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais

A diversidade cultural somente poderá ser protegida e promovida se estiverem garantidos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, tais como a liberdade de expressão, informação e comunicação, *bem como a possibilidade dos indivíduos de escolherem expressões culturais*. Ninguém poderá invocar as disposições da presente Convenção para atentar contra os direitos do homem e as liberdades fundamentais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e garantidos pelo direito internacional, ou para limitar o âmbito de sua aplicação.

### 3.Princípio da igual dignidade e do respeito por todas as culturas

A proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais pressupõem o reconhecimento da igual dignidade e o respeito por todas as culturas, incluindo as das pessoas pertencentes a minorias e as dos povos indígenas.

### 6.Princípio do desenvolvimento sustentável

A diversidade cultural constitui grande riqueza para os indivíduos e as sociedades. *A proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras.*

## Art. 4 – Definições

Para os fins da presente Convenção, fica entendido que:

### 1.Diversidade Cultural

“Diversidade cultural” refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades.

A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados.

### 7.Proteção

“Proteção” significa a adoção de medidas que visem à preservação, salvaguarda e valorização da diversidade das expressões culturais.

“Proteger” significa adotar tais medidas.

### 8.Interculturalidade

“Interculturalidade” refere-se à existência e interação equitativa de diversas culturas, assim como à possibilidade de geração de expressões culturais compartilhadas por meio do diálogo e respeito mútuo.

**Art. 7 - Medidas para a promoção das expressões culturais**

1.As partes procurarão criar em seu território um ambiente que encoraje indivíduos e grupos sociais a:

a) criar, produzir, difundir, distribuir suas próprias expressões culturais, e a elas ter acesso, conferindo a devida atenção às circunstâncias e necessidades especiais da mulher, assim como dos diversos grupos sociais, incluindo as pessoas pertencentes às minorias e povos indígenas;

**Art. 9 – Intercâmbio de informações e transparência**

As Partes:

a) fornecerão, a cada quatro anos, em seus relatórios à UNESCO, informação apropriada sobre as medidas adotadas para proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território e no plano internacional;

**Art. 13 - Integração da cultura no desenvolvimento sustentável**

As Partes envidarão esforços para integrar a cultura nas suas políticas de desenvolvimento, em todos os níveis, a fim de criar condições propícias ao desenvolvimento sustentável e, nesse marco, fomentar os aspectos ligados à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.

A ênfase na interculturalidade é um dos pontos altos desta Convenção, na medida em que reconhece que não só as culturas não são entes substantivos e circunscritos, mas valoriza a importância do diálogo e respeito mútuo. Esta idéia está em consonância com as mais recentes concepções de respeito à diversidade cultural, que, como vimos no primeiro capítulo e retomaremos no último, consideram que a constituição de grupos étnicos é relacional e dinâmica.

### **3.3. Legislação infraconstitucional**

3.3.1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)

3.3.2. Plano Nacional de Áreas Protegidas (2006)

3.3.3. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007)

### 3.3.1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)

A criação de Unidades de Conservação no Brasil está fundamentada, em âmbito constitucional, no artigo 225, § 1º, inc. 3º, que determina o *direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* e define o dever do poder público de definir *espaços territoriais a serem especialmente protegidos*.

Até o ano de 2000 não havia um corpo de leis sistematizado que orientasse a federação na consecução de suas políticas públicas com a finalidade de criação, implantação e gestão das unidades de conservação no país. Após quase uma década em tramitação no Congresso Nacional, somente em 2000 foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000<sup>146</sup>). Entre as principais discussões para a definição deste corpo de leis estava a polêmica ainda atual, nos níveis nacional e internacional, a favor ou contra a existência de unidades de conservação que permitissem a presença humana habitando seu interior (HALES, 1989; McNEELY, 1989; WEST e BRECHIN, 1991; FERREIRA, 2004, 2005; FERREIRA *et al.* 2001; LIMA 2002; BALÉE, 2003; BARRETO FILHO, 2001, 2002 e 2004; DIEGUES e ARRUDA, 2001; CUNHA, M. C. da e ALMEIDA, M. W. B., 2001; BRANDON *et al.* 1998; TERBORGH *et al.*, 2002; RAMOS e CAPOBIANCO, 1996). Findou que o SNUC abarca em seu seio a possibilidade das duas conservações: uma prevê a completa proibição de pessoas habitando esses locais, e tem como objetivo maior a preservação da natureza, com permissão somente para uso indireto<sup>147</sup> dos recursos naturais, o que inclui pesquisas científicas, educação ambiental e turismo. Estas UCs foram nomeadas como *unidades de conservação de proteção integral*, e seguem o modelo *preservacionista* de conservação. A outra possibilidade de conservação definida pelo SNUC prevê o uso sustentável de parcelas dos recursos naturais presentes na área

---

<sup>146</sup> Não é nossa intenção aqui discutir os debates que ocorreram durante esses anos e estão na base da formulação do SNUC tal qual ele se nos apresenta. Sobre essa matéria, ver especialmente VIANNA, 2000; ISA, 1996; SANTILLI, 2005; MERCADANTE, 2001, entre outros. Nem tampouco fazer um levantamento histórico-institucional de como o Estado brasileiro lidou com a questão ambiental ao longo dos anos (BRITO, 2003; BARRETO FILHO, 2004).

<sup>147</sup> Uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (BRASIL, 2000. Cap. 1, art. 2º., IX parágrafo).

definida como UC. Esta categoria de UC ficou conceituada como *unidade de conservação de uso sustentável*. Ela se coaduna com os chamados *socioambientalistas* ou *conservacionistas*, que fazem frente ao debate com os preservacionistas em diferentes níveis. Dentre as UCs de uso sustentável, duas delas prevêem necessariamente a presença das populações tradicionais (Resex e RDS), e uma delas *permite* a presença dessas populações (FLONA). Nestas UCs são permitidos desde o manejo sustentável por populações tradicionais, até estudos para o manejo econômico sustentável de recursos florestais e faunísticos por outros atores sociais.

Uma das diretrizes do SNUC incentiva a “proteção de grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas (...)” (SNUC, Art. 5º, § VIII), de forma que não é possível afirmar, portanto, que do ponto de vista legal as categorias de proteção integral e uso sustentável estejam postas como dois ideais estanques e incomunicáveis de preservação; ou que um deles tenha maior valor intrínseco do que o outro. Ao contrário, a concepção que está colocada no SNUC considera importante pensar a política conservacionista sob uma ótica mais abrangente e contextualizada; não apenas do ponto de vista ecológico, mas também social e econômico (SNUC, Art. 5º, § VIII), partindo do pressuposto de que todas estas dimensões devem ser avaliadas quando da criação das UCs.

Com relação ao SNUC, ressaltaremos aqui apenas alguns dispositivos mais gerais (grifos nossos), pois na discussão que será feita no capítulo seguinte procederemos a uma análise mais acurada das normas que regem o SNUC, inclusive do decreto que o regulamenta, analisando-os a partir das situações de ação selecionadas para nosso estudo.

### **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e as populações tradicionais**

#### **CAPÍTULO II - DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC**

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, *respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.*

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao *envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão* da política nacional de unidades de conservação;

III - *assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;*

V - *incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;*

IX - *considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;*

X - *garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;*

#### CAPÍTULO IV - DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 2º 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, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A *desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.*

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º *As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.*

§ 2º *O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:*

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

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

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

#### CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Apesar do SNUC ter sido elaborado após a ratificação da Convenção da Diversidade Biológica, alguns dos preceitos nela definidos foram ignorados na concepção do SNUC. Como veremos, o PNAP, que foi decretado após tanto a CDB quanto a Convenção 169 da OIT, consolida muitas das diretrizes do SNUC que aqui foram destacadas. Além disso, o PNAP corrige alguns abusos que existem no SNUC (assim entendidos, sobretudo se lidos à luz das Convenções acima mencionadas), como: a não necessidade de consulta pública para a criação de determinadas categorias de UC (art. 22, §4º SNUC); a inexistência de um mecanismo que garanta a proteção ambiental em terras indígenas e quilombolas, se assim for requerido por estas comunidades; e a obrigação de que as populações tradicionais que ocupem as RESEX e RDS preservem, recuperem, defendam e mantenham a UC, sendo proibidas as práticas que danifiquem o *habitat* ou façam uso de espécies localmente ameaçadas de extinção, e igualmente proibidas as práticas que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas (art. 23, § 1, § 2, SNUC).

Vamos ao PNAP.



### 3.3.2. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (2006)

Criado como um mecanismo para cumprir as obrigações acordadas internacionalmente por conta da ratificação da Convenção da Diversidade Biológica, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e conta “com a participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, *de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas*, do setor empresarial e da sociedade civil”, de acordo com o artigo 2º do decreto que o institui (Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006).

Tendo em vista que o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica previu, até 2015, “o desenvolvimento de estratégias para estabelecer sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas”, foi instituído o PNAP.

O Plano é dividido em 26 Princípios, 20 Diretrizes, e 4 Eixos Temáticos, que, por sua vez, são subdivididos em diversos Objetivos Gerais, Objetivos Específicos e Estratégias. Mencionaremos o destaque que é dado neste Plano à participação dos *povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades extrativistas e comunidades locais* em sua implementação, e, mais especificamente, a contribuição dessas populações tradicionais<sup>148</sup> para a conservação da biodiversidade. Primamos por destacar somente aqueles itens que tocam diretamente em questões relativas aos direitos e deveres dessas populações tradicionais no âmbito das UCs. Em primeiro lugar, destacaremos como estas questões fazem parte dos princípios que regem o Plano (grifos nossos):

<b>Populações Tradicionais e Princípios do PNAP</b>
-----------------------------------------------------

---

<sup>148</sup> Neste subitem quando nos referirmos às populações tradicionais, estaremos tratando indistintamente dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades extrativistas e comunidades locais, conforme designação do PNAP. Este uso endossa o argumento de que as populações tradicionais do SNUC merecem ter direitos garantidos tanto quanto os demais grupos étnicos e culturais formadores da sociedade brasileira. O ápice deste entendimento em termos de políticas públicas, até o momento, é o Decreto nº6.040, que será discutido logo a seguir.

III - valorização dos aspectos éticos, *étnicos, culturais*, estéticos e *simbólicos* da conservação da natureza;

VII - reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e *sociocultural*;

VIII - valorização da importância e da complementariedade de todas as categorias de unidades de conservação e demais áreas protegidas na conservação da *diversidade biológica* e *sociocultural*;

IX - *respeito às especificidades e restrições* das categorias de unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, *das terras indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos*;

XII - repartição justa e equitativa dos *custos e benefícios advindos da conservação da natureza*, contribuindo para a *melhoria da qualidade de vida, erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais*;

XIV - *reconhecimento e fomento às diferentes formas de conhecimento e práticas de manejo sustentável* dos recursos naturais;

XIX - *articulação* das ações de gestão das áreas protegidas, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade;

XX - *promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas*;

XXI - consideração do equilíbrio de gênero, geração, *cultura e etnia* na gestão das áreas protegidas;

Não há dúvida de que o tabu das populações tradicionais presentes em UCs tende a ser superado diante da adoção de tais princípios. Com relação às diretrizes adotadas pelo PNAP, nos chamaram atenção as seguintes (grifos nossos):

#### **Populações tradicionais e as Diretrizes do PNAP**

VIII - o planejamento para o estabelecimento de novas unidades de conservação, bem como para a sua gestão específica e colaborativa com as demais áreas protegidas, *deve considerar as interfaces da diversidade biológica com a diversidade sociocultural*, os aspectos econômicos, de infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do País, de integração sul-americana, de segurança e de defesa nacional;

IX - *assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas como instrumento para conservação de biodiversidade*;

X - fomentar a *participação social em todas as etapas* da implementação e avaliação do PNAP;

XI - assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, garantindo o *respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais;*

Das diretrizes do PNAP salientamos especialmente o primeiro item mencionado (VIII), que trata da gestão específica e colaborativa das UCs com as demais áreas protegidas (leia-se, territórios indígenas e quilombolas?), a qual deve ser feita tomando em consideração as interfaces da diversidade biológica com a diversidade cultural. O item seguinte (IX) merece ser problematizado. Afirmaria ele que os territórios indígenas e quilombolas *devem* (no sentido imperativo) serem tidos como instrumentos para conservação da biodiversidade? Se sim, acenaríamos com possibilidade de restringir os usos e costumes tradicionais indígenas, que são assegurados pela Constituição, mesmo que sem seu consentimento – o que não é questionável do ponto de vista constitucional. A redação deste item merece ser revista. Melhor seria algo como: “assegurar *que* os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas *possam servir* como instrumento para conservação de biodiversidade, *se assim for demandado por estes grupos*”.

Sem nos alongarmos muito em questões que serão retomadas em outros momentos, passaremos, a elencar alguns objetivos gerais, específicos e suas estratégias, propostos pelo PNAP. Passaremos rapidamente diante destes elementos, pontuando apenas questões que nos chamam realmente mais atenção, tendo em vista que os recortes aqui apresentados já configuram uma seleção do que consideramos importante do todo deste Plano, e foram mais uma vez destacados, pelo uso do recurso de grafar em itálico alguns trechos. Alteramos a ordem de disposição de cada objetivo geral, por considerarmos que isto tornaria a leitura de todos os itens selecionados mais fluida e nossa argumentação a seu respeito mais fundamentada.

Iniciaremos por um objetivo geral que talvez explique um pouco melhor a questão acima levantada do *dever* dos territórios indígenas e quilombolas servirem como instrumentos para conservação da biodiversidade.

5.1. OBJETIVO GERAL: estabelecer um ambiente político, institucional, administrativo e socioeconômico favorável para implementação do SNUC nas três esferas de governo.  
I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- a) *reduzir ou eliminar lacunas e barreiras legais e institucionais que impedem o estabelecimento e a gestão das unidades de conservação e zonas de exclusão de pesca;*
- II - ESTRATÉGIAS:**
- a) *propor instrumentos legais e mecanismos institucionais* ou aprimorar os existentes para o estabelecimento e gestão eficazes das unidades de conservação, zonas de exclusão de pesca e zonas de amortecimento;
- b) criar e potencializar incentivos para as políticas setoriais compatíveis com a conservação e o uso sustentável das unidades de conservação;

Será que este objetivo (5.1) está se referindo às dificuldades políticas, institucionais, administrativas e socioeconômicas relativas (também) à sobreposição entre UCs e territórios tradicionais? Se sim, o objetivo geral 7 é bastante propositivo no sentido de incluir as terras indígenas e quilombolas em um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica, ou seja, como instrumentos efetivos de conservação da biodiversidade, conforme se depreende do disposto a seguir:

- 7. OBJETIVO GERAL:** *estabelecer um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.*
- I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**
- a) definir estratégias para conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; e
- b) implementar programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos;
- II - ESTRATÉGIAS:**
- a) articular com os órgãos governamentais competentes, comunidades e organizações indígenas a formulação e implementação de um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas; e
- b) articular com os órgãos governamentais competentes, comunidades e organizações quilombolas a formulação e implementação de um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Entretanto, há a confirmação de que a sobreposição entre UCs e terras indígenas e quilombolas geram conflitos, a partir da leitura do objetivo geral 3.2, a seguir:

3.2. OBJETIVO GERAL: aprimorar o planejamento e a gestão do SNUC.

I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

b) aprimorar a regulamentação do SNUC em relação à *consulta pública*, gestão compartilhada, mosaicos, corredores ecológicos, compensação ambiental e categorias de manejo entre outros;

c) estabelecer e promover o funcionamento dos *conselhos das unidades de conservação*;

d) *solucionar os conflitos de uso dos recursos naturais em unidades de conservação*;

e) *solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas*;

II - ESTRATÉGIAS:

j) *apoiar a participação efetiva dos representantes das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos conselhos*;

q) *articular junto aos órgãos competentes o estabelecimento de um programa de desapropriação e reassentamento das famílias residentes em unidades de conservação*;

r) *definir e acordar critérios*, em conjunto com os órgãos competentes e segmentos sociais envolvidos, para identificação das áreas de *sobreposição das unidades de conservação com as terras indígenas e terras quilombolas*, propondo soluções para conflitos decorrentes desta sobreposição;

t) *realizar o levantamento fundiário e promover junto aos órgãos competentes o processo de desapropriação ou cessão das propriedades nos limites das unidades de conservação*;

E estes conflitos podem ser minorados pela promoção da *governança diversificada, participativa, democrática e transparente do SNUC*, conforme disposto no objetivo geral 4.2 a seguir:

4.2. OBJETIVO GERAL: promover a *governança diversificada, participativa, democrática e transparente do SNUC*.

I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a) fortalecer *sistemas inovadores de governança* e aqueles previstos no SNUC;

b) fomentar o envolvimento dos diversos setores de governo e da sociedade civil na gestão do SNUC; e

c) *estabelecer mecanismos que assegurem a participação de comunidades locais, quilombolas e povos indígenas, bem como de outras partes interessadas, no estabelecimento e na gestão de unidades de conservação e outras áreas protegidas existentes*;

II - ESTRATÉGIAS:

a) *reconhecer e incorporar formas inovadoras de governança na gestão do SNUC*;

b) estabelecer e fortalecer mecanismos e instrumentos de participação que possam *ampliar a inclusão da diversidade sociocultural na gestão das unidades de conservação*;

c) promover e divulgar *experiências exitosas* de diferentes formas de governança das unidades de conservação e outras áreas protegidas, particularmente aquelas *que incluem o envolvimento de povos indígenas, comunidades quilombolas e locais*;

d) *desenvolver mecanismos e alocar recursos para assegurar processos participativos para o planejamento e gestão de unidades de conservação e outras áreas protegidas;*

e) *qualificar comunidades locais e quilombolas, povos indígenas e outras partes interessadas para a efetiva participação nos processos de criação, implantação e gestão de unidades de conservação;*

f) *fomentar a organização e o fortalecimento institucional de comunidades locais, quilombolas e povos indígenas, bem como de outras partes interessadas;*

**5.2. OBJETIVO GERAL:** desenvolver a capacidade de planejar, estabelecer e administrar unidades de conservação.

**I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

a) *qualificar e capacitar gestores, técnicos e comunidades locais para gestão de unidades de conservação;*

Os dois últimos objetivos gerais (4.2 e 5.2) estatuem a importância da participação das populações locais na gestão, administração e planejamento das UCs.

**4.1. OBJETIVO GERAL:** promover e garantir a *repartição equitativa dos custos e benefícios resultantes da criação e gestão de unidades de conservação.*

**I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

a) *reconhecer e respeitar os direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais no âmbito do SNUC;*

b) *estabelecer mecanismos para o compartilhamento equitativo dos custos e benefícios resultantes da criação e gestão de unidades de conservação;*

**II - ESTRATÉGIAS:**

a) *aprimorar mecanismos e políticas, e promover ajustes na legislação, se necessários, para garantir o respeito e reconhecimento dos direitos e conhecimentos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais nos processos de estabelecimento e gestão das unidades de conservação e demais áreas protegidas;*

c) *garantir que qualquer reassentamento ou restrição de uso da terra ou dos recursos biológicos por povos indígenas, comunidades quilombolas ou locais só ocorra após o consentimento prévio e informado dessas comunidades, que deverá ser obtido em conformidade com a legislação nacional e as obrigações internacionais;*

d) *implementar iniciativas de valorização, conservação e melhoramento dos sistemas tradicionais da produção, organização e gestão para povos indígenas, comunidades locais e quilombolas;*

e) *desenvolver metodologia para identificar e calcular os custos e benefícios da criação e gestão de unidades de conservação;*

h) *definir e implementar mecanismos para garantir que as comunidades locais, quilombolas e povos indígenas tenham prioridade na implementação e gestão de*

atividades econômicas no interior das unidades de conservação e suas zonas de amortecimento;

i) avaliar os *efeitos socioeconômicos e culturais resultantes do estabelecimento e manutenção de unidade de conservação, particularmente para povos indígenas, comunidades locais e quilombolas e criar mecanismos para mitigá-los ou potencializá-los*;

j) *implementar mecanismos de compensação, juntamente com outros setores do governo, para as comunidades locais, quilombolas e povos indígenas submetidos a perdas econômicas, sociais e culturais com a criação e implementação de unidades de conservação e zonas de exclusão de pesca; e*

l) *criar e implementar mecanismos para a remuneração de serviços ambientais para aqueles que conservam a diversidade biológica.*

Este objetivo (4.1) destaca o fato de que UCs podem gerar custos e impactos negativos sociais, econômicos e culturais e que, portanto, devem ser buscados mecanismos de compensação, especialmente para as populações tradicionais diretamente afetadas pela sua criação e implementação (i, j). Além disso, por outro lado, determina como estratégia que os serviços ambientais prestados por aqueles que conservam a diversidade biológica devem ser remunerados (l).

Neste sentido, os conhecimentos tradicionais que contribuem para a conservação da diversidade biológica devem ser valorizados e fomentados, conforme disposto no objetivo 6.4, abaixo:

**6.4. OBJETIVO GERAL:** *garantir que conhecimentos científicos e tradicionais contribuam para a eficácia do SNUC.*

**I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

a) estabelecer mecanismos de incorporação contínua dos conhecimentos técnico-científicos e conhecimentos tradicionais no estabelecimento e na gestão das unidades de conservação;

c) estimular e fomentar estudos que gerem conhecimentos técnico-científicos e tradicionais *que contribuam para a conservação da diversidade biológica e sociocultural*, auxiliando o estabelecimento e gestão das unidades de conservação.

**II - ESTRATÉGIAS:**

e) criar e fomentar linhas de pesquisa que incorporem os povos indígenas e as comunidades quilombolas e locais no planejamento e execução de estudos, desenvolvendo uma *prática colaborativa e participativa voltada para as demandas das populações*;

f) promover a divulgação de informações técnicas e científicas, oriundas das unidades de conservação e outras áreas protegidas e sobre elas, em linguagem apropriada para os tomadores de decisão, gestores e comunidades envolvidas;

E com relação ao impacto das UCs nas populações tradicionais, determina-se o monitoramento de seus efeitos na qualidade de vida das populações e a proposição de medidas para mitigar os efeitos negativos e potencializar os positivos, conforme disposto no objetivo 6.2, a seguir:

6.2. OBJETIVO GERAL: avaliar e promover a efetividade, eficácia e eficiência do SNUC.

I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a) *estabelecer mecanismos e arranjos institucionais para monitoramento e avaliação da efetividade, eficácia e eficiência das unidades de conservação, considerando a interação com outras áreas protegidas;*

II - ESTRATÉGIAS:

d) *monitorar os efeitos oriundos do estabelecimento e implementação das unidades de conservação na qualidade de vida dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais, e propondo medidas para mitigar ou potencializar esses efeitos;*

De maneira sintética podemos dizer que o PNAP aposta nas populações tradicionais (incluindo índios e quilombolas) como aliados à conservação ambiental e propõe um investimento nisto (remuneração, fomento, etc.). Entretanto, também assume que as UCs podem gerar ônus a estas populações e que por isso são necessários mecanismos compensatórios. De uma maneira geral, pode-se dizer que o PNAP permite a inclusão dos territórios tradicionais nas políticas conservacionistas, ao mesmo tempo em que propõe compensações e mitigações de efeitos negativos que estas políticas possam causar às realidades socioeconômicas e culturais dessas populações. Não deixa de ser ambígua, portanto, enquanto política que de um lado ampara (o conhecimento tradicional que conserva a biodiversidade, as formas de organização e participação tradicionais, exige o consentimento prévio e informado dessas populações, etc.) e de outro exige (efetividade, eficácia e eficiência das UCs, para isso submetendo as populações tradicionais a possíveis *perdas econômicas, sociais e culturais*, exigindo o uso sustentável dos recursos naturais). Como veremos, esta política guarda muitas semelhanças com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, sobre a qual falaremos agora.



### 3.3.3. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007)

Apesar de não constar em nenhum documento referente aos seus antecedentes e nem mesmo na própria Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT), como viemos afirmando, consideramos que a justificativa e o embasamento jurídico desta Política podem ser encontrados, especialmente, nos artigos 215 e 216 da Constituição. A PNSPCT busca abrir a caixa preta do *'outros' grupos participantes do processo civilizatório nacional* (art. 215, § 1º), protegendo e garantindo direitos aos *diferentes grupos formadores da sociedade* brasileira (art. 216, *caput*). Entretanto, com relação ao intrincado impasse da presença humana nas UCs, acreditamos que esta Política não traga muitos esclarecimentos, embora aponte para o problema. Vejamos cada um desses pontos.

Há, no texto de apresentação da PNSPCT (2007) a afirmação de que:

“Para os demais segmentos sociais que compõem a ampla categoria de povos e populações tradicionais *não há, nos princípios constitucionais, o estabelecimento de direitos diferenciados específicos*, embora na legislação infraconstitucional possa ser observado um movimento neste sentido, a exemplo dos direitos reconhecidos aos povos indígenas e às comunidades locais sobre seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético (Decreto Legislativo 02/2004<sup>149</sup>; Decreto 2.519/1998<sup>150</sup>; Medida Provisória 2186-16/2001<sup>151</sup> e Decreto 4339/2002<sup>152</sup>)” (grifos nossos).

Como viemos mostrando neste trabalho, as populações tradicionais podem ser parte destes *outros* grupos participantes do processo civilizatório nacional, que recebem claramente proteção

---

<sup>149</sup> Ratifica a Convenção sobre Diversidade Biológica no Brasil. Tal Convenção tem como objetivos principais a conservação da biodiversidade; seu uso sustentável e a repartição dos benefícios derivados do acesso aos recursos genéticos.

<sup>150</sup> Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica.

<sup>151</sup> Regulamenta o acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais e a repartição dos benefícios derivados do uso destes recursos e conhecimentos no Brasil e dá outras providências. Reconhece direitos específicos aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, vide artigos 8º e 16º.

<sup>152</sup> Institui a Política Nacional de Biodiversidade. Vide especialmente o Componente 5 desta Política.

constitucional, sendo definidos em oposição, de um lado, a índios e quilombolas (que na Constituição contam com dispositivos específicos para sua proteção), e de outro por sua diferença frente à sociedade brasileira envolvente. Cremos que, de um e de outro lado, estas distinções trazem mais problemas do que clarezas.

Ainda que cientes da dificuldade de definição de quem seriam os grupos a quem se dirigiria a Política (“[o primeiro desafio] é a própria delimitação das realidades sociais que compõem os povos e comunidades tradicionais”, cf. Apresentação da Política feita pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome), e que tenham proposto um encontro entre 17 e 19 de agosto de 2005, em Luziânia (GO) com o objetivo principal de estabelecer uma discussão conceitual a respeito do termo ‘comunidades tradicionais’ no Brasil, os resultados deste encontro se fizeram mencionar mais pela delimitação e explicitação das principais demandas em políticas públicas para o setor e dos principais entraves para sua execução, do que num avanço significativo a respeito da definição de quem seriam os povos e as comunidades tradicionais.

Conforme argumentou Ronaldo Lobão:

“em minha opinião, seu resultado [da reunião ocorrida em agosto de 2005, em Luziânia] foi apenas o preenchimento das vagas relativas à ‘sociedade civil na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e a indicação de um conjunto de reivindicações que podem ser as mesmas de praticamente toda a população brasileira” (LOBÃO, 2006b:8).

Neste encontro, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais já havia sido criada (27 de dezembro de 2004) e não tinha o caráter paritário que veio a ter depois (a partir do decreto de 13 de julho de 2006). A Comissão, entretanto, nas duas comissões tem como presidente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias; e como Secretaria-Executiva o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.

Ao que nos consta nos Antecedentes da criação da Política Nacional, ela foi uma iniciativa proposta originalmente apenas por órgãos do governo, e que tinha como premissa privilegiar a

participação da sociedade civil. O encontro em Luziânia foi o primeiro deles. Não sabemos nem como foi feita a divulgação do mesmo às populações tradicionais do Brasil e nem se e como foi consolidada uma logística para efetivar a participação das populações tradicionais. Já neste primeiro encontro foram definidos os representantes das comunidades tradicionais que passariam a compor a Comissão de caráter paritário (15 representantes governamentais, 15 dos povos e comunidades tradicionais, mantendo-se a presidência e a secretaria executiva com o MDSCF e MMA, respectivamente). Também nele foram feitas 35 demandas pelos representantes das comunidades tradicionais, das quais 12 foram consideradas prioritárias para os trabalhos da Comissão. Destas demandas, 5 se relacionam com regularização fundiária, duas das quais estão diretamente relacionadas com a resolução de conflitos envolvendo territórios tradicionais e unidades de conservação. São elas: não criar mais UCs de proteção integral sobre territórios dos povos tradicionais; e resolução de conflitos decorrentes da criação de UCs de proteção integral sobre territórios dos povos tradicionais.

O Encontro propiciou um espaço para que os representantes dos povos e comunidades tradicionais que estavam presentes, pudessem ser ouvidos com relação às demandas que tinham em termos de políticas públicas, numa clara tentativa de aproximar o governo daqueles que por tanto tempo estiveram ‘invisíveis’ como a própria Apresentação do decreto 6.040 define (exceção feita aos povos indígenas e quilombolas, que já tinham direitos específicos garantidos anteriormente). A PNDSPECT visa desenvolver o preceito constitucional de proteção à diversidade cultural do Brasil, garantindo direitos específicos de saúde e educação, além dos direitos fundamentais a estes povos, como o direito à terra.

Entretanto o fato de não ter havido uma sistematização a respeito de quem são as populações tradicionais começou a servir como justificativa para o governo não implementar de fato a Política, segundo depoimento de Dauro, representante dos caiçaras na Comissão da PNDSPECT<sup>153</sup>. De acordo com o relato de Dauro, a falta de clareza sobre quem são as populações tradicionais gerava o argumento do governo de que não se pode garantir territórios aos povos e comunidades

---

<sup>153</sup> Este depoimento foi feito no dia 02 de dezembro, numa reunião ocorrida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, convocada pela Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, para a divulgação da pesquisa que visa o levantamento de todos os povos e comunidades tradicionais do Brasil, e com o objetivo de cadastramento de pesquisadores que tenham interesse em participar da mesma.

tradicionais, se não há ao menos uma definição clara de quem eles são, quantos são e onde estão<sup>154</sup>.

Para suprir esta demanda, em abril de 2008 foi elaborada uma minuta de projeto pela Comissão Nacional visando fazer “um levantamento preliminar de informações que permita localizar as comunidades tradicionais segundo seus critérios de autodefinição reconhecidos pelas próprias comunidades”. A definição de quem são os grupos beneficiários pela política visa abarcar não só os índios e quilombolas, mas todos *os outros* grupos que contribuem para a formação da diversidade cultural brasileira. Vejamos a definição Povos e Comunidades Tradicionais que consta no decreto que aprova a Política (art. 3º, § I):

**Povos e Comunidades Tradicionais:** grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Dentre os objetivos específicos desta Política Nacional há: 1) a garantia dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, bem como o acesso aos recursos que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º, parágrafo 1º).

A definição dos territórios tradicionais da Política é a seguinte (art. 3º, § II):

**Territórios Tradicionais:** os espaços necessários a reprodução cultural, social e

---

<sup>154</sup> Embora tenham histórias sociais diferentes, não houve alegação deste tipo para a implementação do reconhecimento das terras indígenas e quilombolas. Nos dois casos, e especialmente no segundo, há uma enorme surpresa pelo número crescente de grupos que se autoreconhecem como índios ou remanescentes de quilombos. Talvez por isso, e ciente da enormidade do contingente populacional que poderia se definir como tradicional e reivindicar território, o Estado esteja sendo vagaroso em implementar esta Política. De fato, as disputas fundiárias que ela pode causar não parecem ser facilmente contornadas.

econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Conforme já argumentamos no capítulo dois (com dados sintetizados na tabela 1 que consta nos anexos), o reconhecimento formal mais estabelecido e consistente de alteridade social e cultural no Brasil cabe aos índios, seguido pelo reconhecimento dado aos quilombolas, e agora, com esta Política, pretende-se incorporar e implementar políticas públicas que incluam os *outros* grupos de que tanto já se falou em documentos como CDB, C169 OIT, SNUC, PNAP e outros, em nome dos povos e comunidades tradicionais.

Já existem alguns trabalhos que analisam as implicações desta política (LOBÃO, 2006b; VIANNA, 2008). Mencionaremos apenas que seu objetivo geral, apesar de enfatizar o reconhecimento aos direitos culturais dos povos e comunidades tradicionais, vincula essa consecução a um modo de vida *sustentável*, plasmando identidade cultural com práticas ambientalmente sustentáveis, o que não necessariamente ocorre na realidade dos grupos que comporiam a totalidade desta *outra* alteridade. Segue o dispositivo referente ao objetivo geral da política:

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

Embora não seja destacado o caráter *ambiental* da sustentabilidade pretendida por esta política de governo, é possível depreender, a partir do segundo objetivo específico da Política que uma das formas de atingir seus objetivos é: “solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e *estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável*” (art. 3º, parágrafo 2º, grifos nossos), donde se conclui que a variável ambiental não é secundária na concepção de

sustentabilidade prevista na Política. Vimos um pouco na teoria (legislação) e veremos agora na prática (situações de ação), entretanto, que as UCs de uso sustentável, por óbvio, têm como objetivo maior a proteção ambiental, e não a proteção à diversidade cultural.

#### **Capítulo 4 - Situações de Ação: mobilização política dos moradores do Parque Nacional do Jaú e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá**

“Nosso objetivo é mostrar como os atores locais transformam o direito formal no sentido de seus próprios interesses, nos apoiando nas dinâmicas que conduzem atualmente ao reconhecimento dos direitos locais, também chamados de ‘direitos costumeiros’. (...) Como as práticas ou usos locais são levados hoje ao direito afixado, impedindo-o mais freqüentemente de ser aplicado com

todo seu rigor. [Pretende-se] acompanhar a maneira pela qual a dinâmica das práticas locais age atualmente sobre o direito positivo, seja transformando-o ou fazendo-o desaparecer” (DIOP, 2006:174 *apud* Le ROY, 2006:20).

“Por mais elevadas que sejam as qualidades de um povo, se ele não tiver força moral, energia e perseverança, jamais o direito poderá prosperar” (Rudolf von Ihering).

“O fim do direito é a paz, o meio que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo -, ele não poderá prescindir da luta. A vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos” (Rudolf von Ihering)

“A narrativa, contudo, não é algo que se revele num movimento linear e preciso. É, antes, um texto rabiscado, reescrito diversas vezes” (Veena Das, 1999).

#### 4. Introdução

“Todo esse conjunto de homens, leis, preconceitos, fatos, coisas iam e vinham sobre ele, segundo o movimento complicado e misterioso que Deus imprime à civilização, pisando-o com uma espécie de tranqüila crueldade e inexorável indiferença” (Vitor Hugo, *Os Miseráveis*, p. 103).

Este capítulo versa sobre questões caras à Antropologia, à Sociologia, à Política e ao Direito, buscando problematizar os efeitos sociológicos da aplicação de regras de Direito no campo da conservação ambiental e seus efeitos sobre grupos humanos diretamente afetados pelas políticas públicas voltadas à conservação. Focaremos nossas análises nas mobilizações políticas feitas por atores sociais cujos territórios passaram a ser reconhecidos pelo Estado como UCs, e onde, por consequência deste novo estatuto jurídico, o uso dos recursos naturais deve ser feito de acordo com normas específicas e restritivas. As discussões aqui apresentadas têm repercussões na compreensão das políticas públicas que promovem a conservação ambiental, sobretudo porque demonstram como grupos humanos que são atingidos ou se mobilizam em prol de uma arena *ambientalizada*<sup>155</sup> podem influir na própria trajetória, construção e implementação da idéia da conservação ambiental. Nosso intuito, portanto, não é exatamente o de conferir o atendimento ou

---

<sup>155</sup> O termo *ambientalização* foi utilizado originalmente por José Sérgio Leite Lopes (2006), avaliando processos conflituosos principalmente relacionados à questão da poluição.

não das leis ou políticas postas pelo Estado nas realidades sociais aqui descritas. Ao contrário, procedemos à reconstrução sociológica dos processos políticos pelos quais as populações aqui enfocadas foram co-responsáveis e que redefiniram estratégias particulares de conservação ambiental.

A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é o carro-chefe para disciplinar os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs<sup>156</sup>. Se no capítulo anterior realizamos uma breve análise deste corpo de leis em si, aqui, pretendemos investigar dois casos concretos que nos permitem discutir alguns dos efeitos da criação de UCs no âmbito local, especialmente para as populações tradicionais que habitavam estes lugares que passaram a ser ambientalmente protegidos. A diversidade ecológica e social brasileira tornam a tentativa de uma acurada generalização dos efeitos das políticas públicas traçadas nesta matéria bastante complicada, embora este seja um dos objetivos propostos pelo PNAP. Ainda assim, por fazermos dialogar estreitamente as realidades estudadas e o corpo de leis aos quais elas se remetem, é possível fazer o caminho inverso, ou seja, ao invés de intentarmos uma análise ampla e generalista de quais os efeitos da criação de UCs no Brasil sobre as populações tradicionais, buscaremos delinear o que os casos específicos que analisaremos aqui trazem de importante para compreendermos a implantação desta política conservacionista no país. Igualmente, avaliaremos em que medida direitos conferidos aos grupos que compõem a diversidade cultural brasileira foram solapados de formas mais ou menos sutis em alguns momentos, a partir da implantação das UCs aqui selecionadas.

Há uma forte influência do debate internacional sobre as políticas conservacionistas no Brasil. Além disso, e em parte como decorrência, é cada vez mais notória a presença de organismos internacionais que financiam, gerenciam e conduzem ações relacionadas à conservação ao redor do mundo, incluindo o Brasil (INOUE, 2003; DIEGUES, 2008). Por outro lado, nos últimos vinte anos tem crescido a participação de grupos locais em questões relacionadas à proteção ambiental,

---

<sup>156</sup> Depois dele veio o decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que o regulamenta. E mais recentemente, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, pelo decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006.



não só por terem angariado, ganhado e/ou assumido, em muitos casos, visibilidade e reconhecimento político, mas também por serem reconhecidas e reconhecerem-se como parceiros potenciais para a manutenção das áreas protegidas (FERREIRA, 1996, DIEGUES, 1999; DRUMMOND, 1999, Mc GRATH, 2000; 2007; CUNHA e ALMEIDA, 2001; BENATTI, 2008; BENATTI *et al*, 2003; LIMA, 2004; QUEIROZ, 2005; VIANNA, 2008; MENDES *et al*. 2008). A própria Constituição de 1988 reconhece que a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos os cidadãos, sendo dever tanto do Poder Público quanto da coletividade defendê-lo e preservá-lo (BRASIL, 1988. Art. 225 caput). Inúmeros estudos insistem na importância de se incluir a dimensão humana nas decisões para as políticas públicas voltadas à conservação (MEYER, 1993; LUDWIG, 1993). Além do mais, não importa tanto ter um corpo de conhecimento científico sobre os processos ecológicos se não houver vontade política para implementar as mudanças ditadas por estes entendimentos (MEYER, 1993). Desde a Constituição de 1891 até uma emenda constitucional de 1964, com exceção de breves períodos, o governo federal não teve autoridade legal para a definição do uso de suas terras públicas, pois elas estiveram, ao longo de todo este período, sob domínio dos governos estaduais. Drummond (1999) considera a *crônica falta de controle governamental* como um dos maiores problemas históricos para consecução de políticas ambientais em âmbito federal no país. Mesmo quando houve alguma intervenção estatal no sentido de regular o uso das terras e dos recursos naturais, não necessariamente isso se consolidou na forma de uma política univocamente preservacionista ou conservacionista<sup>157</sup>.

É apenas na Constituição de 1988 que há um capítulo inteiro exclusivamente dedicado à questão ambiental, embora a preservação do patrimônio natural do país já fosse prevista anteriormente, ainda que em termos bastante genéricos. O panorama jurídico principal que permeia este capítulo é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e como este importante instrumento da política de conservação do país tem sido executado na prática, especialmente quando se trata de preservar lugares que são ocupados por agrupamentos humanos.

---

<sup>157</sup>Vide o caso do Código Florestal, de 1934, que subsidiou a criação das primeiras áreas protegidas no Brasil, apesar de seu caráter eminentemente produtivista (DRUMMOND, 1999).

É importante dizer que não estamos interessados em analisar o impacto da criação de UCs sobre grandes proprietários de terra ou agrupamentos urbanos. O grupo social que estamos analisando são as chamadas *populações tradicionais* - termo bastante controverso, mas que, a despeito da polêmica que lhe é inerente, tem sido utilizado cada vez mais deliberadamente nas políticas públicas. Diversos autores discutem a pertinência do uso de tal termo (WEST e BRECHIN, 1991; FERREIRA, 1996; DIEGUES, 2000; BARRETO-FILHO, 2001; ALMEIDA & CUNHA, 2001; VIANNA, 1996, 2008; BRITO, 2000; FERREIRA *et al.*, 2007), e enfatizam os aspectos cristalizadores e homogeneizadores dos grupos que assim são reconhecidos. Entretanto, com a crescente institucionalização do mesmo no âmbito jurídico e das políticas públicas<sup>158</sup>, os grupos

---

<sup>158</sup> De acordo com levantamento feito por Henyo Barreto (2006), em 1992, o IBAMA criou o Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), como uma "resposta governamental às demandas expressas pelas populações que tradicional e culturalmente subsistem do extrativismo e dos recursos naturais renováveis". Atribui-se ao conceito, então, "certa flexibilidade [...] em virtude da grande diversidade de comunidades que podem e devem ser atendidas dentro do nosso programa" (VIANNA, 1996: 105 e 115-16 *apud* BARRETO-FILHO, 2006).

Em 1990, o Decreto Estadual nº 32412/90, que dispõe sobre a Estação Ecológica Juréia-Itatins (SP), define em seu Art. 3º: "integram as populações tradicionais aqueles que têm moradia habitual e principal atividade de subsistência no local, em área de ocupação efetiva de até 10 hectares". O § 2º do mesmo artigo dispõe que só "serão considerados integrantes de comunidades tradicionais [...] aqueles que exercerem suas atividades de subsistência de forma compatível com os objetivos de conservação previstos para a Estação Ecológica".

Em 1993, a Resolução nº 11 da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (de 25/11/1993) referente ao Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, define "moradores tradicionais", para efeito de regularizar a sua ocupação, os "que preencherem simultaneamente os seguintes critérios: residir nas áreas há mais de 10 anos ininterruptamente; ter no uso da terra a base de sua subsistência, de maneira autônoma; e estar exercendo sua atividade de forma compatível com a conservação ambiental, não colocando em risco os atributos que motivaram a criação [...] do Parque".

Em 1995, a Lei Estadual nº 2.93 de 20.04.1995, dispõe sobre a permanência de "populações nativas residentes há mais de 50 (cinquenta) anos em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro", concedendo-lhes "direito real de uso das áreas ocupadas, desde que dependam, para sua subsistência, direta e prioritariamente dos ecossistemas locais", assim define-as em sua justificativa: "se equiparam,

sociais que se identificam com a categoria são simultaneamente apropriados e apropriam-se dela, em busca do reconhecimento de seus direitos, almejando a um só tempo, a efetivação da igualdade entre todos os cidadãos e o reconhecimento das diferenças que definiriam esta categoria social e lhes justificaria a atribuição de direitos específicos. A questão da igualdade e da diferença é crucial para entendermos a inserção destes grupos nas políticas afirmativas, de reconhecimento, multiculturais ou de proteção às minorias.

Vale lembrar que sob uma mesma alcunha, a categoria jurídica *índio* serviu e serve para designar grupos bastante heterogêneos entre si, e que sua institucionalização foi fundamental para garantia de direitos de grupos que passaram a se reconhecer e ser reconhecidos como tal. Manuela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida já disseram que embora termos como “índio”, “indígena”, “tribal”, “negro” “tenham sido genéricos e artificiais ao serem criados, [...] foram sendo aos poucos habitados por gente de carne e osso, [...] convertendo termos carregados de preconceitos em bandeiras mobilizadoras” (CUNHA & ALMEIDA, 2001: 184).

Devemos salientar, com efeito, que foi num contexto específico que surgiu a necessidade de criar um termo para definir estes grupos. A gênese do termo populações tradicionais, ocorreu no âmbito das políticas que visavam à conservação da biodiversidade (BARRETO-FILHO, 2006; VIANNA, 2008; SANTILLI, 2005). Ora, é válido questionar, portanto, se a noção está vinculada ao reconhecimento de modos de vida sustentáveis, ou se à imposição de modos de vida sustentáveis a determinados grupos (ou seja, se ser conservacionista é o critério definidor do termo população tradicional); e/ou ainda, se população tradicional se refere a grupos que têm formas específicas de sociabilidade e que, tomados em conjunto, se distinguem da sociedade nacional<sup>159</sup>. A fluidez genealógica que permeia o termo população tradicional entre *ser* um grupo

---

em direitos, aos povos indígenas, [...] uma vez que, *praticamente vivendo isolados e dependentes dos ecossistemas locais, desenvolvem formas próprias* de organização social, costumes, crenças e tradições bem como *de relação com o meio ambiente, o que permitiu a convivência harmônica com os ecossistemas*, compatibilizando as exigências do desenvolvimento humano com a capacidade de recuperação natural do meio ambiente, um conhecimento, portanto, extremamente importante para a sociedade moderna [...]” (grifos do autor).

<sup>159</sup> Numa leitura crítica, Alain Touraine afirma que “fingir que uma nação ou que uma categoria social tem que escolher entre uma modernidade universalista e destruidora e a preservação de uma diferença

culturalmente diferenciado e o *dever ser* conservacionista traz problemas tanto de ordem empírica quanto teórica: de um lado, como se define a alteridade, ou seja, o que é um grupo culturalmente diferenciado? Por outro lado, como saber de antemão se as populações tradicionais ou culturalmente diferenciadas são conservacionistas? Se é certo que elas exercem influência direta na biodiversidade, como tomar como dado pré-determinado que elas sejam co-responsáveis pela produção desta?

Como a legislação e a jurisprudência sobre a questão das populações tradicionais têm se posicionado com relação a essa dupla característica de que é impregnado historicamente o termo? Como as populações que começam a se reconhecer como tradicionais lidam com esse duplo pertencimento? E como a ciência, especialmente a antropologia e a ecologia, se posicionam no debate, tendo em vista essa dupla característica do termo e as implicações das políticas públicas voltadas a este segmento em relação aos bens culturais e ambientais objetos de tutela?

No caso das populações tradicionais, em contraste com as populações indígenas ou quilombolas, sua distintividade não é construída pela presunção fática de uma ancestralidade comum, claramente contraposta à sociedade colonial, como originalmente ocorreu no caso dos povos indígenas originários e no caso dos descendentes de africanos diaspóricos. O fato é que com mais frequência do que se imagina, índios, quilombolas e populações tradicionais têm muitos pontos de convergência em sua trajetória, o que torna porosa não só a definição de quem é e quem não é índio, ou quilombola, ou população tradicional, mas também o que de fato diferencia essas categorias jurídicas do restante da sociedade nacional, e, em especial, da sociedade local e regional.

Como se constituem os *outros*, ou a diferença?

Carlos Brandão (1999), em seu estudo sobre os agricultores de um bairro no interior de Minas, afirma:

“A identidade do grupo é definida na relação com outros. A sua diferença só é impressa a

---

cultural absoluta é uma mentira grosseira demais para não encobrir interesses e estratégias de dominação. Todos nós estamos embarcados na modernidade” (TOURAINÉ, 1994: 214).

partir do instante que existe algum sujeito que demarque a diferença. Ao mesmo tempo, diferenças internas existem e não são apagadas pela sensação de identidade mútua entre o grupo. De fato, elas são vistas como diferenças entre os iguais; ao mesmo tempo unidade de reconhecimento e de diferenciação” (BRANDÃO, 1999:26).

Philippe Descola, que enfatiza que:

“Definidas por si próprias ou definidas do exterior, produzidas pelo homem ou somente por ele percebidas, materiais ou imateriais, as entidades que constituem nosso universo só possuem um sentido e uma identidade mediante as relações que instituem como tais. Embora as relações precedam os objetos que conectam, elas atualizam-se no próprio processo pelo qual produzem seus termos. Uma antropologia não dualista deveria fixar-se como campo de estudo este processo de atualização, as circunstâncias e os contextos que o tornam possível, os elementos cada vez diferentes que ele objetiva” (DESCOLA, 2000:163).

Todas essas concepções sobre a construção de identidades estão em consonância com a definição feita por Max Weber de grupos étnicos. Para esse autor, grupos étnicos são:

“(…) esses grupos que alimentam uma crença subjetiva em uma comunidade de origem fundada nas semelhanças de aparência externa ou dos costumes, ou dos dois, ou nas lembranças de colonização ou da migração, de modo que esta crença torna-se importante para a propagação da comunalização, pouco importando que uma comunidade de sangue exista ou não objetivamente” (WEBER, 1971: 416).

De acordo com essa definição, os grupos étnicos não pressupõem uma real comunidade de origem, e nem mesmo uma real atividade comunitária. É a crença subjetiva dos membros de que

formam uma comunidade e o sentimento de honra social compartilhado que alimentam a própria crença na comunidade. De acordo com a leitura que Poutignat e Streiff-fenart (1998) fazem:

“Ao definir o grupo étnico a partir da crença subjetiva na origem comum, Weber sublinha que não é na posse de traços, quaisquer que sejam, que é conveniente procurar a fonte da etnicidade, mas na atividade de produção, de manutenção e de aprofundamento de diferenças cujo peso objetivo não pode ser avaliado independentemente da significação que lhes atribuem os indivíduos no decorrer de suas relações sociais. Como o acentua corretamente Hechter (1976), o grupo étnico para Weber é claramente uma construção social cuja existência é sempre problemática” (POUTIGNAT e STREIFF-FENART, 1998: 39-40).

Um avanço inegável à teoria dos grupos étnicos foi feito por Fredrik Barth (1968), que demonstrou que é a própria manutenção das fronteiras étnicas que estão no cerne da formação dos grupos étnicos. Ou seja, a importância de Barth no debate sobre etnicidade foi de demonstrar que “a interpenetração e a interdependência entre os grupos não devem ser vistas como dispersões das identidades étnicas, mas como as condições de sua perpetuação” (POUTIGNAT e STREIFF-FENART, 1998: 62).

Eriksen (1991 *apud* POUTIGNAT e STREIFF-FENART, 1998: 64) nota que com essa mudança na concepção de grupo étnico, o objeto das pesquisas sobre a etnicidade deixou de ser *as características dos grupos* e passou a ser *as propriedades de um processo social*. “A forma tomou o lugar da substância, os aspectos dinâmicos e racionais substituíram os aspectos estatísticos e o processo tornou-se mais importante que a estrutura” (idem).

A etnicidade, então, deixa de ser vista como uma identidade social essencial e universal e passa a ser considerada como “um comportamento estratégico de atores racionais que deve ser situado nas condições de competição próprias das sociedades modernas ou como uma forma de organização social que deve ser relacionada às mudanças estruturais macrosociais do mundo contemporâneo, tais como a derrubada de outras entidades como a classe ou a nação” (idem: 75-76). O termo *ethnic* deixa de designar uma conotação de arcaísmo e passa a ser reconhecido

como uma forma de organização social própria às sociedades modernas (idem: 80; FERREIRA *et al.* 2007). João Pacheco de Oliveira afirma que:

“é importante refletir mais detidamente sobre o contexto intersocietário no qual se constituem os grupos étnicos. Não se trata de maneira alguma de um contexto abstrato e genérico, que possa absorver todas as sociedades e suas diferentes formas de governo, mas de uma interação que é processada dentro de um quadro político preciso, cujos parâmetros estão dados pelo Estado-nação (Williams, 1989)” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999: 21).

Vale ainda, antes de retomarmos a situação de ação que estamos analisando neste subitem, mencionarmos a fala de Philippe Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart, sobre as diferentes ênfases possíveis ao estudo das diferenças étnicas:

“Quais são os fatores (políticos, econômicos, culturais, psicológicos) que permitem dar conta da emergência e da persistência das diferenciações étnicas? As respostas a estas perguntas variam conforme a etnicidade seja vista como resposta cultural a um problema social ou como determinante cultural da atividade social, conforme a façamos derivar de uma necessidade econômica ou psicológica, ou se coloque o foco nos processos de atribuição ou de realização das identidades étnicas” (POUTIGNAT e STREIFF-FENART, 1998: 84).

Do ponto de vista jurídico, como vimos no capítulo anterior, as populações tradicionais encontram sua distintividade em raízes das mais diversas (pomeranos, ciganos e quebradeiras de coco babaçu), e o fato de terem sido reconhecidos em algumas instâncias como uma categoria jurídica e política é fruto de construções e disputas feitas entre cientistas, operadores de direito e grupos sociais. Com efeito, a distintividade interna às populações tradicionais não deve ser diferente da que existe entre índios kaingang e pataxó, por exemplo; ou entre descendentes de escravos vindos de Angola ou da Costa do Marfim. O que importa ressaltar é o que une cada uma

dessas categorias em termos de distintividade em oposição à sociedade nacional. A questão mais importante que a existência das populações tradicionais explicita, embora já estivessem presentes pela definição de índios e quilombolas, é o fato de que todas essas categorias podem ser tão arbitrárias quanto a própria criação do Estado. O caso indígena e quilombola já deixam claro que é precisamente a instauração do Estado que passa a fundamentar a necessidade de construção dessas categorias sociais (ARRUTI, 1997). A questão se complexifica no caso das populações tradicionais porque trata-se, frequentemente, de grupos que, como definido na mensagem de veto do presidente da República ao conceito de população tradicional definido no projeto de lei que deu origem ao SNUC, poderiam se estender a todos os camponeses e pequenos produtores das zonas rurais do Brasil. Além disso, o reconhecimento da especificidade cultural das populações tradicionais pode estar em contraposição à necessidade de que realizem apenas práticas consideradas sustentáveis ambientalmente.

Do ponto de vista da constituição de grupos culturais, a oposição modernidade *versus* tradicionalidade é absolutamente relativa. Tanto a modernidade é eivada de tradições, quanto tradições são constantemente resignificadas e modernizadas, dia a dia. Como compreender, então, sociabilidades distintas de uma maneira perene, se a interculturalidade é parte integrante de grupos que são definidos como populações tradicionais? – o que, de resto, vale para a grande maioria dos grupos humanos, em graus diferentes. De forma bastante clara, acreditamos, conforme argumentou Ferreira *et al.* (2007: 32), que “a tradição não é adequada como categoria analítica para compreender o processo decisório sobre restrições ao uso ou sobre o controle do acesso aos recursos naturais”.

Numa leitura crítica, Alain Touraine afirma que:

“(...) fingir que uma nação ou que uma categoria social tem que escolher entre uma modernidade universalista e destruidora e a preservação de uma diferença cultural absoluta é uma mentira grosseira demais para não encobrir interesses e estratégias de dominação. Todos nós estamos embarcados na modernidade” (TOURAINÉ, 1994: 214).



Analisaremos, assim, a questão identitária que subjaz ao SNUC quando, apesar de não conceituar o que são populações tradicionais<sup>160</sup>, utiliza esta noção como categoria jurídica para lidar com a existência de posseiros (BENATTI, s/d) que vivem nas áreas que passam a ser protegidas pelo Estado. No presente capítulo discutiremos algumas mobilizações políticas dos moradores do PNJ e da RDSM juridicamente considerados tradicionais.

O SNUC traz consigo não apenas um paradigma de relação dos homens com a natureza, conforme vimos acima, mas também dos homens entre si. Sendo, por excelência, o corpo de leis que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs, ele estabelece obrigações e deveres tanto para os responsáveis pela sua execução, quanto para aqueles que passam a ser submetidos à sua regra. O paradigma da relação dos homens entre si, portanto, é evidenciado quando observamos as relações sociais que passam a existir depois da criação de uma UC. Os sujeitos que viviam nestes locais antes da criação, passam a ter que dialogar com os responsáveis pela implantação e gestão das UCs, e, frequentemente, com organizações não-governamentais que não raro assumem a co-gestão ou algum convênio de cooperação técnica sobre a área (QUEIROZ, 1995; PEREIRA, 2002) – como aconteceu nos casos aqui estudados, respectivamente, em Mamirauá e no Jaú. Neste sentido é criada uma arena de disputas em que são confrontados interesses e interpretações (FERREIRA, 1999b e 2005; FERREIRA *et al.* 2001), e são afrontadas diversas cosmologias (LOBÃO, 2005), num mesmo espaço que é fruto de territorialidades específicas<sup>161</sup> (LITTLE, 2002). Veremos como esta relação tem se dado no caso do PN Jaú e no caso da RDS Mamirauá.

Começaremos o estudo das seguintes situações de ação que ocorreram após a implantação do Parque Nacional do Jaú: 1) a recusa das pessoas que moravam na área recém definida como PNJ em receber indenização por suas benfeitorias, o que implicaria em sua remoção, o que definimos como um ato de resistência civil. 2) uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público

---

<sup>160</sup> Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, que veta o inciso XV do artigo 2º do SNUC, que definia o termo população tradicional.

<sup>161</sup> Little (2002:3) define "territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica do seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu território ou *homeland*".

Federal, a partir de demanda feita por ex-moradores do PNJ, que saíram em decorrência das restrições de diversas ordens a que estavam sujeitos após a criação do parque, e que não haviam recebido indenização alguma pelas benfeitorias abandonadas. 3) a demanda feita pelos moradores do Rio Unini, limite norte do Parque, para a criação da RESEX Unini, e 4) a mobilização pelo estabelecimento de um acordo de pesca no rio Unini, para garantir a pesca de subsistência das populações locais.

O fato de parques não permitirem a presença de grupos sociais humanos habitando seu interior; o fato do SNUC não prever a mudança de categoria de UC de proteção integral para UC de uso sustentável (mas também não proibir); e o fato da RESEX Unini ter sido pensada como uma solução ao problema que se colocou com relação ao reassentamento dessas pessoas, indicam interpretações da lei que acabam por ferir os próprios princípios e objetivos do SNUC e da própria conservação ambiental, como argumentaremos.

Em seguida faremos uma análise dos efeitos da implantação da RDS Mamirauá na realidade local, chamando atenção para um fenômeno que nos deixou sobremaneira intrigados e que diz respeito à recente reivindicação de identidade indígena por parte da população englobada pela reserva e à ampliação de Terras Indígenas que já estavam sobrepostas à reserva. Ora, também aqui os efeitos do SNUC tiveram resultados diferentes dos esperados, pois se era para estas populações sentirem uma melhora em sua qualidade de vida, e sentirem-se respaldadas por esta política de Estado que foi pensada para elas<sup>162</sup>, o fato de elas reivindicarem uma política pública diversa (através do reconhecimento jurídico de sua identidade indígena), traz à tona, em complementaridade com a análise do caso do PNJ, discussões mais amplas sobre o sacrifício social (LIMA, 2004; FERREIRA, 1999) que recai sobre as demais populações tradicionais contempladas pelo SNUC, em oposição aos direitos e deveres que são especificamente garantidos às populações indígenas e quilombolas. Aquelas não teriam margem de manobra para impor sua concepção de relação com o meio ambiente, enquanto estas, ao menos no domínio legal,

---

<sup>162</sup> No caso específico da RDSM, esta categoria foi criada a partir da realidade local, com o objetivo de (Art. 2º, §1): “promover o desenvolvimento sustentável das populações que habitam a área da reserva, com prioridade para o combate à pobreza e a melhoria das suas condições de vida”, conforme disposto na Lei Estadual nº 2.411, de 16 de julho de 1996, que dispõe sobre a transformação da Estação Ecológica Mamirauá em RDSM.

contariam não apenas com este direito, mas também com a proteção do Estado para manterem seus costumes e crenças, como argumentado no capítulo três.

Por fim, a comparação das análises de UCs de categorias distintas foi definida com o objetivo de nos debruçarmos minimamente sobre as duas visões que estão presentes no SNUC: a preservacionista e conservacionista. Como esperamos demonstrar neste capítulo, dependendo da interpretação que for dada ao SNUC, ele pode servir como instrumental legítimo na produção de conseqüências desastrosas tanto do ponto de vista social, quanto ambiental, ferindo tenazmente o seu objetivo primeiro, que seria justamente o de preservar a biodiversidade, mas de uma forma condizente com o contexto em que estariam inseridas estas áreas protegidas e, obviamente, sem contrapor-se aos princípios e mandamentos constitucionais que garantem o direito à vida, à dignidade humana e à diversidade cultural.

Cabe aqui a citação do renomado jurista Miguel Reale a respeito da importância de se conservar a natureza, em consonância com *o valor primordial da pessoa humana*:

“Não há dúvida que nossa época assinala a ascensão de um valor novo de primeira grandeza, uma nova variante axiológica, o ‘*valor ecológico*’, da proteção da natureza em geral, e em particular, do meio ambiente. Todavia, cumpre ponderar incontinenti que não se protege a natureza em si e por si mesma, num naturalismo imanente e absoluto, porquanto sua defesa se faz em razão do homem, isto é, em razão do valor primordial da *pessoa humana* a qual, consoante minha conhecida terminologia, constitui o *valor-fonte* de todos os valores. Isto posto, cumpre, em primeiro lugar, verificar quais são os mandamentos constitucionais que consagram o valor da pessoa humana, a fim de impedir que, a pretexto da *tutela do meio ambiente*, se perpetrem revoltantes ofensas a direitos individuais consagrados por *normas pétreas*” (REALE, 1987 *apud* WIEDMANN, 2001: 448, grifos conforme original).

Como destacamos no capítulo três, a existência de hierarquia entre princípios constitucionais não é consensual. A assunção de que o valor primordial da pessoa humana é a justificativa da proteção ambiental é feita pelos que defendem esta prevalência *a priori* de um valor sobre outros. Esta perspectiva emudece uma outra corrente, não só fomentada e vivificada por cientistas das

ciências naturais e humanas, mas também por juristas, que argumentam que, à parte a instrumentalidade da biodiversidade para a vida humana, ela deve ser protegida por seu valor intrínseco, *per se*, não devendo haver, nem hierarquia *a priori* de um bem protegido sobre o outro (são todos seres vivos, afinal), e nem uma solução necessariamente exclusivista.

A fala que citamos de Miguel Reale, portanto, deve ser entendida como parte de uma estratégia de construção de sentidos, neste caso situada no contexto jurídico, e que concorre com outras perspectivas e outras instâncias de *efeitos de verdade*, especialmente as provenientes das ciências biológicas e antropológicas, que disputam legitimidade e, em última instância, o poder de classificar e determinar como as questões sociais e ambientais devem ser geridas. Trazer brevemente a história da criação do Parque Nacional do Jaú e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá é bastante elucidativo para a compreensão de como estas instâncias de poder concorrem e se associam na produção e re-organização das políticas ambientais e sociais, entremeadas pela pressão de grupos que são afetados e afetam, igualmente, estas arenas ambientais e sociais. Vamos a elas.

#### **4.1. Prelúdio ao entendimento das situações de ação: sobre a criação das Unidades de Conservação**

“No início do século XIX, a ciência moderna já tinha sido convertida numa instância moral suprema, para além do bem e do mal” (Bouventura de Souza Santos, 2007: 51).

"Uma tal atitude (A pretensão de atingir uma realidade) é o que Richard Rorty designa como uma pretensão a uma 'comensuração universal', quer dizer, a fundação de um discurso único, necessariamente consensual e que negaria, em última análise, todas as possibilidades de outras posições, de outras proposições do real" (Henry Piault, 1999:26).

“An illusion exists among conservationists that what they are doing is conservation – when the case studies make it clear that they are really doing large-scale social interventions in complicated settings” (Katrina Brandon, 1998 : 417).

“At least, as far as anthropology goes, two things are certain in the long run: one is that we’ll all be dead; but another is that we’ll all be wrong” (Marshall Sahlins, 2002)

Deslindar o ponto inicial da criação das UCs aqui selecionadas nos permite vislumbrar tanto as mudanças na concepção da gestão destas áreas ao longo do tempo, quanto a gênese da mobilização das populações que habitavam estes lugares e que passaram a ser denominadas de *tradicionais*.

Com relação ao Parque Nacional do Jaú, fontes documentais que contam sua história (FVA, 1994, 1998, 2000; BARRETO FILHO, 2001), nos permitem afirmar que não apenas características biológicas foram importantes para justificar sua implantação, mas, sobretudo conjunturas políticas específicas.

O parque surgiu durante o período do regime militar<sup>163</sup> (criado em 24 de setembro de 1980, através do decreto nº 85.200), período no qual o Estado, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (PND I e II) e, mais especificamente, o POLAMAZÔNIA (Programa e Pólos Agropecuários e Minerais da Amazônia, criado pelo decreto nº74.67, de 25 de setembro de 1975) determinava duas iniciativas aparentemente antagônicas para fomentar o seu povoamento: a do desenvolvimento e a da conservação<sup>164</sup>. Assim, o parque surgiu nos interstícios de locais

---

<sup>163</sup> Inicialmente o PNJ foi indicado, a partir da expedição coordenada por ecólogo do INPA (SCHUBART *et al*, *apud* BARRETO FILHO, 2001:205) para ser criado como Reserva Biológica, e posteriormente, “pela proximidade com Manaus, centro de grande concentração turística, as belezas cênicas da região e as facilidades de acesso à área levaram o Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes – [o] IBDF propôs nova categoria de manejo, sendo criado, então, o Parque Nacional do Jaú” (Brasil/MA, IBDF e FBCN, 1982 *apud* FVA, 1998: 18).

<sup>164</sup> Segundo Barreto Filho (2004: 61), “a definição de prioridades de conservação da natureza na Amazônia por meio da criação de UCs de Proteção Integral partilha da intencionalidade do domínio do vetor científico e tecnológico moderno para o controle do tempo e do espaço, característico do ‘projeto geopolítico da modernidade’ – ‘os valores dominantes do regime militar’, nos termos de Foresta”. E ainda, “A idéia era a apropriação da dimensão política do espaço como forma de controle social”, ou seja, “a politização da estrutura espacial do país” (BARRETO FILHO, 2001: 59-60).

onde havia projetos desenvolvimentistas, tais como a modernização do setor florestal e a expansão e modernização da fronteira agrícola na região amazônica. Em um local, que, segundo relatório dos ecólogos (SCHUBART *et al.* 1977 *apud* BARRETO FILHO, 2001) que fizeram a primeira expedição à área com vistas à definição de uma área protegida, era praticamente inabitado – o que mais tarde evidenciou-se no contrário.

A importância do ecossistema da região do PNJ possuía, à época que antecedeu sua criação, defensores de lados opostos: uns defendiam a grande presença de endemismo do local (WETTERBERG *et al.*, 1976, *apud* BARRETO FILHO, 1997), baseados na teoria de refúgios do Pleistoceno, enquanto outros alegavam a inexistência de importância endêmica na região (FORESTA, 1991, *apud* BARRETO FILHO, 2001). Atualmente esta discussão já não é mais polemizada nestes termos: fez-se inquestionável o fato de que é importante conservar o PNJ. Muriel Saragoussi afirmou recentemente em entrevista concedida a Philippe Léna (2002) que os 2,27 milhões de hectares do parque concentram 60% da biodiversidade da bacia do Rio Negro. E acrescentou que “os habitantes devem se tornar os defensores desse patrimônio, afinal de contas, a região é habitada há muito tempo, foram descobertos cerâmicas do século XI dentro do Parque, mas com certeza existe ocupação bem mais antiga”. A escala geográfica e temporal é, sem dúvida um fator crucial para a análise da biodiversidade. Segundo Bensusan:

“os eventos históricos são muito importantes, pois estabelecem os fundamentos sobre quais os processos evolucionários e ecológicos do presente e do futuro operam. Os efeitos espaciais e temporais da biodiversidade são resultado de eventos que ocorreram numa longa escala evolucionária de tempo, até eventos recentes que ocorreram há poucos anos” (BENSUSAN, 2006: 86).

De acordo com o Plano de Uso Público do Parque Nacional do Jaú (AUBRETON, 2002), no ano de 1977, uma expedição realizada pelos alunos do curso de pós-graduação em Ecologia do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) produziu um relatório que deu impulso à criação do PNJ. Com base nesses estudos, foi proposta, em 1979, a criação de uma Reserva Biológica (REBIO), em seguida, transformada em Parque Nacional (PN), devido às restrições das Rebio à visitação pública. O PNJ foi, então, criado em 1980.

Dada a complexidade da floresta amazônica e as incontáveis possibilidades de se adentrar ou abordar sua ecologia e seus ecossistemas, o veredicto final sobre a importância ou não de se preservar uma determinada área, possivelmente é muito abrangente face à escolha dos dados ou abordagem a serem utilizados.

Segundo Nurit Bensusan (2006: 105-111), há atualmente um intenso debate sobre qual deve ser o enfoque central do manejo para a conservação. Alguns conservacionistas (GRUMBINE, 1994; MEFFE & CARROLL, 1977) defendem que o *manejo dos ecossistemas* é o enfoque apropriado. Mais recentemente a Convenção da Diversidade Biológica aprovou uma decisão sobre a *abordagem ecossistêmica*. Outros conservacionistas (SIMBERLOFF, 1998) criticam esse enfoque e recomendam o uso de *espécies-chave* como o enfoque mais adequado de manejo. Cada uma dessas abordagens enfatiza aspectos diferentes de qual seja a importância da preservação da natureza. Quando enfoque é dado ao ecossistema ou às espécies-chaves, quais são as diferenças, do ponto de vista prático e para as populações locais? De uma forma mais genérica, quando falamos em conservação da biodiversidade, o que se pretende conservar<sup>165</sup>, como e por quê?

Meffe & Carroll (1994 *apud* MILANO, 2001) assumem não existir uma única forma ou medida correta de avaliar a biodiversidade e sim várias possibilidades de realizá-la, sendo que para esses autores ela pode ser considerada em quatro níveis básicos: diversidade genética, diversidade intra-específica, riqueza ou diversidade de espécies. Gaston e Spicer entendem biodiversidade como a variedade de vida compreendida em todas as escalas de organização biológica: diversidade genética, de organismos e ecológica (GASTON & SPICER, 2004: 3). Seja a distinção dos *níveis básicos* propostos por Meffe & Carroll, ou das *escalas* propostas por Gaston e Spicer, ou ainda outros, o fato é que estes elementos servem como unidades comparativas, e são construções de tipo ideal, para fins metodológicos e operacionais.

---

<sup>165</sup> Michael Carolan escreveu um artigo intitulado "Conserving nature, but to what end?", publicado na revista *Organization & Society*, em 2006. Neste trabalho ele procura investigar os efeitos das políticas conservacionistas em seu objeto, *nature*, e cada tipo de natureza que visa ser protegida, e percebe que eles divergem dos objetivos almejados. Sugere, então, que a *sociologia ambiental (environmental sociology)* tem um papel importante para entender a relação entre sociedade e natureza e, portanto, de como atingir os objetivos propostos pelas políticas conservacionistas.

O fato de que “diferentes conceitos de diversidade enfatizam aspectos distintos dos conjuntos de organismos que compõem a biosfera”, evidencia dificuldades para a “adoção de uma definição simples e unificadora da biodiversidade” (LEWINSOHN & PRADO, 2002: 19). De acordo com os autores, um dos *dilemas* que deve ser enfrentado quando se pretende trabalhar com a diversidade é com relação à opção por ressaltar *o número e a variedade de tipos de elementos que compõem uma entidade biológica* ou a opção por ressaltar os *processos funcionais que organizam “entidades biológicas”*, sendo que as próprias “entidades biológicas” *não são predeterminadas, mas decorrem elas mesmas desta escolha* (idem).

O outro dilema diz respeito à opção entre o *rigor conceitual e a possibilidade de delimitação e medição*:

“Para ilustrar o problema: conceitualmente, ecossistemas são entidades bem definidas, mas sua delimitação espacial é problemática, dado que sua definição é essencialmente funcional, e que as funções ecossistêmicas permeiam unidades espaciais distintas. Parece inevitável que a praticidade de reconhecimento e mensuração sacrifique o rigor conceitual, e vice-versa” (LEWINSOHN & PRADO, 2002: 19).

Não é por acaso que inexistente um consenso de qual seja o elemento fundamental da biodiversidade. Ela pode ser definida em termos de distintas variáveis (gene, espécie, comunidades, etc). Ou seja, é uma abstração, uma ferramenta com formas específicas que nos permite aplicar metodologicamente determinada análise na natureza para tentar compreendê-la, classificá-la, organizá-la, e inclusive definir prioridades para conservá-la. Dada a variedade de elementos que constituem a biodiversidade, não existe uma medida única de biodiversidade. Ou seja, “é impossível estatuir categoricamente qual é a biodiversidade de uma área ou de um grupo de organismos” <sup>166</sup> (GASTON & SPICER, 2004:9). Sem pretender nos determos sobre o tema,

---

<sup>166</sup> Livre tradução da autora: “this means that it is impossible to state categorically what is the biodiversity of an area or of a group of organisms”.



queremos apenas mencionar brevemente a complexidade da questão da conservação em termos biológicos.

Além disso, os interesses que permeiam as políticas de conservação no Brasil e no mundo não se restringem aos aspectos biológicos dos locais a serem preservados (BARRETO FILHO, 1997). Interesses políticos e econômicos, nacionais e internacionais influenciam na definição de uma região a ser preservada. Conforme colocou Barreto Filho, a criação de UCs envolve “mecanismos de poder, regras de direito e efeitos de verdade” (2002: 9). A junção destes aspectos foi analisada por Boaventura (SANTOS, 2007) para um contexto mais amplo, a respeito da importância mútua para a legitimidade do direito, a legitimidade da ciência, e vice-versa:

“a racionalidade moral-prática do direito, para ser eficaz, teve de se submeter à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência ou ser isomórfica dela. Mas, apesar de subordinada, foi também uma participação central porque, pelo menos a curto prazo, a *gestão científica da sociedade* teve de ser protegida contra eventuais oposições através da *integração normativa e da força coerciva fornecida pelo direito*. Por outras palavras, a *despolitização científica da vida social* foi conseguida através da *despolitização jurídica do conflito social e da revolta social*” (SANTOS, 2007: 52, grifos nossos).

Neste sentido, vale citar novamente Barreto Filho, que chama atenção para a “promiscuidade entre ciência e poder que existe com relação à criação de UCs” (BARRETO FILHO, 1997: 22). A parceria entre o direito e a ciência pode atuar (e tem atuado) de modo a desarticular ou deslegitimar qualquer discurso contra-hegemônico que vise colocar em questão a legitimidade da própria UC, seja do ponto de vista ecológico, seja do ponto de vista da justiça social. Mesmo a criação das RESEXs e RDSs vêm a reboque desta *despolitização científica da vida social e da despolitização jurídica do conflito social e da revolta social*. Vejamos como a criação da RDS Mamirauá nos permite endossar este argumento.

Para começar, a área que mais tarde foi recategorizada como RDS Mamirauá surgiu como Reserva Ecológica, como resultado da solicitação feita ao governo do Amazonas, em 1985, por parte de José Marcio Ayres, um biólogo que pesquisava na região o primata Uacari branco

(*Cacajao calvus calvus*), ameaçado de extinção e objeto de estudo de sua tese de doutorado, com o intuito da criação de uma área destinada a proteger a espécie.

Como resultado desta solicitação, em 9 de março de 1990, foi assinado o Decreto Estadual de criação da Estação Ecológica de Mamirauá (Decreto nº. 12.836), categoria voltada exclusivamente à proteção da natureza e à realização de pesquisas científicas. Entretanto, o objetivo de Márcio Ayres e de outros pesquisadores a ele associados, que já pesquisavam e tinham um bom conhecimento da região à época, era justamente de incluir as comunidades locais na conservação da biodiversidade. O modelo vislumbrado por esses pesquisadores reconhece a importância de conciliar conservação ambiental e desenvolvimento social (REIS, 2004: 549). De modo que, após anos de negociação com instituições governamentais (em níveis federais, estaduais e municipais) e com as populações locais, angariando reconhecimento internacional pela causa que estavam pleiteando, esses cientistas conseguiram propor a transformação da Estação Ecológica Mamirauá em Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, categoria de UC inédita à época (sancionada também em nível estadual pela Lei no. 2.411, de 16 de julho de 1996<sup>167</sup>).

Segundo relatos de pessoas que participaram da concepção da reserva, mesmo antes da transformação da categoria da referida UC, os trabalhos desenvolvidos na área, desde o início, tiveram como prerrogativa a inclusão das populações locais no manejo dos recursos naturais: “o projeto de implantação ignorou a definição de categoria de proteção integral e, ao invés de excluir, envolveu a população residente” (LIMA, 2004: 540). Entretanto, envolveu a população residente como executora de uma nova racionalidade no uso dos recursos naturais, que a RDS exigia. E é aí que a questão começa a se complexificar.

Até então, boa parte dos moradores da área que passou a ser definida como Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá já estava mobilizada em prol da conservação dos recursos pesqueiros, num movimento que ficou conhecido como Movimento de Preservação de

---

<sup>167</sup> Lima acredita que a alteração entre Estação Ecológica e Reserva de Desenvolvimento Sustentável só aconteceu por se dar no nível estadual, “que não aconteceria se fosse uma unidade de conservação diretamente ligada ao IBAMA”. (LIMA, 1996: 49).

Lagos, iniciado no início dos anos de 1980 com o incentivo da Igreja Católica. Apesar das dificuldades, relatos contam que o Irmão Falco era uma figura de enorme carisma e sabia como fazer as comunidades entenderem que a preservação dos lagos era algo essencial para a manutenção da vida do próprio ribeirão. Isso fazia com que o movimento se mantivesse fortalecido. Segue trecho de entrevista concedida à autora por Dom Sérgio, Bispo da Prelazia de Tefé, realizada no dia 27 de agosto de 2005, e que é bastante ilustrativa do papel da Igreja no final dos anos de 1970:

“(…) aí vem o grande problema que a coordenação de pastoral então detecta, que é, como é que esse povo vai viver. Por que quando eram seringueiros, tem o patrão que providenciava tudo, né, o patrão levava, entregava, e o seringueiro pagava com a borracha, com o seu trabalho, ou com a castanha. Agora essas comunidades, como é que elas vão sobreviver? Há uma mudança no modelo econômico, na vida econômica dessas comunidades. Então há a necessidade de fazer o quê? Aí é que vem a intuição do Irmão Falco, então eu preciso fazer duas coisas: a primeira coisa, plantar. Então essas populações que não eram, não tinham o costume da agricultura, não havia agricultura, havia só o extrativismo, ou da borracha, ou da castanha. Então não havia o costume de plantar. O roçado era uma coisa de subsistência. Então precisa plantar, né, então houve um grande trabalho da coordenação de pastoral, do Irmão Falco, e aí entra a CPT no meio, né, a Comissão Pastoral da Terra, para plantar. E aliado a isso, vem a questão da preservação dos lagos. Os lagos têm que ser preservados para que se possa comer. Então isso é muito importante, que a preservação não foi em primeiro lugar para guardar um santuário ecológico na Amazônia. Não era essa a idéia. A idéia é que o povo, os ribeirinhos tivessem vida. E para que eles pudessem viver, ter qualidade de vida, se percebeu que havia necessidade de plantar e então, uma agricultura sustentável, adaptada à região; e ao mesmo tempo, a preservação dos lagos. É aí que tem início toda a história da preservação.

(…) E aí se formam comunidades, se organizam, a partir da catequese; dos animadores de setor; depois vem a Constituinte; toda a luta pelas portarias do IBAMA, em defesa dos lagos, os lagos preservados; as comissões de pesca para guardar esses lagos. Então muito

antes do IBAMA atuar, muito antes de existir IBAMA, né, muito antes de vim Mamirauá, essas comunidades estavam organizadas e aí era uma luta mesmo. A gente contando pode parecer muito pacífica, mas não era. Isso mexeu no interesse dos proprietários, dos peixeiros, de todos aqueles que viviam do extrativismo”<sup>168</sup>.

Sobre o Irmão Falco também falou Thomas Schvamborn, Diretor da Rádio Rural de Tefé, em entrevista realizada em 26/agosto/2005. Em seu depoimento, Thomas conta os desdobramentos desta iniciativa, que acabou culminando na formação do Grupo de Preservação e Desenvolvimento (GPD):

“Então esse Irmão Falco, ele era o iniciador dessa idéia [de preservação de lagos] e depois fez nascer um Grupo de Preservação e Desenvolvimento, o GPD, que era justamente uma forma que a sociedade, que não fosse assim um grupo da Pastoral da Igreja, mas que fosse assim, um grupo da sociedade que assumisse essa idéia. Então eles começaram a lutar e atuar nessa área formando agentes ambientais voluntários, né, que tinham até autorização do IBAMA, para poder proteger esses lagos, e também influenciaram bastante a questão ambiental no Estado do Amazonas. Hoje todo mundo já aceita a idéia de que deve haver preservação, que devem existir lagos de preservação, etc”.

Apesar de não contarem com o apoio de nenhum órgão ambiental para a fiscalização, defesa e preservação dos lagos, o movimento tinha se organizado para dar conta das três tarefas. Voluntários fiscalizavam os lagos e defendiam-nos dos pescadores de fora e das comunidades. A preservação era garantida pela estratégia de dividir os lagos em três categorias: lagos de preservação (intocáveis); lagos de procriação (utilizados para comercialização do pescado de

---

<sup>168</sup> Faremos as citações de trechos de entrevistas e de depoimentos transcritos com distanciamento de parágrafo e em itálico, sem com isso estatuirmos alguma diferença hierárquica entre estas e as citações bibliográficas. Este cuidado foi somente tomado para explicitar que são dados colhidos com metodologias distintas.

acordo com o ciclo reprodutivo e manejo local das espécies mais comercializadas) e lagos de uso (destinado à manutenção dos ribeirinhos). Foi o início de uma grande mudança, que vale ser brevemente contextualizada, e que diz respeito, de um modo mais geral, ao processo de democratização do país, e de modo mais específico, à *constituição de sujeitos dotados de vontade e ação* (TOURAINÉ, 1998). Isto não diz respeito somente ao trabalho da Prelazia, mas ao próprio reconhecimento por parte dos grupos sociais e dos atores sociais, de que são sujeitos da sua história, embora este reconhecimento, no caso de Mamirauá esteja claramente relacionado ao papel da ala progressista da Igreja Católica:

“A Prelazia foi aos poucos tentando passar de uma atitude de fazer algo em benefício do povo, para um apoio que se organizasse e acreditasse na transformação de sua situação, a procurar e exigir os seus direitos. É preciso transformar as estruturas da sociedade e não só socorrer os atingidos pela miséria que uma sociedade injusta cria. Essas mudanças são lentas, especialmente quando as pessoas viveram por muitas gerações em condições de semi-escravatura dos seringais e quando a estrutura política é extremamente corrupta e geradora de dependência” (CLEMENTE NETO, 2002:14).

Não houve uma consulta prévia às comunidades com relação à aceitação da reserva. Entretanto, como muitas delas já estavam engajadas no Movimento de Preservação dos Lagos, iniciado pela Prelazia de Tefé, foi *observada uma certa predisposição* para com a entrada de mais uma instituição que respaldasse esta luta, conforme colocou pesquisadora do IDSM (REIS, 2003)<sup>169</sup>.

Apesar do modelo proposto pelo grupo que implantou a Reserva Mamirauá defender a importância da participação dos moradores para esta empreitada, há um detalhe importante: esta participação deve estar baseada na seguinte prerrogativa:

---

<sup>169</sup> Sobre a reação dos moradores da reserva com relação à sua implantação existem três trabalhos de grande interesse, realizados por pesquisadores do próprio IDSM: PROJETO MAMIRAUÁ, 1997; SOUZA, 1997 e REIS, 2003.

“a gestão participativa das áreas protegidas deve ser estruturada sobre forte embasamento científico, para a produção de subsídios consistentes capazes de avaliar as estratégias de zoneamento e de uso dos componentes da biodiversidade (AYRES *et al.*, 1997a) e de propor alternativas de manejo viáveis (AYRES *et al.*, 1997b), de forma a garantir que os objetivos de proteção e conservação da biodiversidade sejam alcançados (QUEIROZ, 1994)” (QUEIROZ, 2005: 192).

O SNUC determina que todas as UCs devem ser precedidas de estudos técnicos que comprovem sua viabilidade, e utiliza generalizadamente conceitos que são, a princípio, científicos, tais como ecossistema, biodiversidade, *habitats*, corredores ecológicos, dentre outros, para determinar seus objetivos, diretrizes e modos de gestão. Ou seja, do ponto de vista legal, a importância de estudos científicos não é exclusividade das RDS.

Por outro lado, de acordo como o disposto no SNUC, as RDS são definidas como áreas habitadas por 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” (art. 20, 9.985/2000).

Pressupõe-se (presumimos que a partir dos estudos que precedem a criação das UCs) que os modos de exploração dos recursos naturais por parte das populações tradicionais sejam, de antemão, sustentáveis. Os objetivos das RDS, em consonância a isso, incluem formas de “valorizar, conservar e *aperfeiçoar* o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações” (§ 1º, art. 20, 9.985/2000, grifos nossos), donde pode-se daí reforçar e justificar a importância dos estudos científicos. No caso de Mamirauá, por conta da mobilização prévia para a preservação dos lagos, estava muito claro que já existiam regras de manejo dos recursos pesqueiros, conforme depoimento colhido pela autora em 22/agosto/2005, de membro do GPD e liderança da RDSM:

“(…) Naquele tempo nós não tínhamos IBAMA, não tinha, era a SUDEPE naquele tempo, então o IBAMA não existia. Não tinha ninguém para ajudar nós, apoiar nós. A gente trabalhava assim na marra mesmo. As comunidades se reuniam, faziam as suas normas, as suas leis e obedecia, né”.

Entretanto, como vimos na introdução, após a chegada da RDSM, apenas os usos que fossem cientificamente comprovados como sustentáveis, deveriam ser valorizados, conservados e aperfeiçoados. Espera-se um parecer científico sobre a sustentabilidade dos usos realizados, para definir se eles garantem ou não que *os objetivos de proteção e conservação da biodiversidade sejam alcançados* (QUEIROZ, 2005: 192) e, em última medida, se eles podem ou não continuar a existir e como. A *valorização e conservação* do conhecimento e técnicas de manejo do ambiente, desenvolvidos pelas populações tradicionais, conforme os objetivos das RDS preconizados no SNUC, passam a figura em segundo plano.

Ainda para endossar o mesmo argumento, vale citar que de acordo com o que está disposto na página eletrônica do Instituto Mamirauá:

“As principais características desta unidade de conservação [RDS] são: a manutenção da população local que participa nas atividades do manejo dos recursos naturais e na vigilância da reserva, a possibilidade de manejo da fauna e flora com base em sólida pesquisa científica, a flexibilidade para mudança de estratégias de acordo com os mercados, a manutenção da propriedade privada, a implementação de programas para valorização e melhoria das condições de vida da população local e o estabelecimento de parcerias estratégicas com organizações governamentais e não governamentais para o desenvolvimento de propostas para o uso sustentado dos recursos naturais” (texto de Queiroz e Moura, <<http://www.mamiraua.org.br/pagina.php?cod=5>>, acessado em 01/02/2009).

De acordo com esta concepção, resta às populações locais a participação nas atividades de manejo e na vigilância da reserva, a serem realizadas exclusivamente de acordo com a *sólida pesquisa científica* que definiria os parâmetros de sustentabilidade, ainda que prevendo a flexibilidade para mudança de estratégias *de acordo com os mercados*. O conhecimento científico é definido como a instância capaz de definir *os sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais*, conforme determinado no SNUC.

Uma das questões postas por essa situação é se o conhecimento científico pode, com algum grau de acuidade, definir em que medida as práticas e usos das populações locais são sustentáveis ou não à manutenção da biodiversidade, quando sabemos que o próprio conceito de biodiversidade é cercado de controvérsias e flexibilidades, conforme vimos anteriormente. Esta questão se situa no bojo da legitimidade da ciência para definição dos parâmetros de vida de grupos humanos, ou, conforme os termos de Boaventura de Sousa Santos, expõe os limites da *gestão científica da sociedade*. Outra questão, atrelada a essa, diz respeito à possibilidade de o Estado definir e impor padrões de vida a determinados grupos culturalmente diferenciados<sup>170</sup>, quando é o próprio Estado que define como direitos fundamentais a dignidade da vida humana e o respeito e proteção à diversidade cultural. Esta última questão, que se resume na colisão de princípios analisados nesta tese, se situa nos limites entre o respeito multicultural e a legitimidade de construção da nação operada pelo Direito e pela ciência.

Ambas questões, indissociáveis, nos levam a discutir o que se define por *participativo* nesses casos de implantação de UCs<sup>171</sup>. Mais uma citação feita em nome do IDSM pode nos ajudar a

---

<sup>170</sup> Em última análise, esse questionamento poderia ser feito a respeito da imposição do direito numa sociedade que está se construindo democraticamente há tão pouco tempo, e que tem aprendido, aos poucos, a reivindicar voz e definir direitos.

<sup>171</sup> Para aprofundar a discussão sobre as dificuldades de implantar o co-manejo, ver Alfonso Castro e Erik Nielsen (2001). Os autores afirmam que apesar das promessas de que regimes de co-manejo irão dirimir ou solucionar conflitos relacionados ao uso de recursos naturais, de uma forma participativa e equitativa, freqüentemente ele causa novos conflitos ou acirra antigos. Ao invés de criar autonomia aos grupos locais, estes projetos acabam por marginalizar as comunidades e os usuários dos recursos. Afirmam ainda



compreender o que se entende por participativo no caso da formulação do Plano de Manejo da RDSM:

“Todas as pesquisas foram realizadas com a colaboração de *assistentes comunitários* mediante a negociação e aprovação das comunidades diretamente envolvidas. *Os resultados das pesquisas foram apresentados nas reuniões comunitárias e serviram de base para a negociação para as normas para uso sustentado dos recursos naturais.* As principais decisões foram tomadas em assembleias gerais anuais. Este plano foi resultado de cinco anos (1991-1995) de estudos e negociações com comunitários e usuários da Reserva Mampirauá” (<<http://www.mamiraua.org.br/pagina.php?cod=45&xcod=5>>, grifos nossos, acessado em 15/04/2009).

De acordo com o trecho, os resultados das pesquisas sociais e biológicas foram apresentados nas reuniões comunitárias e serviram de base para a negociação das normas de uso sustentado dos recursos naturais. As negociações, portanto, tiveram como base os resultados das pesquisas científicas. Como foram feitas essas negociações? Até que ponto todos esses atores participaram efetivamente da definição das normas, ou apenas serviram para escolher, entre as possibilidades legitimadas pelas pesquisas científicas, quais deveriam ser efetivamente as normas acordadas e implementadas e quais não seriam? É o mesmo que perguntar se a participação das populações locais e outras atuantes na área serviu somente para legitimar aquilo que, no final das contas, foi definido como sustentável ou insustentável pelas pesquisas científicas. Vale lembrar aqui a discussão a respeito do diálogo interétnico, feita no segundo capítulo da tese, a partir das idéias de Roberto Cardoso de Oliveira, a respeito da possibilidade dos processos de participação determinados pelo Estado. Todas essas questões, sem menosprezar a hierarquia existente entre grupos locais, aparato estatal e conhecimento científico visam enfatizar os atores locais não como passivos frente aos fatos construídos no âmbito da ciência e do Estado, mas como sujeitos *dotados de vontade e ação* (TOURAINÉ, 1998). Entretanto, não sabemos se os processos

---

que quando a participação da população local nos projetos de co-manejo é muito limitada, isto é causa de conflitos.

decisórios foram feitos nesses termos. Os ribeirinhos, seringueiros e agricultores que passaram a ser chamados no âmbito jurídico de *populações tradicionais* após a implantação da Reserva sabiam muito bem de sua própria importância para a conservação dos recursos naturais, inviabilizando os usos predatório dos recursos naturais feitos por outros sujeitos. Já haviam buscado respaldo para suas ações junto ao poder de coerção do Estado, buscando a segurança da lei, à época do Movimento de Preservação de Lagos, conforme atesta depoimento colhido pela autora em 22/agosto/2005, de Vavá (Firmino Walter Cavalcante):

“(...) fizemos várias reuniões para ver a lei da pesca, como é que era aquela lei, era tudo diferente a lei... Nós fizemos várias propostas de lei da pesca, para preservar os lagos... E aí começou, né”.

Além disso, os agentes ambientais voluntários, formados pela Prelazia de Tefé, já existiam antes da chegada da RDSM. Outros foram formados quando da chegada do Instituto, mas o trabalho continua sendo voluntário, em moldes parecidos com o que acontecia à época da Preservação de Lagos. O depoimento de Alcione Meireles Rodrigues, animador de setor e liderança do setor Liberdade (RDSM), colhido em 20/agosto/2005, é muito interessante no sentido de destacar com uma visão crítica que o ator fundamental para o manejo de lagos é o agente ambiental voluntário, apesar deste freqüentemente não receber o devido reconhecimento:

“Quando eles começaram, eles começaram como Comitê de Pesca, que era, quando, por exemplo, você já ouviu falar da história do Irmão Falco, né? Foi ele que fundou o Comitê de Pesca, começou a preservação de lagos. Por exemplo, 10 anos atrás, quando Mamirauá chegou, já tinha Comitê de Pesca, como o Celino que também era o Comitê de Pesca. O Celino também é agente ambiental, ele tem a carteira dele, só que ele nunca trabalha. O que acontece? Aí começou... por exemplo, quando o Mamirauá chega, que o IBAMA veio para fazer os cursos, eles nunca pegam as pessoas que não são envolvidas. Sempre eles sabem quem é liderança, que é mais desenvolvido. Eles pegam as pessoas mais desenvolvidas. Então, quando eles chegaram aqui já tinha o Comitê de Pesca, aí o que eles foram fazer? Só fizeram pegar as pessoas que já estavam, a bem dizer, formadas, né?”

E só fizeram dar o procedimento da formação. Isso que aconteceu, né.

(...) Então, por exemplo, o agente ambiental só existe por causa das comunidades. (...) E tem muita gente que fala que o problema é que as pessoas pensam que a gente não faz nada... só o que a gente já está lá, fazendo, que muita gente não enxerga, que só enxerga que a gente não faz nada, eu acho que isso já é uma vitória nossa por que nós estamos cuidando de lá. Mas tem gente que ganha muito mais do que nós, com isso. Por que o que aparece não é a comunidade, o que aparece não é o ribeirinho, o que aparece não é o coordenador [de setor], o que aparece não são os presidentes, quem aparece é o Instituto. Entendeu, é a reserva que vai aparecer. E por exemplo, se a gente chega lá no coisa é a Reserva, uma área de reserva que tem no Amazonas. Então, por exemplo, lá nos Estados Unidos em qual canto que seja, ela vai aparecer como modelo. E aí diz assim, se tem alguém por trás disso, quem que vai aparecer? Aí que as pessoas dizem assim “eu não vou ajudar, eu não vou dar dinheiro, eu não vou dar nada” por causa disso, por que a gente não aparece e o que gente faz a gente não tá aprendendo nada! Tudo o que a gente faz, a gente não tá fazendo nada, nunca a gente faz nada!”.

É precisamente por este reconhecimento que a mobilização dos ribeirinhos, dos seringueiros, dos povos da floresta, dos indígenas, dos quilombolas e de todos os grupos que questionam o modo unicamente restritivo de preservação ambiental, ou ainda, o modo estritamente científico de conservação e de manejo ambiental, tem tido um papel extremamente importante na construção da democracia e de formas socialmente sustentáveis de conservação ambiental. Não é necessário opor os dois conhecimentos. Ao contrário, a parceria entre os diversos tipos de conhecimentos parece ser a melhor solução. Como já foi dito na introdução deste trabalho, os espaços de interlocução entre estes grupos e o Estado têm se alargado, sendo que algumas experiências do programa Pró-Várzea (conforme BENNATI *et al.*, 2003) talvez possam ser exemplos de tentativas de conferir legitimidade e autonomia aos grupos que pretendem realizar manejo de determinados recursos naturais, com a colaboração técnica e científica que os pesquisadores destes recursos naturais pode oferecer. Se a princípio poderíamos pensar o mesmo com relação às RESEX e RDS, uma aproximação maior das experiências que têm sido feitas neste sentido nos permitem dizer que essas UCs, especialmente no caso da RDSM, mantêm o formato de

conservação amplamente baseado em estudos científicos, muitas vezes deslocados das concepções locais de uso e manejo; e cujos processos decisórios, baseados em sistemas administrativos e burocráticos nos quais estão assentadas as regras do Estado, tendem a ignorar ou deslegitimar os processos decisórios e mecanismos restritivos que eram até então concebidos pelas populações locais. No âmbito jurídico reconhece-se a importância da participação local, o que pode ter o efeito de *despolitizar juridicamente o conflito e a revolta social*, já que esse reconhecimento não necessariamente é acompanhado por uma real participação dos grupos locais; e no âmbito das práticas sociais de uso de recursos, o conhecimento científico sobrepõe-se sobre o conhecimento tradicional, o que pode conduzir à *despolitização científica da vida social* (cf. SANTOS, 2007: 52). Teria como fugir disso?

Nossa ênfase nas mobilizações políticas dos moradores visa buscar sementes de um desenvolvimento que caminhe num sentido alternativo ao que temos visto, seja no PNJ, seja na RDSM.

Talvez seja tarefa inglória tentar encontrar em qual dos pólos esteve o início do processo de ampliação da participação destes grupos na agenda do Estado. São processos intrinsecamente dialógicos, no sentido de que os grupos sociais só se mobilizam quando há uma *situação política de negação de direitos* (FERREIRA *et al.*, 2007), e isto só ocorre quando o Estado democrático de direito cria situações em que grupos de pessoas sentem-se alijados da cidadania, e por isso passam a reivindicar representatividade face a este estado que se propõe democrático.

Somente depois que estes grupos se reconhecem e são reconhecidos como interlocutores no processo decisório das políticas públicas é que é possível haver um diálogo e uma abertura à participação na construção dos projetos que seriam conjuntamente definidos para aquele determinado contexto ecológico, econômico e cultural. Em outras palavras, antes desses grupos se reconhecerem como atores legítimos no campo político, não é possível tê-los em conta para a definição verdadeiramente democrática de políticas públicas que estejam direcionadas a eles e/ou aos espaços que eles ocupam. Este processo vem se construindo desde o processo de reabertura democrática no país. Trata-se de um aprendizado político não apenas dos grupos que aqui estamos nos referindo, mas de todos os cidadãos e também das instituições que regulam e constroem o país.

Diante dessa discussão, esse capítulo foi dividido em duas grandes partes. Na primeira analisaremos as situações de ação do Parque Nacional do Jaú. Na segunda refletiremos sobre os processos de etnogênese que estão ocorrendo no interior da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Finalizaremos com algumas considerações finais.

#### **4.2. Parque Nacional do Jaú: mais um parque de papel<sup>172</sup> e só?**

A partir do início de 2003 estamos acompanhando os processos sociais e políticos que vêm ocorrendo no Parque Nacional do Jaú, sobretudo aqueles que têm influência para as populações humanas que lá estão residindo<sup>173</sup>. O Parque do Jaú é o terceiro maior parque do Brasil, com 2.272.000 hectares, e o único parque nacional do Brasil a proteger uma bacia inteira de um rio de água preta, o rio Jaú.

Apesar de ter sido criado em 1980, sua situação fundiária ainda não foi regularizada (início de 2009, quando fechamos esta tese). Isso significa que até esse momento existem pessoas morando no seu interior, e que, de acordo com a norma vigente para os parques, elas deverão ser indenizadas pelas benfeitorias construídas e realocadas pelo Poder Público. Além disso, aquelas pessoas que porventura saíram do parque sem receber a referida indenização têm ainda o direito de recebê-la. Todos estes assuntos foram re-politizados recentemente e tiveram como reflexo uma Ação Civil Pública, que o Ministério Público Federal moveu contra o IBAMA e a União, em nome dos ex-moradores do Parque Nacional do Jaú. Falaremos sobre esta mobilização mais à frente.

---

<sup>172</sup> John Terborgh e Peres utilizam a expressão parques de papel (*paper parks*) num artigo publicado em 1995 na revista *Conservation Biology*, intitulado "Amazônia nature reserves: an analysis of the defensibility status of existing conservation units and design criteria for the future".

<sup>173</sup> Em grande medida, estes processos têm sido observados em pesquisas de campo coletivas com equipe coordenada por Lúcia da Costa Ferreira, e resultados destas pesquisas podem ser consultados, em MENDES, 2005; CREADO, 2006; CAMPOS, 2006; FERREIRA, *et al.* 2007; MENDES *et al.* 2008.

O fato do PNJ contar com cinco diferentes mecanismos para fortalecer a conservação da sua biodiversidade<sup>174</sup>, até agora não resultou em nenhuma ação concreta para solucionar sua situação fundiária. De fato, as concepções de como a biodiversidade deve ser protegida de cada uma destas instâncias varia um pouco, e a sobreposição destes diversos mecanismos jurídicos e políticos, nacionais, regionais e internacionais talvez contribuam para complexificar a implantação do PNJ nos termos previstos pelo SNUC. Vejamos brevemente o que significa cada um desses *status* angariados pelo Parque Nacional do Jaú.

O mais recente deles é o Mosaico do Baixo Rio Negro. Em agosto de 2008 foi realizada a I Oficina de Gestão do Mosaico do Baixo Rio Negro, “com o objetivo de fortalecer a gestão conjunta e integrada das áreas protegidas da região, de forma a criar espaços democráticos de colaboração e de diálogo entre os gestores e as populações residentes”<sup>175</sup>. O mosaico abarca 11 áreas protegidas, dentre as quais o PNJ e a RESEX Unini<sup>176</sup>.

Desde 2000, o PNJ é reconhecido pela UNESCO como Sítio do Patrimônio Natural Mundial da Humanidade. Em 2003 também foram incorporados ao Sítio a Estação Ecológica de Anavilhanas, a RDSM e a RDS de Amanã. Atualmente há uma cooperação junto ao Ministério do Meio Ambiente para consolidação dos Sítios do Patrimônio Natural Mundial da Humanidade no Brasil. Segundo o site da UNESCO Brasil:

“Os Sítios do Patrimônio Mundial Natural protegem áreas consideradas excepcionais do

---

<sup>174</sup> Além de ser um

Parque Nacional, ele faz parte do Mosaico do Baixo Rio Negro; do Projeto Corredores Ecológicos; é reconhecido como Reserva da Biosfera e como Sítio Natural do Patrimônio da Humanidade.

<sup>175</sup> De acordo com reportagem feita por Thiago Mota Cardoso, e publicada no dia 25/08/2008, no *site* do Instituto Socioambiental. <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2732>>, acessada em 04/02/2009.

<sup>176</sup> Além das duas referidas, fazem parte do mosaico do Baixo Rio Negro: Parque Estadual Rio Negro Setor Sul; Parque Estadual Rio Negro Setor Norte; APA Margem Direita do Rio Negro; APA Margem Esquerda do Rio Negro; Estação Ecológica de Anavilhana; Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tup; APA M.E Tarumã Açú-Tarumã Mirim.

ponto de vista da diversidade biológica e da paisagem. Neles, a proteção ao ambiente, o respeito à diversidade cultural e às populações tradicionais são objeto de atenção especial. Os Sítios geram, além de benefícios à natureza, uma importante fonte de renda oriunda do desenvolvimento do ecoturismo” (<http://www.brasilia.unesco.org/areas/ciencias/areastematicas/patrimonionatural/patrimonionatural>), acessado em 04/02/2009).

Além disso, o PNJ, junto com as áreas supra-referidas e algumas outras, compõe o Corredor Central da Amazônia, através do Projeto Corredores Ecológicos, que é um componente do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras – PPG 7. O Projeto “tem como principal objetivo a conservação *in situ* da diversidade biológica das florestas tropicais do Brasil, por meio da interação de UCs públicas e privadas em ‘corredores ecológicos’ selecionados”. Segundo o disposto no *site* da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas:

“este projeto apresenta uma nova estratégia de conservação da biodiversidade, indo além do paradigma das ‘ilhas biológicas’ constituídas pelas unidades de conservação, para propor o manejo integrado de grandes extensões de terra mediante o uso gradativo de seus recursos, desde a conservação estrita até o aproveitamento sustentado” ([http://www.sds.am.gov.br/programas\\_02.php?cod=1153](http://www.sds.am.gov.br/programas_02.php?cod=1153)), acessado em 04/02/2009).

Por fim, o PNJ também faz parte da Reserva da Biosfera da Amazônia Central, que é o principal instrumento do Programa MAB (*Man and Biosphere*), também da UNESCO, que busca aprofundar os conhecimentos para a conservação dos Patrimônios Natural e Cultural, visando a *promoção do desenvolvimento sustentável nas biorregiões constitutivas do planeta*.

Esta sobreposição de reconhecimentos vindos de diversas instâncias, além de obviamente traduzir a importância biológica da área, constitui uma situação bastante intrigante do ponto de vista político, pois trata-se de intervenções de entidades internacionais (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNESCO, e Programa Piloto para Proteção das

Florestas Tropicais do Brasil, PPG7) em assuntos de gestão ambiental e cultural localizados num determinado Estado, país, municípios, nações (indígenas). Todos visam à colaboração, busca de benefícios à bio e à sociodiversidade. Mas por que então são entidades separadas? E o fato de serem separadas acaba por fortalecer a conservação ou o contrário? Acima de tudo, constituem concepções de projetos civilizatórios distintos, que se encontram e se distanciam em pontos diversos. Seria interessante fazer uma etnografia das implicações reais de cada um dos quatro *status* que este parque possui, mas tal empreendimento nos afastaria do nosso foco no presente trabalho.

Há uma distinção metodológica referente ao grupo de atores que nos interessam relacionados ao PNJ. São eles: os ex-moradores e os moradores. Ambos apresentam especificidades e diferenciações internas e também semelhanças entre si, de modo que, rigorosamente falando, podemos dizer que muitos destes atores poderiam ser classificados tanto como ex-moradores, quanto como moradores. De qualquer modo, gostaríamos de precisar que nossa análise está mais voltada aos moradores do parque, embora, como veremos, as mobilizações de ambos os grupos têm ou podem ter efeitos claros sobre o outro grupo, como no caso da Ação Civil Pública dos ex-moradores, que foi vinculada à criação da RESEX Unini, pleiteada pelos atuais moradores. Para tanto, seguem algumas características que acrescentam ressalvas à dicotomia morador/ex-morador, ainda que endossando-a. Ainda que não se possa dizer que sejam categorias claramente delineáveis, consideramos como moradores do PNJ vivem no parque mesmo que: 1) tenham casa construída na cidade, como um investimento ou precaução com relação ao momento que terão que deixar o parque; 2) tenham parte da família morando na cidade para dar seguimento à educação formal dos filhos; 3) passem temporadas na cidade visitando parentes, vendendo e comprando mercadoria ou trabalhando em algum emprego temporário; 4) passem um tempo na cidade por motivos de saúde.

E consideramos como ex-moradores do PNJ mesmo aqueles que: 1) voltam ao parque para visitar familiares, e estas visitas podem durar de dias a anos, como mostrou Otávio Velho (1984); 2) continuam fazendo a extração de recursos naturais no interior do parque e, para tanto, eventualmente passam temporadas lá; 3) continuam tendo roça no interior do parque.

Prossigamos, pois à análise das situações de ação dos moradores.



#### **4.2.1 Pessoas e parques não combinam: desapropriação por utilidade pública**

As áreas de parques são de domínio da União, e as possíveis situações dominiais e possessórias incidentes sobre essas áreas devem ser incorporadas ao patrimônio do órgão gestor da UC (art. 11º §1º, SNUC), geralmente por ato de desapropriação (ou expropriação)<sup>177</sup>, mediante justa e prévia indenização em dinheiro efetuada pelo Poder Público, conforme estabelece o art. 5º, XXIV da Constituição Federal. No caso de implantação de UC, trata-se de desapropriação por utilidade pública, cujo prazo previsto para realização da referida desapropriação é de cinco anos da data do decreto de criação da UC. Ou seja, em 24/08/1985, o decreto expropriatório do PNJ caducou.

Em 1989, os extintos Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e Instituto de Terras e Colonização do Amazonas (ITERAM) celebraram convênio para levantamento do número de ocupantes, dos títulos de domínio e a avaliação das benfeitorias de particulares existentes dentro do PNJ. No mesmo ano foi providenciada junto à Coordenadoria de Orçamento da Diretoria de Ecossistemas (DIREC) a transferência de recursos para a indenização dos moradores do parque. Entretanto, a população considerou o valor muito baixo e se recusou a receber o dinheiro, afirmando, outrossim, que além da revisão do valor e dos critérios para definição da indenização, eles reivindicavam a garantia de realocação para um projeto de assentamento<sup>178</sup>. O Incra então apresentou o Projeto de Assentamento Pacatuba, localizado em Novo Airão, para atender parte das reivindicações dos moradores; mas o projeto de assentamento não chegou a ser implementado e tampouco houve verbas para pagar as indenizações aos moradores. Trataremos do significado jurídico-sociológico desta ação de resistência por parte dos moradores mais à frente.

---

<sup>177</sup> Segundo Benatti (2008: 184) “a legislação civil vigente também admite outras modalidades de aquisição de imóveis rurais, tais como a compra e a venda (art. 481 do Código Civil) e a doação (art. 538 do Código Civil), mas são procedimentos tão inseguros juridicamente e, em muitos casos céleres, como a desapropriação”.

<sup>178</sup> Há registros de que esta posição foi fomentada pelo então prefeito de Novo Airão, Wilton Pereira dos Santos, junto com alguns vereadores, em reunião feita com cerca de cem moradores do parque para que fosse viabilizada uma decisão conjunta de não recebimento do dinheiro. Ver a respeito: BENATTI, 2003; CREADO, 2006; FVA 2000; BARRETO FILHO, 2001.

Nos casos em que a desapropriação não é efetuada, segundo Benatti (2008: 184): “se o proprietário ou posseiro considerar que seu direito foi violado, devido a alguma limitação imposta pelo órgão gestor da UC, poderá ingressar em juízo com ação de indenização cumulada com a desapropriação indireta contra a Administração Pública”. Os moradores do parque não efetuaram tal medida, apesar de inúmeras vezes terem sofrido expressivas limitações por parte do IBDF e mesmo do IBAMA; mas os ex-moradores, que saíram do Parque depois da sua implantação, moveram uma Ação Civil Pública reivindicando indenização por danos morais e pelas benfeitorias que abandonaram em razão das restrições impostas a partir da implantação do mesmo<sup>179</sup>. Segundo documento produzido pela FVA:

“Com a intensificação da fiscalização, proibiu-se a entrada de regatões no rio Jaú, na tentativa de conter o comércio ilegal de pesca, caça e outros produtos (notadamente, do extrativismo animal) e cerceou-se, também, a expansão do cultivo de subsistência em áreas de floresta primária – o que explica muitos dos deslocamentos e mudanças registrados para dentro [sic] da área do Jaú. Muitas famílias trocaram o Jaú pelo rio Unini, onde inexistia estrutura de fiscalização do IBAMA. (...) A perspectiva – sempre presente – de desapropriação e deslocamento da área do parque, já experimentada quando do levantamento do ITERAM, também contribuiu para que alguns moradores começassem a criar perspectivas de vida fora do PNJ” (FVA, 2000:41).

Gostaríamos de chamar atenção ao fato de que as coerções foram muito mais significativas no rio Jaú do que no rio Unini. E isto explica o fato de que boa parte dos ex-moradores do parque tenha imigrado do rio Jaú. Entretanto, é também interessante o fato de que, de acordo com levantamento feito pela FVA em 1992, a maioria (68%) dos moradores do PNJ nunca havia recebido nenhuma visita de funcionário do IBAMA com o objetivo de explicar as regras que regiam o parque. Desde a promulgação do decreto de criação do parque, em 1980, até 1992, segundo a mesma fonte, somente 18% dos entrevistados tiveram contato desta ordem com o

---

<sup>179</sup> Trataremos sobre esta Ação Civil Pública mais à frente.

órgão gestor, sendo que, além destes, alguns moradores ficaram informados das restrições e possibilidades com relação ao uso dos recursos naturais porque tiveram a iniciativa de ir à base do IBAMA e perguntar a respeito das regras do parque (FVA, 2000: 87). De acordo com o que consta no referido documento (FVA, 2000: 88), “as normas que gerenciam a vida de um Parque Nacional são apenas presumidas pelos moradores do Jaú, conhecida por alguns, mas quase nunca conhecidas e entendidas em sua plenitude”.

Há ainda um aspecto jurídico que deve ser mencionado, antes de darmos prosseguimento à história de implantação desta UC. Segundo Benatti (2008:186) a área do PNJ está sob jurisdição estadual. Como o parque é nacional, para que ele seja de fato implantado o Estado do Amazonas deverá inicialmente transferir a área ao IBAMA. Entretanto, como a área é configurada como terra devoluta (não está nem registrada e nem ocupada, direta ou indiretamente pelo poder público estadual), antes disso, o Estado deve incorporá-la em seu nome. E, aí está um dado interessante, pois, segundo o autor:

“caso não ocorra a transferência das terras públicas estaduais para o IBAMA, nada impede legalmente que o Estado do Amazonas dê outra destinação a essas terras, pois elas ainda estão sob domínio estadual. O mesmo raciocínio cabe para o Plano de Manejo, pois, como o IBAMA irá definir normas diferentes de utilização dos recursos naturais do PNJ se as terras não pertencem ao órgão ambiental? Com que base legal poderá determinar o que pode ou não ser feito nas terras dentro do Parque se o órgão ambiental federal não tem o domínio das mesmas?” (BENATTI, 2008:186).

Independente de como e quando esta questão foi regularizada, vale a pena mencioná-la para que tenhamos uma noção mais precisa da complexidade da questão fundiária envolvida com a implantação de uma UC.

Resta dizer que o Plano de Manejo<sup>180</sup> do PNJ foi elaborado por meio de uma parceria entre o IBAMA e uma organização não-governamental, a Fundação Vitória Amazônica (FVA)<sup>181</sup>, buscando ser o primeiro plano de manejo participativo do Brasil de uma área de proteção integral, ou seja, o primeiro que buscasse incluir os moradores e seu conhecimento da região nas informações e planejamentos para a gestão do parque (FVA, 1998).

#### **4.2.2. Dos bastidores da promulgação à aplicação de uma lei: o SNUC e a implantação do PNJ**

Inicialmente, a idéia da FVA (e isso antes do SNUC ser aprovado) era de que a população residente na região pudesse permanecer lá, apesar do parque<sup>182</sup>. Se o Projeto de Lei nº 2.282/92, referente ao SNUC, tivesse sido aprovado, isto seria permitido, pois, de acordo com ele, uma UC de proteção integral que tivesse sido criada anteriormente à promulgação do SNUC e tivesse áreas ocupadas por populações tradicionais, poderia ser re-classificada, em sua parte ocupada por estas populações, como Reserva Extrativista ou Reserva Ecológico-Cultural. A FVA coloca explicitamente esta intenção no seu livro *A Gênese de um Plano de Manejo: o caso do Parque Nacional do Jaú*, embora enfatizando que tal medida só seria possível com a aprovação do Projeto de Lei, que, de resto, à época, já havia sido “aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara Federal, [e] falta[va] apenas ser analisado e aprovado em plenário e pelo Senado Federal, podendo, conseqüentemente, tornar-se lei em breve” (FVA, 1998: 99). Passaram-se oito anos para o SNUC ser aprovado. E nele não há esta possibilidade. Ela chegou muito perto de ser aprovada, pois estava presente no projeto de lei nº

---

<sup>180</sup> Plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (Art. 2º, § 17º, Lei 9.985/00);

<sup>181</sup> A FVA, desde 1993 tem trabalhado em conjunto com o IBAMA através de um termo de co-gestão com o IBAMA, sob o nº 39/93; e a partir daí por Termos de Cooperação Técnica que vêm sendo periodicamente renovados (FVA, 1998).

<sup>182</sup> Em depoimento pessoal do Diretor Executivo da ONG à autora em 05/2003.

27, de 1999 (nº 2.892/92 na Câmara dos Deputados), mas foi vetada pelo Presidente da República, conforme mensagem presidencial nº 967, de 18 de julho de 2000.

Analisemos o que dizia o projeto de lei:

"Art. 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 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 art. 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".

Muitos dos impasses causados pela criação de UCs de proteção integral sobrepostas a áreas ocupadas por populações tradicionais teriam um meio mais barato e provavelmente mais eficiente de realizar a proteção ambiental, caso o artigo não tivesse sido vetado. É conhecida a falta de verba do governo para promover a efetiva implantação das UCs que cria<sup>183</sup> (ver: OESP, 9 de julho de 2008; O Globo, 11/7/2008; Ambiente Brasil, 08/07/2008). Dentre outras conseqüências, a falta de recursos financeiros inviabiliza boa parte da regulamentação fundiária destas áreas – o que, de início, já invalida a implantação legal da UC, como vimos. A possibilidade de reclassificação da área de proteção integral ocupada por população tradicional como RESEX ou RDS teria duas conseqüências positivas. A primeira é que diminuiria indisposições dos moradores face à chegada do “meio ambiente”<sup>184</sup>. Apesar de haver a determinação no SNUC de que enquanto não for feito o reassentamento das populações tradicionais:

---

<sup>183</sup> “O Ministério do Meio Ambiente admitiu ontem que pelo menos 60 reservas ambientais federais não têm sequer um gestor para protegê-las. As áreas sem supervisor correspondem a 20,6% de todas as unidades de conservação da União, de acordo com levantamento entregue pela direção do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade ao ministro Carlos Minc” O Globo, 8/7/2008.

<sup>184</sup> As aspas apontam a denominação nativa para os agentes governamentais responsáveis pela aplicação da lei.

“serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações” (art. 42, §2º, SNUC, grifos nossos).

Ocorre que *os modos de vida, as fontes de subsistência e os locais de moradia* são intrinsecamente incompatíveis com os objetivos da unidade, já que parques permitem apenas o uso indireto dos recursos naturais, e isso frequentemente tem como consequência a opção por nivelar por baixo a permissão ao uso de recursos naturais. Ou seja, reduz-se ao mínimo possível as atividades permitidas a estes grupos.

Além disso, e em segundo lugar, se ao menos partes das UCs de proteção integral pudessem ser reclassificadas como de uso sustentável, seria, em tese, possível contar com a vantagem de receber o apoio dos moradores que até então mantiveram a área preservada para a gestão da área.

Entretanto, o artigo que possibilitava esta reclassificação foi vetado. Eis as razões do veto:

"O inciso I do art. 56, ao obrigar o Poder Público a promover o reassentamento de populações tradicionais, estabelecendo, inclusive, o prazo de cinco anos para tanto, aborda matéria alheia ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O reassentamento de populações é matéria relativa à política fundiária do Governo Federal, não se admitindo que esta lei venha a abordar tema tão díspar à problemática relativa às unidades de conservação. Ademais, tornar obrigatório o reassentamento de populações presentes no interior de unidades de conservação já existentes pode suscitar a ocupação irregular dessas áreas.

O inciso II do art. 56 também merece veto. Ao determinar a reclassificação das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral pelo Poder Público, esse dispositivo autoriza o Poder Executivo a tornar menos restritiva a proteção dispensada à área. Dessa forma, contraria o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que determina que

somente lei poderá alterar os espaços territoriais especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Assim sendo, cabe veto ao art. 56 e seus incisos, sendo que o inciso I, por contrariar o interesse público e o inciso II, por afrontar a Constituição Federal" (Mensagem Presidencial n° 967, de 18 de julho de 2000).

Com relação à contestação do inciso II do art. 56 feita pelo presidente, sobre a transformação mediante lei de UC de uso restritivo em UC de uso sustentável, embora evidentemente torne menos restritiva a proteção à área, deixa de considerar que tal medida pode viabilizar uma verdadeira manutenção dos atributos que justificaram sua proteção. Isto porque, em muitos dos casos de UCs criadas, os grupos sociais humanos são parte ativa dos processos ecológicos que ocorrem na área que passa a ser protegida, para o bem ou para o mal. Seria não apenas eticamente recomendável, mas também ecologicamente prudente, avaliar em que medida a atuação das pessoas nos determinados ecossistemas tem contribuído com a sua manutenção ou sua depredação. A medida mais racional, no caso, talvez seja fortalecer os benefícios que estas populações porventura tragam com relação à manutenção do ecossistema e/ou da diversidade biológica, e contornar ou minimizar as práticas que tenham efeito negativo ao ecossistema. Por exemplo, através do fortalecimento dos mecanismos que certamente já existiam para fortalecer ações sustentáveis e as formas coercitivas para conter ações predatórias. Isso seria prudente tendo em vista algumas experiências que demonstram o papel fundamental que as populações humanas têm com relação à manutenção dos ecossistemas, como ficou patente no caso da criação do Parque Nacional Kruger, na África do Sul<sup>185</sup>. Claro que exemplos há, do contrário (TERBORGH *et al.*, 2002).

---

<sup>185</sup> Segundo Bensusan (2008), o parque havia sido criado para a manutenção da fauna nativa de grandes mamíferos. Para tanto, os nativos e caçadores da área foram removidos, já que eram responsáveis por incêndios freqüentes na região, os quais acreditava-se prejudicial à manutenção do ecossistema. Com a diminuição dos incêndios, áreas anteriormente abertas foram invadidas por arbustos, reduzindo a possibilidade de herbivoria, ou seja, da capacidade dos grandes mamíferos para se alimentar e sobreviver. Foi necessária, então, "a reintrodução de queimadas para assegurar a manutenção da fauna

Benatti afirma, a respeito do art. 56 do SNUC:

“O artigo vetado possibilitava que os diferentes interesses e sujeitos sociais buscassem uma gestão integrada, fortalecendo assim a área protegida ao invés de instigar grupos que, vendo seu acesso restringido, se opusessem a sua implantação e proteção. Com o veto houve uma cisão e um estímulo ao confronto entre populações tradicionais e os administradores da unidade” (BENATTI, 2008: 136).

Voltando ao caso que aqui nos concerne, a partir da promulgação do SNUC, sendo o PNJ definido como uma UC de proteção integral, ficou inviável juridicamente a permanência dos moradores no seu interior a não ser em caráter transitório. Não obstante, há uma pequena brecha no capítulo IV, Artigo 22, parágrafo 7º, do SNUC, que poderia ser utilizada para garantir a permanência dos moradores em seus locais de habitação: “A desafetação ou redução dos limites de uma UC só pode ser feita mediante lei específica” (BRASIL, 2000). Não sabemos se esta alternativa foi tentada no caso do PNJ<sup>186</sup>.

---

nativa, objeto de conservação original do parque, mostrando que a presença daqueles animais ali era fruto de uma longa interação com as populações humanas” (BENSUSAN, 2008: 38).

<sup>186</sup> Recentemente houve este precedente no nível estadual, em São Paulo: a Estação Ecológica Juréia-Itatins categoria mais restritiva à presença humana, após intensos processos negociatórios envolvendo ambientalistas, lideranças caiçaras e funcionários do Estado, ao longo de vários anos, se tornou um mosaico de UCs. Nele, as áreas de ocupação e uso dos caiçaras que até então estavam dentro dos limites da Estação Ecológica, tiveram os seus limites redefinidos e passaram a ser definidos como Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Sobre este assunto, ver MARQUES, Otavio A. V. e DULEBA, Wânia (eds.), *Estação Ecológica Juréia-Itatis: Ambiente físico, flora e fauna*. Ribeirão Preto: Holos, 2004. E também RABINOVICI *et al.* Estação Ecológica Juréia-Itatins: ensaio sobre conflitos e gestão em unidades de conservação. Ensaio entregue para a finalização da disciplina “Ação social para a sustentabilidade ambiental”, em janeiro de 2007 (*mimeo*). Ou ainda, <[http://www.ecojureia.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=53&lang=pt](http://www.ecojureia.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=53&lang=pt)>, acessado em 05/02/2009. Entretanto, a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo moveu uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin) contra a lei estadual que criou o mosaico de UCs da Juréia. Se os



De acordo com depoimento pessoal do Diretor Executivo da FVA, Carlos Durigan, concedido à autora em 12/03/07, ele, enquanto representante da ONG FVA vislumbrou a possibilidade de mudar de categoria especificamente a área mais habitada do parque, concentrada principalmente nas margens do rio Unini, que, conforme já foi dito é um dos rios que demarcam o limite do parque, para uma unidade de uso sustentável<sup>187</sup>. Mas isto não foi possível. De acordo com o capítulo IV, artigo 22 do SNUC uma UC de uso sustentável pode se tornar uma UC de proteção integral, mas sobre o contrário não há determinação. Possivelmente esta seria uma alternativa jurídica *eficaz* e, sem dúvida alguma, *efetiva*, mas, segundo o depoimento do membro da ONG, esse precedente iria contra muitos interesses que regem a política conservacionista brasileira. Tentaram, por fim, a alteração dos limites do parque, aumentando o seu tamanho ao sul e proporcionalmente diminuindo-o ao norte, onde vive boa parte da população, mas também “não houve abertura por parte do Estado”, segundo seu depoimento.

Em relatório elaborado por Helder Queiroz (1995) sobre experiências de co-gestão em UCs federais, há informação de que houve algumas divergências entre a FVA e os membros da DIREC (Diretoria de Ecossistemas do IBAMA) tendo em vista *os rumos inconvenientes e ilegais* que estavam sendo dados aos trabalhos no Parque Nacional. Segundo eles, os técnicos da FVA *criaram condições para que as populações do parque se sentissem incentivadas a permanecer na área*. A FVA, por outro lado, considera fundamental a participação dos moradores na gestão da área, especialmente pela sua extensão e complexidade, que exige cooperação multi-institucional para solucionar seus problemas.

---

desembargadores do Tribunal de Justiça decidirem que procede o processo, tudo voltará à situação anterior à da sanção da Lei nº 12.406, de dezembro de 2006. Ou seja, essa região do litoral sul vira de novo uma única estação ecológica, a Juréia-Itatins. O desembargador Mario Devienne Ferraz, do TJ-SP, indeferiu pedido liminar da Adin, em 21 de setembro. “(A lei) está em vigor há nove meses e sua aprovação, ao que se denota, teria sido fruto de prévio e intenso debate com as comunidades e diversos órgãos interessados, não sendo oportuno e conveniente, ao menos por ora, alterar essa situação”, decidiu. Mas determinou que Executivo e Legislativo apresentem justificativas para validar a lei. O mérito ainda está para ser decidido (Fonte: <<http://www.ecodebate.com.br/2008/02/11/sp-mp-move-acao-contra-lei-estadual-que-criou-mosaico-da-jureia/>>, acessado em 05/02/2009).

<sup>187</sup> Cap. III Art. 7o § 2o O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Podemos destacar, portanto, nesse caso, o conflito entre duas visões diversas sobre como solucionar a questão dos habitantes do PNJ: de um lado, os interesses da ONG e dos moradores de tentar aliar a conservação de uma pequena parte do parque com a presença humana, deixando todo o resto da área para a proteção integral, cuja importância é reconhecida pela maioria dos moradores e pelos membros da ONG; e de outro, os gestores do parque (o IBAMA), que seguindo ao pé da letra o SNUC, consideram que parques, para garantir a conservação dos recursos naturais e da biota devem ser áreas isentas de ocupação humana. Estas visões encontram eco no debate internacional sobre conservação e população humana, onde se configuram dois pontos de vista distintos e antagônicos sobre a questão, como já referenciado na introdução e no terceiro capítulo desta tese.

No caso dos atores principais no conflito aqui brevemente descrito – moradores, ONG e IBAMA –, todos conciliam as duas visões, sendo que para a ONG, é importante a existência de UCs de proteção integral, mas para eles, o fato de uma delas ter sido criada em local onde há presença humana deveria servir de justificativa para repensar a forma de assegurar os direitos dos atingidos pela criação de UCs (parafrazeando o termo utilizado pelo Movimento dos Atingidos por Barragens, MAB<sup>188</sup>). Sem contestar a importância de criar e implantar áreas de proteção integral, o representante da FVA defendeu a postura de que partes destas UCs deveriam tornar-se de uso sustentável de acordo com casos específicos, ou ao menos prever a mudança de limites da área. Esta postura busca valorizar a efetividade, eficácia e eficiência da lei.

Os moradores, por seu turno, lançados nesta arena de debates sobre a conservação dos recursos naturais, enfatizam a importância da implantação das UCs para garantir a preservação dos recursos naturais, mas, assim como a postura defendida pelo diretor da ONG, não vêem sentido em terem que sair do parque para que isso ocorra. Por outro lado, o órgão executivo teve uma postura bastante inflexível às mudanças propostas pela ONG e pelos moradores, e, embora reconhecendo a validade das duas categorias de UCs, não concordam com a opção de mudança de categoria ou de limites da área de proteção integral.

---

<sup>188</sup> Para importante trabalho sobre o MAB, ver REIS, 1998.

Carlos Miller, ex-diretor executivo da FVA desabafa num seminário interno promovido pelo ISA, que tinha como objetivos debater algumas experiências de UCs, visando fomentar o debate para a confecção do SNUC. Nesta época, o Plano de Manejo do PNJ estava sendo elaborado pela FVA:

“Estamos tendo bastante dificuldades para trabalhar junto com o Estado, que teoricamente, seria o maior beneficiado com os resultados desse projeto. Existe uma razão, um porquê, de não existir nenhuma unidade de conservação de uso indireto que funcione na Amazônia. Até hoje, estas Unidades são criadas sem critérios, por técnicos em Brasília, que desconhecem a realidade da região. Essas reservas são impostas e implementadas de uma forma completamente errada. Ao invés de uma UC trazer uma solução – uma Unidade de conservação deveria trazer um benefício para a região – ela traz um grande conflito social. E o pior disso, é que não se consegue conservar a biodiversidade da região. (...) Quer dizer, ao invés de se criar uma unidade de conservação e tentar trabalhar de forma que se possa conservar, realmente a biodiversidade, faz-se o contrário. Porque se tira um direito de um cidadão de preservar o seu meio ambiente e não é substituído por nada. Fica um vácuo. Essa é uma forma pouco inteligente de se preservar a conservação da biodiversidade” (MILLER, 1996: 51).

Valhamo-nos, por enquanto, do uso dos termos do Direito para interpretar essa situação de ocupação humana no interior do parque. Segundo Montoro (1991: 350-351), existem três espécies de costume: a) aqueles que são segundo a lei (*secundum legem*), quando a lei a eles se reporta e expressamente reconhece a sua obrigatoriedade; b) aqueles que ocorrem na falta da lei (*praeter legem*), quando a lei deixa lacunas (por falta ou omissão) que são preenchidas pelo costume, apesar de não terem referência expressa nos termos da lei; e c) os costumes que são contra a lei (*contra legem*), ou seja, quando contrariam o que dispõe a lei. Nestes casos o costume pode simplesmente suprimir a lei pelo desuso, ou ter o caráter de costume ab-rogatório, criando uma nova regra.

No caso analisado, podemos afirmar que foi a Lei que se impôs contra o costume, subvertendo-o ou transgredindo-o. Note-se que aqui acontece o contrário: não foi o costume que transgrediu a norma; foi esta que o desautorizou. Não há omissão da lei com relação ao que deve ser feito no

caso de populações tradicionais que habitam parques. Ao contrário, a lei é bastante clara: elas podem ficar na área que passa a ser parque em caráter transitório, enquanto não forem indenizadas e reassentadas, e de acordo com regras firmadas por Termo de Compromisso junto ao órgão gestor da unidade<sup>189</sup>. Mas o Estado simplesmente não conseguiu até agora cumprir integralmente seu dever. Do ponto de vista formal, nem o Termo de Compromisso foi feito, e nem as populações foram indenizadas e realocadas pelo Poder Público. Houve consensos e conflitos verbais, não legalizados ou formalizados, estabelecidos ao longo do tempo e de acordo com a interpretação das diferentes pessoas que assumiram a gestão do parque<sup>190</sup> para lidar com o

---

<sup>189</sup> No Decreto que regulamenta o SNUC (Decreto no. 4.340, de 22 de agosto de 2002) há a previsão de um *termo de compromisso* para, em caráter transitório, compatibilizar a presença humana em UCs de proteção integral (BRASIL, 2002, Capítulo IX):

Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade 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.

§ 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4º O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

No caso do PNJ, como na maioria das outras UCs do Brasil, além de não ter sido feita a consulta pública de que trata o SNUC para a criação da área (capítulo 4, art. 22º), não foi firmado ainda o termo de compromisso e nem o conselho consultivo da unidade.

<sup>190</sup> Sobre o aspecto da pessoalidade na gestão de órgãos públicos como o IBAMA e a FUNAI, vale à pena ler de Rodrigo Paranhos Faleiro, Unidade de Conservação *versus* Terra Indígena, um Estado em conflito:

fato da existência de moradores nesta UC de uso restritivo. Entretanto, até 2005, ano da última visita que fizemos à área, o costume *contra legem* imperava nos mecanismos informais e precários que existiam para lidar com a existência desta sobreposição indesejada por ambas as partes, IBAMA e populações tradicionais.

Diversos depoimentos, tanto por parte dos moradores, quanto por parte de funcionários do IBAMA e da FVA apontam para uma melhoria na relação entre IBAMA e moradores ao longo do tempo. Há um certo consenso de que inicialmente, quando a gestão do parque estava a cargo do IBDF<sup>191</sup> (na década de 1980 e início da década de 1990), os funcionários tinham uma visão extremamente restrita com relação à presença dos moradores da área, o que pode ser visto como resíduo da cultura institucional autoritária (FERREIRA, 1996). Como, então, não havia nenhuma regulamentação que garantisse direitos aos moradores dos parques, a não ser o de que deveriam ser indenizados antes de sair da área, e, ao contrário, havia a determinação de que não deveria haver pessoas no interior dos parques, o autoritarismo e a suposta imparcialidade da lei eram aplicados com requintes de crueldade: permitia-se a presença humana, já que não havia sido feita a indenização, porém, mantinha-se a regra de que não poderia ser feito nenhum uso dos recursos

---

estudo da influência da pessoa na gestão pública. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Antropologia da Universidade de Brasília, 2005.

<sup>191</sup> O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é resultado da fusão de cinco diferentes instâncias de governo que, até 22 de fevereiro de 1989, data de promulgação da Lei nº 7.735, que criou o IBAMA, tinham funções relacionadas ao ambiente, mas agiam de forma desarticulada. Uma delas era o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) responsável pela gestão das florestas e vinculado ao Ministério da Agricultura. Antes da criação do IBAMA, era o IBDF que tinha a responsabilidade de fiscalizar e implantar os parques nacionais. As outras instâncias eram: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior e responsável pelo trabalho político e de gestão ambiental; o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), responsável pela preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, e por assegurar o desenvolvimento econômico com racionalidade de uso dos recursos naturais; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), único conselho com poder de legislar; a Superintendência de Pesca (SUDEPE), que mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro e era vinculada ao Ministério da Agricultura; e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), que tinha como desafio viabilizar a produção da borracha e era vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio. (Fonte: <<http://www.ibama.gov.br/institucional/historico/>>, acessado em 15/04/2009).

naturais (a não ser em caráter de pesquisa ou para atividades educativas e de recreação). Ou seja, os ribeirinhos não poderiam dali em diante plantar, caçar, tirar madeira ou pescar. Todas estas atividades passaram a ser claramente consideradas como costumes *praeter legem*, o que explica as diversas migrações que ocorreram no Rio Jaú, que é o Rio que ficou sob influência mais direta do órgão de fiscalização ambiental, pois havia uma base de fiscalização instalada justamente na foz desse rio. Vale ressaltar que medidas restritivas e autoritárias como estas foram adotadas em diversos outros casos de sobreposição de parques a áreas em que habitavam grupos sociais considerados tradicionais<sup>192</sup>.

Em meados da década de 1990, é criado o IBAMA e este passa a ser o gestor do parque. Após a contratação de novos chefes do parque, ingressados no IBAMA por meio de concurso público a partir de 2001, os depoimentos colhidos junto aos moradores e funcionários do órgão reconhecem e demonstram um diálogo mais conciliador com relação à presença humana na área do parque. Isso reflete tanto as discussões realizadas no bojo de fóruns internacionais que debatem os resultados e dificuldades das áreas protegidas ao redor do mundo e que passaram a considerar a presença humana no interior de parques como tema de extremo interesse para a sua efetivação, por serem potenciais parceiros da conservação ambiental, quanto um aprendizado dos próprios

---

<sup>192</sup> Conforme SILVEIRA, 2001 e MENDES, 2000, sobre o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira; SILVEIRA, 2006, sobre o Parque Nacional do Superagüi; JORGE, 2005, sobre o Parque Nacional da Serra da Bocaina; GUANAES, 2006, sobre o Parque Nacional da Chapada da Diamantina, entre vários outros. A lista certamente é bastante longa. Para nos limitarmos às teses e dissertações que tomaram os moradores do Parque Nacional do Jaú como objeto de estudo, sob os mais diversos recortes metodológicos, poderíamos citar, por exemplo: ABREU, 2000; BARRETO FILHO, 2001 e 2002; JESUS, 1998; PINHEIRO, 2003; CREADO, 2006; CAMPOS, 2006. Existe um grande número de pesquisadores que estuda a questão da implantação de áreas protegidas ao redor do mundo tomando o ponto de vista das populações que são deslocadas de seus territórios, freqüentemente enfatizando o papel de vítimas ou de subordinação ao que lhes seria imposto. Alguns desses trabalhos foram traduzidos e publicados por Antônio Carlos Diegues (2008). Outro livro que caminha nesta linha é o que carrega o emblemático nome "Racismo ambiental", organizado por Selene Herculano e Tânia Pacheco (2006). Há ainda outro trabalho que, embora mais abrangente em termos das ameaças que sofrem, restringe seu recorte aos grupos indígenas do mundo. Chama-se "Guerra de Paradigmas: resistência de los pueblos indígenas a la globalización económica", editado por Jerry Mander e Victoria Tauli Corpuz (200-).

atores no processo, sobretudo por parte do IBAMA, mas também por parte dos moradores, buscando atingir um consenso razoável para lidar com a situação (LUCAS, 1992; FERREIRA, 1996b, 2004; FERREIRA *et al.* 2007) <sup>193</sup>. Com isso, as relações entre o órgão gestor e os moradores do parque foram assentando-se sobre bases mais respeitadas. Contribuiu também sobremaneira para esta mudança, a aprovação do SNUC, que determina uma série de medidas visando garantir o respeito com relação às comunidades locais, determinando as medidas acordadas entre as partes para compatibilizar a presença humana aos objetivos da UC enquanto não houver indenização<sup>194</sup>.

Brito (1996) ressalta o caráter de informalidade institucional que era dado à proteção ambiental pela ausência de:

“uma série de normas e políticas e documentos que estabeleçam como as ações devem se dar, de maneira que em muitas das unidades o que predomina é a característica do diretor da unidade, quer dizer, as ações que vão se dar tanto na unidade quanto na sua inter-relação com os demais atores é absolutamente individual” (BRITO, 1996:22).

O SNUC constitui um grande avanço neste aspecto, embora haja ainda muitas lacunas.

---

<sup>193</sup> “There is great social importance in allowing those who wish to do so to maintain traditional ways of life and values in harmony with the environment” (LUCAS, 1992: 28).

<sup>194</sup> As Ucs criadas a partir da promulgação do SNUC devem ser precedidas de consultas públicas com a finalidade de “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade” (art. 22º, § 4º, Lei 9.985/00 e art. 5º, Decreto 4.340/03), estando o Poder Público obrigado a “fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” para os fins desta consulta pública (art. 22º, §3º, Lei 9.985/00). Este também foi um dos pontos polêmicos de discussão no bojo do SNUC, pois um grupo argumentava que a consulta, na prática, inviabilizaria a criação de áreas de proteção integral. Apesar da polêmica, além da necessidade de consulta pública, ficou determinada, entre as diretrizes do SNUC, “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (Art. 5º, §3º).

Nas doutrinas do direito o costume *contra legem* é extremamente controvertido. Enquanto as legislações negam a possibilidade de um costume contra a lei escrita, autores apresentam soluções diferentes, de acordo com sua orientação doutrinária. De um lado, os de tendência racionalista, legicista ou formalista, rejeitam, em geral, a validade de costumes *contra legem*, por incompatíveis com a função legislativa do Estado e com a regra de que as leis só se revogam por outras leis. De outro lado, as escolas de orientação histórica, sociológica e realista, sustentam que o costume *contra legem*, isto é, aquele que contraria eficazmente a lei escrita, representa, como diz Gaston Morin (*apud* MONTORO, 1991: 352), a “revolta dos fatos contra os Códigos” e constitui o verdadeiro direito positivo da comunidade.

Retomemos as idéias de Lévy-Bruhl esboçadas na introdução desse trabalho, para quem as fontes formais do direito não passam de variedades de uma só e mesma fonte, que é a vontade do grupo social (LÉVY-BRUHL, 1988:38 e ss.), ainda que esta seja influenciada por questões científicas, econômicas, políticas, ou outras. Até há pouco tempo, e ainda hoje, “o valor e o alcance de uma norma jurídica existente não eram postos em dúvida. Bastava que uma norma figurasse no arsenal legislativo para que fosse, sem mais, considerada como em pleno vigor”. Entretanto, Lévy-Bruhl defende que o costume, ao mesmo tempo dissolvente e criador de novas normas, deve ser considerado, pois “elabora surdamente o novo direito; (...) é a fonte vital das instituições jurídicas”.

O Parque Nacional do Jaú traz, portanto, de forma explícita, uma situação de costume *contra legem*, pois desde sua criação, em 1980, até hoje, não foi efetuada a indenização a que têm direito os moradores da área. Além do mais, a partir da criação do SNUC ficou estabelecido que deveria ser firmado um Termo de Compromisso acordado entre os moradores e o órgão gestor, o qual também não foi implementado até nossa última visita à área, em 2005. Esta conjuntura se repete em muitos casos de implantação de unidades de proteção integral no Brasil<sup>195</sup> sendo que, no geral, a situação chega a ser mais precária, pois não há sequer Plano de Manejo para gestão da área ou

---

<sup>195</sup> Ver os casos da Estação Ecológica da Juréia, do Parque Estadual da Serra do Mar, do Parque Monte Roraima, do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, do Parque Nacional Chapada dos Guimarães, entre outros. A situação se complexifica quando estas UCs estão sobrepostas a territórios indígenas ou quilombolas. No próprio PNJ há um território quilombola reconhecido, assunto que já foi tratado em CREADO *et al.* 2006 e CREADO, 2006.



mesmo funcionários do IBAMA para gerir e fiscalizar a UC<sup>196</sup>. Benatti comenta a este respeito, de forma contundente que:

“A grande maioria das unidades de conservação federais têm-se limitado à demarcação de seus limites, enquanto que sua regularização fundiária, fiscalização e implementação não saem do papel. O motivo alegado quase sempre é o mesmo: falta de verbas” (BENATTI, 2003: 135).

Assumindo que o costume pode ser fonte de novos direitos, estamos diante de situações que podem vir a se constituir em atos de desobediência civil (TAVARES, 2003). Analisemos primeiramente a reação dos moradores à implantação do parque; e, na seqüência, a ação civil pública demandando indenização por danos morais e pelas benfeitorias deixadas quando da criação do PNJ; depois, a mobilização dos moradores para constituição de uma RESEX; e, por fim o Acordo de Pesca firmado no rio Unini.

#### **4.2.3 Um caso de desobediência civil**

“Não se pode chamar de rebelde a quem nunca prestou obediência” (Bartolomé de Las Casas)

“E é sabido que o Estado tem razões que a própria justiça desconhece” (Manuela Carneiro da Cunha, 1986: 163).

---

<sup>196</sup> Reportagem publicada em 9 de julho de 2008 no jornal O Estado de São Paulo afirma: “De acordo com levantamento divulgado ontem pelo Ministério do Meio Ambiente, das 299 UCs, o equivalente a 77 milhões de hectares, 58% não têm nenhuma fiscalização. Correspondem a 173 UCs ou 44,5 milhões de hectares. Os números vão além: outras 82 UCs, ou seja, 27,4%, não têm gestor nomeado. “Fizemos *strip-tease* ecológico e detectamos um problema muito grave. Dá vontade de pular sem parapente”, afirmou o ministro Carlos Minc”.

“As leis nunca tornaram os homens mais justos; e pelo respeito às normas, até os cidadãos de boa vontade tornam-se diariamente agentes da injustiça” (Henry Thoreau, *Desobediência Civil*).

Gostaríamos de argumentar aqui que a permanência dos moradores no PNJ, a despeito da tentativa de indenização, e não obstante as medidas restritivas aplicadas pelo órgão gestor do parque, pode ser caracterizada como ato de desobediência civil nos seguintes termos: como o “direito de todo cidadão (...) de resistir e desobedecer, em decorrência da igualdade formal preconizada em nossa Carta Magna e da desigualdade material que fundamenta a nossa constituição sociológica” (TAVARES, 2003: 3).

No caso que estamos analisando, é preciso antes de mais, compreendermos qual era a legislação vigente à época de criação do parque, 1980. Nesta época, nem o SNUC e nem a Constituição de 1988 haviam sido promulgados. Apenas após o fim do período da ditadura militar o Brasil começou a ratificar pactos internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>197</sup> (COMPARATO, 1999).

“O golpe de Estado de 1964 veio liquidar com a fase constitucional estabelecida em 1946, determinando o comprometimento dos direitos humanos. Os direitos fundamentais são simplesmente rechaçados, chegando-se ao extremo com o advento do Ato Institucional n. 5, que suspende os direitos e garantias individuais e torna todos os cidadãos vulneráveis à ação do Estado. Nessa época, não há de se falar em Estado de Direito, menos ainda em Democracia ou em direitos fundamentais” (CAMPOS, 2008:35).

---

<sup>197</sup> Ambos ratificados pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgados pelo Decreto nº 592, de 6 de dezembro de 1992. Ainda em 1992, através de ato no dia 25 de setembro, o Brasil aderiu à Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgando-a através do Decreto nº 678, de 6 de novembro do mesmo ano

Do ponto de vista legal, regiam, portanto, para os fins da presente análise, à época de criação do Parque Nacional do Jaú, a Carta Magna de 1968, o Código Florestal de 1965 e o Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que aprovava o regulamento dos parques brasileiros. E é sob este universo jurídico que devemos balizar os atos tanto dos funcionários do IBDF quanto dos moradores do recém criado PNJ.

A Constituição de 1967 garantia a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade (art. 150). Por outro lado, o decreto 84.017 de 1971 definia que:

“O uso e a destinação das áreas que constituem os parques nacionais devem respeitar a integridade dos ecossistemas naturais abrangidos” (Art. 3º, BRASIL, 1971).

Além disso, segundo o mesmo decreto, os parques devem ser geridos por estudos que visem um manejo ecológico adequado, e que constituirão o fundamento para a determinação do Plano de Manejo (art. 5º). Este será reavaliado a cada cinco anos (art. 43, § 2º) e deve propor um zoneamento da área total do parque, através de *técnicas de planejamento ecológico* para caracterizar cada uma das zonas, buscando o *desenvolvimento físico* de cada área (art. 6º). O decreto define sete zonas como características de um parque. Dentre elas, seis reconhecem que houve alguma alteração humana na natureza<sup>198</sup>. Entretanto, como se as alterações humanas estivessem dissociadas das pessoas que as causaram, não há nenhuma determinação sobre o que fazer com essas pessoas. Ao contrário, há determinação do que não se pode fazer dentro do parque:

Art. 10: É expressamente proibida a coleta de frutos, sementes, raízes ou outros produtos

---

<sup>198</sup> Textualmente: “aquela onde tenha ocorrido pequena ou mínima intervenção humana” (Zona Primitiva); “podendo apresentar alguma alteração humana” (Zona de Uso Extensivo); “constituída por áreas naturais ou alteradas pelo homem” (Zona de uso intensivo); “aquela onde são encontradas manifestações históricas e culturais ou arqueológicas” (Zona Histórico-cultural); “aquela que contém áreas consideravelmente alteradas pelo homem” (Zona de recuperação); “no ambiente natural ou cultural do parque” (Zona de Uso Especial). A exceção é feita para o caso da Zona Intangível, que “é aquela [área] onde a primitividade da natureza permanece intacta”.

dentro da área dos Parques Nacionais;

Art. 11: O abate e o corte, bem como o plantio de árvores, arbustos e demais formas de vegetação só serão admitidos nas Zonas de Uso Intensivo, Uso Especial e Histórico-Cultural, mediante diretrizes dos respectivos Planos de Manejo;

Art. 13: É expressamente proibida a prática de qualquer ato de perseguição, apanha, coleta, aprisionamento e abate de exemplares da fauna dos Parques Nacionais, bem como quaisquer atividades que venham a afetar a vida animal em seu meio natural.

Ou seja, numa leitura restrita e legalista do referido decreto, houvesse alguém vivendo em áreas que passavam a ser parques, ele simplesmente não poderia mais fazer uso de qualquer recurso natural, pelo simples fato do Estado ter decretado aquela área como destinada a cumprir o interesse público de preservação ambiental. Isso, para manter a *primitividade da natureza* conforme o documento, que também utiliza os termos correlatos, *primitivo*, *primitiva* e *primitivismo*. Pois bem, e se tal primitividade englobasse a vida dessas pessoas<sup>199</sup>?

Quais eram as opções que eram dadas aos moradores quando da criação do parque?

Como vimos anteriormente, aos índios era bastante coerente uma associação do primitivismo biológico ao primitivismo social, e a concepção de que eram ambos fruto de um mesmo processo não tinha grandes dificuldades de se impor. Entretanto, as pessoas que moravam no PNJ à época de sua criação se definiam como seringueiros e agricultores que, em sua maioria vieram do nordeste para a região com a finalidade de extrair o látex. Eles não tinham necessariamente uma relação de coexistência e de convivência longa com o ecossistema local, e, portanto, talvez não pudessem ser associados ao *primitivismo* da área. Hoje sabemos que muitos índios, seringueiros,

---

199 De acordo com divulgação científica feita pela agência Fapesp em 29/08/2008, pesquisa divulgada na edição de (29/8) da revista *Science* afirma que a Amazônia, antes da chegada dos europeus, tinha povoamentos formados entre 1250 e 1650 que podem ser considerados urbanos. “Se analisarmos as vilas medievais médias ou as pólis gregas, veremos que a maioria tinha uma escala semelhante à que era encontrada na Floresta Amazônica”, disse Michael Heckenberger, da Universidade da Flórida, um dos autores do estudo. O pesquisador acrescenta que “Isso derruba modelos que sugerem que estamos olhando para uma biodiversidade original”, disse Heckenberger. A reportagem feita pela Agência Fapesp também afirma que a pesquisa aponta que o tamanho e a escala dos assentamentos no sul da Amazônia implicam que áreas que muitos cientistas consideravam como florestas tropicais virgens foram, na realidade, grandemente influenciadas pela atividade humana.

ribeirinhos, povos da floresta ou populações tradicionais, tiveram aspectos similares em suas trajetórias de vida, relacionados ao ciclo da borracha e à sobrevivência na floresta ou outros ecossistemas compartilhados. Além disso, processos de migração não são exclusivos de grupos que vieram de fora da Amazônia. A migração interna, realizada na bacia do Amazonas, também é de extrema relevância, pois existem diversos biomas e diversos grupos étnicos convivendo e partilhando conhecimentos, crenças e saberes da imensa região amazônica.

A esse respeito vale citar a apresentação que Aziz Ab'Sáber fez ao livro de Warren Dean, sobre o extrativismo da borracha no Brasil:

“As repercussões da descoberta dos usos tecnológicos para a goma tiveram influências econômicas, sociais e espaciais realmente extraordinárias. (...) Foi a grande diáspora, meio índia e meio cabocla, na conquista da beira-rio, que tornou possível o deslanche do extrativismo nos seringais nativos das planícies da Amazônia. Atingiu-se o Solimões, ocuparam-se cinturões meândricos e várzeas do Juruá e Purus, atingiram-se as terras que um dia seriam o Acre. Sobrepôs-se à territorialidade dos índios, fixados na beira-rio, uma territorialidade similar, adaptada à exploração dos seringais nativos. Inicialmente com resultados altamente negativos, empanada pelo genocídio inconseqüente. Custou um século para que os índios e seringueiros se identificassem como povos da floresta e reconhecessem alguns de seus principais algozes” (AB’SÁBER, Aziz, s/p *In* DEAN, 1989).

O fato de fazerem parte de um universo cultural *paralelo* ao modelo *central* do Estado brasileiro, nos termos de Oliveira (2001: 46), fazia com que estes ribeirinhos nem sempre percebessem a si mesmos como agentes políticos à margem dos centros de decisão e de poder. Seus centros eram outros. A chegada do parque representou a inserção destes grupos em arenas políticas regionais, nacionais e mundiais, já que a *preservação da Amazônia* passou a ser objetivo de projetos e políticas públicas tanto nacionais quanto mundiais. Obviamente, eles já estavam inseridos em arenas internacionais por meio da extração do látex. Neste momento as regras eram bastante informais e baseadas em juridicidades locais. A chegada do PNJ, entretanto, trouxe a

impessoalidade e abstração legal preconizados pelo Estado de direito, e implicou no confronto de lógicas distintas de compreensão do espaço e dos recursos naturais.

Aliados não apenas do processo de criação do parque, estes ribeirinhos que em sua maioria não tinham experiência política prévia, e que em grande medida eram desprovidos material e subjetivamente dos direitos de cidadania (FERREIRA, 1996), permaneceram no parque, a despeito das ameaças e restrições representadas pela chegada do Estado em sua versão mais autoritária e arrogante.

A partir de então, com a criação do Parque Nacional do Jaú, aqueles moradores estariam sujeitos às seguintes penalidades: *multa*; *apreensão* e *embargo*, caso infringissem as disposições do referido Regulamento (art. 49, Decreto 84.017/BRASIL, 1979). E mais:

§ 1º: Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente as penalidades a elas cominadas;

§ 2º: A aplicação das penalidades previstas neste Regulamento não exonera o infrator das comições civis ou penais cabíveis.

Todas as *comições penais e civis*, junto às *penalidades cabíveis* passaram a permear o cotidiano destes moradores com a chegada do parque. Melhor dizendo, assombrar o cotidiano daqueles moradores, pois mesmo que o Estado não tenha tido a regularidade suposta para implantar de fato um sistema fiscalizatório na área, suas visitas esporádicas tinham a vantagem de servirem como exemplo, bastante ameaçador, para os outros *infratores*. Assim, a partir daquele momento, os grupos sociais humanos que habitavam o local que passou a ser designado como Parque Nacional do Jaú, foram atingidos de forma violenta pelo que Bauman (2000:13) chamou de *Unsicherheit*, aquele termo alemão referido na introdução desta tese que designa, simultaneamente, incerteza, insegurança e falta de garantia. E pior, conforme destacou o mesmo autor, “a própria natureza desses problemas constitui poderoso impedimento aos remédios coletivos: pessoas que se sentem inseguras, preocupadas com o que lhes reserva o futuro e temendo pela própria incolumidade não podem realmente assumir os riscos que a ação coletiva exige” (BAUMAN, 2000:13).

Um pouco por falta de perspectiva de vida fora do parque, um pouco por perceberem a injustiça de que estavam sendo vítimas, muitos ribeirinhos desobedeceram ao Estado que estava à sua frente, na forma do IBDF, legitimado pelo Decreto n° 84.017 de 1971, impondo à força da lei e do monopólio da coerção física uma nova cosmografia para a área em que viviam. A própria lei representava uma violência neste momento. Uma violência contra a vida e contra a dignidade humana. Violência à medida que invisibilizou os sujeitos que estavam naquela área, reduzindo-os ao papel de infratores, tratando-os como coisa (ARENDR, 2006). Sem saber, estes ribeirinhos que resistiram agiram amparados pela Carta Maior, que resguardava o direito à vida e à dignidade humanas e concretizaram o dever de resistir à lei injusta. Seguindo Canotilho: “Só poderá ser classificado como legítima a resistência que necessariamente nasce de uma violação de direito ou de ferimento à integridade dos princípios constitucionais, sendo propugnada a própria resistência como um princípio basilar do direito constitucional moderno” (TAVARES, 2003:19).

É claro que as conseqüências deste ato foram em grande medida nefastas para os próprios moradores, pois, como já afirmado, as condições para permanência no interior da área foram muito dificultadas pelo órgão ambiental gestor da UC. Tanto que registra-se ao longo de todos os anos após a criação do parque, êxodo de seus moradores por motivos vários (PINHEIRO, 2003), dentre eles, especialmente, a dificuldade de viver na região após as restrições ambientais impostas pelo Estado e fiscalizadas pelo órgão gestor da área (pressão direta) e a proibição do comércio realizado por regatões no parque (pressão indireta).

Cerca de vinte anos após este ato de desobediência civil, que pode ser caracterizado como de resistência constitucional nos termos de Paupério (PAUPÉRIO 1962: 36, 37 *apud* TAVARES, 2003:15), estes ribeirinhos lograram obter o reconhecimento por parte do Estado da injustiça que lhes foi cometida com a criação do PNJ. Passaremos a analisar como isto se deu.

#### **4.2.4 A ação civil pública e a indenização por danos morais<sup>200</sup>**

Como já afirmado, houve uma Ação Civil Pública (ACP) que foi movida pelo Ministério Público Federal visando assegurar *a defesa do meio ambiente e de direitos difusos e coletivos*, em

---

<sup>200</sup> Para maiores detalhes, ver CREADO, 2006.

benefício dos ex-moradores e moradores do Parque Nacional do Jaú, contra o IBAMA e a União. Tendo como objetivo, dentre outros, a regularização fundiária do parque, alguns ex-moradores se mobilizaram e criaram em 2002, com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Novo Airão (STRNA), a comissão de moradores e ex-moradores do Parque Nacional do Jaú. Sendo uma iniciativa dos ex-moradores, valeria à pena pesquisar em que medida a inclusão dos atuais moradores na Ação Civil Pública foi uma reivindicação destes próprios moradores. De qualquer maneira, a Ação foi movida em nome dos dois grupos e incluía também a indenização e reassentamento aos moradores do parque, tanto quanto a indenização em benefício dos ex-moradores. Em outras palavras, a idéia do Ministério Público Federal era a de fazer o parque sair do papel, era de reivindicar tão-somente o cumprimento do SNUC, era o de tornar todos os moradores ex-moradores, e garantir a todos a indenização que lhes é de direito de acordo com o SNUC. Para dar cabo ao seu intento, a comissão realizou em julho de 2003 uma expedição ao PNJ para fazer o levantamento dos moradores ainda existentes no PNJ. Realizou também o levantamento dos ex-moradores que estavam sediados em Novo Airão, chegando a localizar 65 famílias de ex-moradores nesta cidade. Em dezembro de 2003 a comissão entrou em contato com o Ministério Público Federal (MPF).

Inicialmente o MPF propôs, em 19 de dezembro de 2003, um Termo de Compromisso a ser firmado pelo IBAMA e MPF, visando à execução da regularização fundiária do PNJ. Baseado no SNUC, especialmente em seus artigos que conferem direitos às populações tradicionais (art. 4º, XIII; art. 5º, III e X e art. 42º), o Termo de Compromisso teve como objetivo obrigar o IBAMA a efetuar a indenização e reassentamento dos moradores e ex-moradores do PNJ. Cinco cláusulas foram propostas nesse Termo de Compromisso: a primeira dispunha sobre o dever do IBAMA, através Divisão de Regularização Fundiária, vinculada à DIREC, de indenizar e/ou reassentar os moradores e ex-moradores do PNJ, priorizando os segundos e especialmente os ex-moradores que residem em Novo Airão. A segunda lembrava o IBAMA (CNPT) de sua responsabilidade pela criação da RESEX Unini, cujo pleito era fruto de mobilização dos atuais moradores do rio Unini, organizados em nome da Associação dos Moradores do Rio Unini, AMORU. Determinava que tão logo esta fosse implantada, o Conselho Deliberativo da mesma deveria ser criado. A terceira cláusula determinava que a indenização a ser paga aos moradores e ex-moradores do PNJ deveria seguir o conceito de posse agroextrativista, conforme disposto no Plano de Manejo do parque. A quarta cláusula lembrava que o reassentamento das pessoas ou famílias moradoras do



PNJ, que assim o preferissem (em detrimento da indenização), seria feito em área com as mesmas características naturais do local original e de comum acordo, obrigando-se o órgão ambiental a fornecer subsídio/assistência técnica a estas pessoas ou famílias, por prazo mínimo de um ano, até que fossem estabilizados seus processos de produção na nova área. E, por fim, a cláusula quinta incumbia o MPF de adotar as medidas necessárias ao órgão ambiental signatário para garantir a realização do presente acordo, bem como de acompanhar o atendimento das providências acordadas, através do recebimento de relatórios circunstanciados sobre as medidas implementadas, quando a seu juízo julgasse necessário.

Entretanto, o IBAMA se recusou a assinar o Termo de Compromisso, conforme consta em e-mail datado de 17/03/2004, enviado ao MPF por Osnil José Nepomuceno, Coordenador Geral de Regularização Fundiária do órgão ambiental, e transcrito no pedido liminar da ACP.

De acordo com o disposto no texto da Ação Civil Pública com pedido de liminar, foi por este motivo que houve a decisão pelo “manejo da presente ação, com o fito de alcançar [o] desiderato visado, qual seja, a regularização fundiária do PNJ”. Eliana Creado (2006: 231) afirma que assim se rumou em direção ao *tortuoso e incerto caminho judicial*. O pedido inicial da Ação Civil Pública datava do dia 26 de março de 2004. Nele o Ministério Público Federal manteve praticamente os mesmos pleitos do Termo de Compromisso, acrescentando o pedido de indenização por danos morais, tendo em vista que “os fatos objeto desta ação abalam seriamente o ordenamento jurídico. As violações à nossa Constituição e leis são danos que merecem reparação moral”.

Citaremos um trecho do pedido inicial da ACP, em que o MPF defende a necessidade de indenização por danos morais:

“Todas as famílias que chegaram a residir no PNJ e foram “retiradas”, ou saíram porque não havia mais condições de vida digna no local não receberam nenhuma indenização. Tal fato com certeza acarretou sérios problemas às pessoas, inclusive quanto ao aspecto psicológico, que as prejudicou sobremaneira nestes anos, seja pelo fato de perder o que realizou no local, seja pelo sentimento de indignação e injustiça que a ausência de indenização causou.

Para aqueles que ficaram no parque, a situação também é muito ruim, já que têm sérias

restrições quanto ao seu modo de vida, devido à natureza jurídica do Parque, além da incerteza que os aflige quanto à sua continuidade.

Ora, as pessoas que residiam no local não têm culpa se houve a decisão política de se criar o PNJ justamente onde elas residiam, e com certeza sofreram e sofrem bastante com a ausência de indenização prevista em lei.

Cabível, pois, a reparação do dano moral. O *quantum* que se propõe para tanto e que será revertido para cada família afetada pelas situações objeto desta ação, a serem identificadas no decorrer do processo, é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), que consideramos um mínimo pelo tanto de angústias vividas pela população envolvida com este problema sofreu nos últimos anos” (grifos nossos).

De acordo com reportagem publicada no dia 29 de abril de 2008 no *site* do Ministério Público Federal (MPF), a juíza da 3ª Vara Cível do Amazonas Maria Lúcia Gomes de Souza acatou o pedido do MPF de reparação dos danos morais e materiais às famílias que foram remanejadas do PNJ, e àquelas que ainda permanecem na UC. A sentença judicial acatou o valor de cinco mil reais por família a ser pago por danos morais e o valor referente aos danos materiais ainda não havia sido calculado. À época ainda cabia recurso da decisão.

Apesar de não termos tido acesso à sentença judicial (por não sermos “parte interessada” no processo, segundo informaram por telefone funcionários da 3ª Vara Civil do Amazonas e do Ministério Público Federal do Amazonas), só podemos concluir, por esta decisão, que o Estado reconheceu que feriu direitos fundamentais em sua atuação à época de implantação do PNJ, apesar de ter agido conforme o disposto no decreto nº 84.017 (BRASIL, 1979), atualmente revogado. Neste caso, os princípios constitucionais do respeito à vida e à dignidade humana foram feridos quando da implantação do PNJ, do modo que foi feita.

“Os princípios, como trataremos de demonstrar, atuam basicamente em contraste com a rigidez da legalidade, pois que a disposição concreta não deveria, nunca, ser interpretada em virtude de si mesma, mas sim em virtude de sua realização, por meio da qual alcançamos determinados fins reconhecidos, precisamente, nos princípios” (USERA,

1988:141, *apud* TAVARES, 2003: 64-65).

O próprio Estado, no texto jurídico posteriormente promulgado que regula a implantação de UCs, o SNUC (BRASIL, 2000), reconheceu o princípio do direito fundamental à vida das populações humanas abarcadas por UCs, sendo a expressão mais clara desta assertiva o artigo 42, §2º, que reconhece expressamente o direito das populações tradicionais manterem seus modos de vida, em caráter transitório, mesmo no interior de áreas de proteção integral. Enquanto não ocorre a indenização e reassentamento a que têm direito, elas devem participar da elaboração de normas que compatibilizem a sua permanência na UC. Mais ainda, no SNUC passaram a existir categorias de UCs destinadas especificamente a resguardar a manutenção dos modos de vida destas populações, entendidos como sustentáveis (RESEX e RDS). Além disso, como já discutido anteriormente, foi determinado que antes da criação de qualquer UC é necessário realizar consulta pública aos atores interessados, dentre eles os grupos locais, em termos que lhes sejam inteligíveis<sup>201</sup>. Ficou reconhecido, enfim, à luz dos preceitos constitucionais que garantem o respeito à vida, que a preservação ambiental não pode simplesmente negar direitos fundamentais de cidadãos, dentre eles, ao meio ambiente equilibrado.

Faremos agora um salto no tempo e passaremos a analisar um dos desdobramentos recentes, fruto da mobilização dos moradores que permaneceram no Parque durante todos estes anos, de um aprendizado político importante e do reconhecimento de si enquanto atores políticos.

---

<sup>201</sup> Conforme discutido no capítulo 1, no subitem disputas científicas no campo científico e estatal, embora o SNUC (2000) determine o dever de consulta pública aos habitantes dos locais em que possivelmente será implantada uma UC, seu decreto regulamentatório (2002) flexibilizou tal obrigação. As normas que vieram em seguida, tais como o PNAP (2006) e a Convenção 169 da OIT (2004) reforçam, novamente, a obrigação legal de realizar consulta pública às populações locais “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6º, C169OIT) , como a criação de uma UC.

#### 4.2.5. A criação da RESEX

Se num primeiro momento parte dos moradores logrou resistir à proposta de indenização e permanecer no parque, ao que chamamos de resistência civil, e, posteriormente, os que dele saíram pleitearam a regularização fundiária do parque e o pagamento de indenizações por danos morais e benfeitorias abandonadas (através da Ação Civil Pública), recentemente um grupo de moradores do parque mobilizou-se para viabilizar a realização de manejo sustentável dos recursos naturais em região contígua ao PNJ, através da criação da RESEX Unini. Assim como no caso da Ação Civil Pública, esta mobilização foi mais no sentido de se adequar ao que diz a lei do que de propor uma interpretação diversa da que era feita até então nos casos de sobreposição de UCs em terras de populações tradicionais.

Para que eles lograssem permanecer exatamente na área que habitam e utilizam, para além de qualquer mobilização por parte da FVA, conforme intentado (item 4.2.1); ou mesmo de qualquer concessão informal por parte do poder executivo; seria sobretudo necessária a mobilização ativa por parte dos próprios moradores reivindicando sua permanência no local. Do ponto de vista do direito posto, isto poderia ser garantido, seja pela via da “desafetação ou redução dos limites” do parque (Art. 22º, § 7º, 9.985/2000), ou pela redefinição da categoria de uma parcela área do parque, passando a se constituir como RESEX ou RDS, como já mencionado neste capítulo. Isso possivelmente contribuiria para que o PNJ pudesse tornar-se uma realidade jurídico-estatal e sociologicamente compatível. Entretanto, os moradores se mobilizaram para demandar a criação de uma RESEX no entorno do Parque, conforme passaremos a descrever neste momento.

Ao longo dos anos e com a intervenção constante da ONG no parque, os moradores do rio Unini foram organizando-se e criaram, em 11 de agosto de 2002, a Associação dos Moradores do Rio Unini (AMORU). Os objetivos da AMORU são: “1. discutir com os moradores do rio e propor aos órgãos competentes a criação de uma Reserva Extrativista; 2. busca [sic] meios que garantam a permanência dos moradores no rio Unini e seus afluentes; 3. reunir esforços para que os moradores que quiserem sair de suas áreas sejam devidamente indenizados” (artigo 2º do Estatuto), entre outros.

De acordo com o texto que consta no pedido de criação da RESEX Unini, de 27 de fevereiro de 2004, com as *experiências vividas e trocadas com outros grupos sociais que passam pelo mesmo problema* - dificuldade na manutenção dos meios de vida pela implantação de uma unidade de

proteção integral em suas áreas – os moradores do Unini consideraram que uma alternativa viável seria a criação de uma Reserva Extrativista. No mesmo texto é informado que tanto AMORU e FVA, quanto “outras entidades nacionais e internacionais acreditam nessa implementação como forma de resolução dos conflitos existentes atualmente em torno da conservação da biodiversidade local e do modo de vida dessas comunidades”.

Apesar de afirmar reiteradas vezes que a criação da RESEX Unini poderá *diminuir os conflitos e gerar condições dignas e garantias para o sustento das famílias através da nossa terra, dando possibilidades de sobrevivência e continuidade de utilização das atividades que tradicionalmente realizam*, não há clareza se a RESEX está sendo pleiteada para garantir o reassentamento dos moradores e a regularização fundiária do Parque do Jaú, ou se é apenas para o desenvolvimento de atividades de manejo sustentável em área externa ao parque, permanecendo os moradores onde estão. Localizada na margem esquerda do rio Unini, a RESEX Unini configura o entorno do PNJ, em seu limite norte. A grande questão é: será necessário, ainda assim, ou justamente por isso, que os ribeirinhos mudem-se para o outro lado do rio? O que isto significaria em termos de proteção ambiental e proteção dos meios de vida das populações tradicionais?

Vejamos, então, o que a RESEX nos oferece em termos jurídicos. Conforme apregoa o SNUC (Cap. 3, art. 18), a RESEX:

“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”.

Gostaríamos de ressaltar que as *populações tradicionais extrativistas*, que é o termo que designa seus moradores, têm, nos termos da lei, suas *atividades de subsistência* bem definidas (“extrativismo, principalmente, e agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte complementarmente”) e, por outro lado, referida categoria de UC tem como objetivo básico “a proteção dos meios de vida e cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (grifo nosso).

Ora, e se os meios de vida e cultura dessas populações não forem baseados somente nestas atividades descritas? Se entrarem frontalmente contra o uso sustentável dos recursos naturais da unidade? Qual termo deve ter mais valor? Como fica a proteção real aos seus meios de vida e cultura, se a norma já define o que deve ser entendido como *subsistência* dessas populações?

Parece-nos haver pelo menos duas contradições inerentes neste artigo: de um lado, há intenção de proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e que sua subsistência seja conforme o disposto no texto; além disso, espera-se que a proteção dos meios de vida e cultura dessas populações assegure o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. Ora, será que todas as práticas costumeiras destas populações são sustentáveis? **Como ficaria a caça? VER LEI DA FAUNA E BENATTI** Não há no SNUC a definição do que seja *agricultura de subsistência* (termo controverso na antropologia: planta-se somente o necessário à sobrevivência?). Inclui-se aí o comércio? E se sim, tão somente se ele não for lucrativo? – já que melhores condições de renda poderiam alterar os meios de vida e a cultura da população, com a aquisição de novas tecnologias de produção, bens de consumo modernos, tais como televisão, fogão, *freezer*, entre outros (FERREIRA, 1999).

As políticas de implantação de RESEXs tendem a cair no mesmo impasse de *simulacro de território* criado a partir da política fundiária de implantação de terras indígenas, conforme os termos descritos por Cristian Teófilo da Silva:

“A preocupação em assegurar uma porção territorial que permita a ‘reprodução física e cultural do povo indígena’ encontra seus limites na difícil tarefa de enxergar, em um tempo restrito e previamente estipulado, os elementos da cultura indígena e do meio ambiente físico que melhor possam se adequar à idéia jurídica e não como ‘uma cultura tradicional indígena reproduzindo-se em um dado ambiente físico’ deveria ser. Identificar e delimitar uma terra indígena não passaria, nesses termos, de uma ‘precessão de simulacro’ (...). Nesses casos, o antropólogo esforça-se por adaptar os vários pontos de vista de nativos à idéia burocratizada do ponto de vista supostamente semicapaz e silvícola do nativo, tal qual expresso em estatutos, artigos, decretos e manuais de identificação que precedem as culturas indígenas, servindo-lhes de modelo de realidade. Os territórios indígenas assim delimitados e demarcados não seriam para os próprios

índios mais do que *simulacros de territórios*, já que os mesmos foram simulados para adequarem-se a um índio preconcebido que em nada ou quase nada se aproxima das necessidades reais do índio de carne e osso. A ‘terra indígena hiper-real’ seria assim uma invenção do Estado nacional que encontra sua ressonância na imagem ambigualmente romântica e depreciativa do ‘índio hiper-real’” (SILVA, 2005: 252).

No caso da demarcação de terras de remanescentes de quilombos, recentemente a comunidade acadêmica e militante se mobilizou contra o estreitamento da pré-definição de parâmetros que deveriam constar no relatório de identificação de territórios quilombolas<sup>202</sup>, conforme estava sendo proposto pela Instrução Normativa (IN) n° 49 do Incra, que revogou a IN n° 20<sup>203</sup>.

Reflexões sobre a instituição de procedimentos específicos e pré-definições relacionadas a políticas públicas voltadas a grupos étnicos e culturais são, em certa medida, comuns aos relatórios de identificação étnica (indígena e quilombola) e à definição de planos de manejo. Ambas implicam uma “uma dimensão de barganha na qual atores buscam maximizar os seus interesses face a um contexto histórico e a uma determinada correlação de forças”, como descreveram Pacheco de Oliveira & Almeida (1998:76-77 *apud* SILVA, 2005: 252) a respeito da demarcação de terras indígenas. Além disso, ambos devem estar respaldados por conhecimentos técnicos (antropológicos e/ ou ambientais), e prescindem da participação das populações afetadas.

---

<sup>202</sup> Conforme Moção de Repúdio assinada pelo GT Quilombos da Associação Brasileira de Antropologia, divulgada em 2007 (<[www.abant.org.br](http://www.abant.org.br),> consultado em 02/11/2007), que se posicionava contra a revogação da Instrução Normativa 20 e promulgação da Instrução Normativa 49, argumentando que esta última feria os marcos teóricos e metodológicos que caracterizam o conhecimento antropológico. A mobilização não surtiu efeito: em 29 de setembro de 2008 a IN 20 foi revogada pela IN 49.

<sup>203</sup> A IN n° 49 (2008) redefine os termos que eram definidos na IN n° 20 (2005) para regulamentar a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n° 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Em que medida poderiam políticas públicas voltadas à proteção de culturas e modos de vida fugirem à manualização ou cristalização de procedimentos e características definidoras de grupos culturais, se a cultura é desde sempre porosa, relacional, conjuntural? E, por outro lado, a própria constituição de direitos específicos a grupos étnicos prescinde de parâmetros que definam os de dentro e os de fora, ou, ainda, de um mínimo de critério sobre a especificidade de determinados grupos étnicos aos quais a política é dirigida, sob pena de constituírem políticas públicas evasivas e ineficazes, ou muito inclusivas e pouco operacionalizáveis.

Antropólogos e sociólogos como Nestor Canclini, Marshall Sahlins, Viveiros de Castro, Manuela da Cunha, James Clifford, Lúcia da Costa Ferreira, entre outros, vêm defendendo há muito tempo que culturas não são entidades fechadas e fixas, imutáveis ou estáticas. Ao contrário, são processos sociais que dizem respeito a mudanças e permanências, sendo que qualquer essencialismo a seu respeito é enganoso (CUNHA, 1994:123).

No caso que aqui nos interessa, como viemos afirmando, as UCs de uso sustentável institucionalizam *sujeitos conservacionistas*. Se é ingênuo supor estar identificando uma “cultura tradicional em sua interdependência com um espaço físico” conforme constatou Silva (2005: 252) no caso da delimitação de uma terra indígena, também o é no caso da definição de uma RESEX e de uma RDS, quando da definição de seu Plano de Manejo. Em ambos os casos, deve-se buscar a realização de uma construção dialógica de proposta de circunscrição territorial, que seja politicamente sustentável para grupos tradicionais e órgão responsável pela política, seja ela ambiental ou indigenista.

Estas questões não serão resolvidas quando a RESEX Unini for implementada de fato. Ao contrário, é aí que elas serão explicitadas, conforme notou Rodrigo Falheiro (2005) e Adel Selmi (2006).

Não existe nenhum documento institucional que relacione a criação da RESEX Unini ao reassentamento das populações residentes no interior do PNJ, a não ser a Ação Civil Pública, considerada pelo chefe do parque como uma “colcha de retalhos tremendamente mal costurada”<sup>204</sup>. O Superintendente do IBAMA/Manaus, em depoimento à autora<sup>205</sup> acredita que a

---

<sup>204</sup> Email enviado à autora em 25/07/2007.



RESEX, além de não resolver o problema dos moradores dentro parque, criou uma atividade ilegal, pois de certa forma viabilizou a pesca esportiva no Alto Rio Unini<sup>206</sup>. No mesmo sentido segue o depoimento dado pelo então coordenador do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT/IBAMA/Manaus), dizendo que não é adequado interpretar a criação da RESEX como meio de resolver os problemas fundiários do parque<sup>207</sup>. Segundo ele, ela seria importante apenas no que diz respeito aos conflitos associados a usos de recursos pelas populações do Unini.

Ao que nos parece, portanto, tanto FVA quanto IBAMA/ Manaus consideram que a criação da RESEX foi feita não para resolver os problemas de reassentamento, mas os conflitos relativos ao uso de recursos por parte dos moradores do parque.

No entanto, na Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal defendendo as reivindicações dos ex-moradores do parque há um claro indicativo de que a RESEX seria instituída com fins a realizar o reassentamento dos que assim o quiserem, conforme consta no inciso 3º do pedido liminar da Ação Civil Pública, abaixo transcrito:

[Diante dos fatos narrados, (...) impõe-se ao Ministério Público Federal o dever de ofício de requerer a esse douto Juízo Federal a concessão de medida liminar prevista no art. 12 da Lei nº 7.347/85, o que de fato requer, para que seja condenado o IBAMA na seguinte obrigação de fazer:]

3. determinar ao CNPT, vinculado à Divisão de Gestão Estratégica, viabilizar, no prazo de seis meses, conforme a vontade manifesta da AMORU, a criação da RESEX do Rio Unini, no limite norte do PARNA, para reassentar as pessoas atualmente residentes no PNJ, abrangendo as terras localizadas dentro do perímetro informado pela FVA,

---

<sup>205</sup> Colhido em 12/03/07, na sede do IBAMA em Manaus.

<sup>206</sup> Para trabalho detalhado sobre a pesca esportiva que ocorre no rio Unini, ver CREADO, 2006. No próximo subitem trataremos de outra Ação Civil Pública relacionada ao PNJ, e que diz respeito à atuação dos pescadores esportivos no rio Unini.

<sup>207</sup> Em conversa por *skype* entre os dias 20 e 30 de julho de 2007.

observando ao CNPT que, imediatamente após a criação da RESEX deve ser implantado o seu Conselho Deliberativo nos moldes da legislação pertinente.

Estando o circo montado, importa fazer uma retrospectiva para tentar compreender os motivos que levaram os moradores do Rio Unini a se mobilizar em prol da criação de uma RESEX. Se formos buscar esta resposta no texto do pedido para a criação da RESEX, feito pela AMORU e enviado ao CNPT em setembro de 2004, temos as seguintes idéias, bastante vagas e que justificariam a demanda para a criação da UC de uso sustentável:

- “[A AMORU] acredita nesta implementação como forma de resolução dos conflitos existentes atualmente em torno da conservação da biodiversidade local e do modo de vida dessas comunidades” – retomando as reflexões que fizemos acima, será que a RESEX é um instrumento capaz de resolver estes conflitos entre conservação da biodiversidade e respeito aos modos de vida dessas comunidades?

- “[a RESEX] poderá contribuir com a realização de nossos anseios e solução para os nossos problemas [dos moradores do rio Unini]” – existe consenso de quais são os anseios e os problemas dos moradores do Unini? Os primeiros não seriam justamente sua permanência no local em que vivem (parque), e os segundos não seriam o fato de terem que sair? A que veio a RESEX?

- “Desejamos muito a possibilidade de termos condições dignas, garantias para o nosso sustento através da nossa terra, local este que nos dará possibilidades de sobrevivência e continuidade de utilização das atividades que tradicionalmente fazemos, para nós, nossos filhos e netos” – afinal, as terras pleiteadas pela RESEX são ou não as que atualmente são seu local?

Para além destas questões, conforme afirma Lobão (2006a e 2006b), embora as RESEX tenham nascido como uma *política pública*, no sentido de ter sido a sociedade seu pólo deflagrador (ALLEGRETTI, 2002), com o tempo elas se tornaram uma *política de governo*. As populações tradicionais deixaram de ser protagonistas da conservação, para serem sujeitas a ela. Seus conhecimentos tradicionais perderam legitimidade frente aos estudos que passaram a ser

conduzidos com base em estudos biológicos e antropológicos. O Plano de Utilização<sup>208</sup>, documento feito pelas populações locais, fundamentado nos usos costumeiros e regras locais de manejo de recursos, cedeu lugar ao Plano de Manejo<sup>209</sup>, documento técnico feito por biólogos e por vezes antropólogos. A ênfase deixou de ser no extrativismo e centrou-se na conservação da biodiversidade. E assim por diante. Nas palavras de Ronaldo Lobão:

“O universo das escolhas encontra-se limitado pelo princípio da conservação ambiental, e pelos saberes que podem atestá-la. Até a escolha das identidades, mesmo que pelo viés da autodeterminação, ocorre entre margens que marquem a associação da identidade assumida/pretendida, com práticas ambientais sustentáveis e ecossistemas mercedores de proteção” (LOBÃO, 2005: 173).

Embora tenha sido um passo importante para o próprio entendimento dos moradores do PNJ, especialmente os do Rio Unini, enquanto sujeitos políticos dotados de poder de reivindicar políticas do governo, o pedido da RESEX não resolve nem a situação dos moradores, e nem a situação do parque. Primeiro porque a maioria das pessoas entrevistadas<sup>210</sup> apesar de concordar

---

<sup>208</sup> De acordo com José Heder Benatti, “o Plano de utilização nada mais é do que um documento escrito, proposto e elaborado pelos moradores da área protegida, a partir de seus conhecimentos acumulados historicamente, através da convivência com a natureza e do desenvolvimento de formas não predatórias de utilização dos recursos naturais, que garantem a conservação da floresta” (BENATTI, 2008: 145).

<sup>209</sup> De acordo com o SNUC (Art. 2º, § XVII), o Plano de manejo é: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

<sup>210</sup> Seguem trechos transcritos em caderno de campo da autora de entrevistas com moradores do Parque Nacional do Jaú, realizadas entre março e maio de 2005.

- “Se a RESEX vigorar vai ser bom para as pessoas”. Mas daí ele não vai querer ir não, “para morar bem aí pertinho”. Vai para Novo Airão ou para Goiás.

com a proposta da RESEX, opta por se mudar para outro local, que não o definido como RESEX, caso consigam ser indenizadas. E em segundo lugar porque o objetivo da lei que cria um parque é de preservar *ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica*, e estes, desde pelo menos 1980, permanecem sendo utilizados pelas populações locais e das cidades vizinhas, a despeito da criação do parque e provavelmente assim permanecerão, a despeito da criação da reserva. A solução para a retirada dos moradores, se é que se quer realmente a implantação do PNJ tal como se prevê no SNUC, não vai ser encontrada a partir da criação de uma RESEX nos seus arredores, mas por meio da regularização fundiária da área, que prevê indenização e reassentamento para os moradores do parque de acordo com sua posse agroecológica, conforme consta no Plano de Manejo do parque. Ou então, e acreditamos que esta seja a melhor opção, pela desafetação das áreas ocupadas por populações humanas. Entretanto, desfocou-se o problema da regularização fundiária do parque pelo pedido da RESEX. Ou melhor, vinculou-se uma coisa à outra, sendo que pelo que demonstram alguns depoimentos colhidos, grande parte dos atuais moradores do Unini não tem interesse em se mudar para a RESEX, e sim, serem indenizados e reassentados em outros locais.

Além disso, ainda que houvesse sido feito um estudo sobre o impacto que causaria o deslocamento dos moradores do Rio Unini para a RESEX, em contraposição àquele que é causado pelos moradores do Unini, tal qual estão atualmente – mesmo levando em consideração

---

- "A RESEX, se for indenizada, não vai para o outro lado, vai para outro canto. Sair daqui para ir prali... Tem que procurar outro canto no Rio Negro".

- "A RESEX vai permitir só 1-2 barcos, com manejo de área consciente. Não existe uma saída melhor para o Unini do que uma RESEX. Estudaram outras propostas e acharam que era melhor a RESEX mesmo".

- Ele não sabe o que vai fazer quando criar a RESEX.

- "A RESEX parece que é só enrolação, que não vai funcionar. Igual o projeto do painel solar, que não deu em nada".

- "A RESEX vai ser bom" – mas não sabem o que é.

- Da RESEX: ele "não tem prática. Mas o que começou a assinar, termina. Nunca viu isso. Ele ouviu falar bem e mal".

- "Da RESEX ela não sabe". **APENDICES**

as dificuldades de que este estudo pudesse atingir alguma acuidade, seria necessária uma mobilização política forte por parte dos moradores do Unini (que poderia ser apoiada por diversas outras associações e organizações da sociedade civil), reivindicando a desafetação da área do parque, para que pudessem permanecer onde estão. Como já mencionamos, a legislação específica sobre a gestão e implantação das UCs (SNUC) não nega expressamente a possibilidade de transformação de uma UC de proteção integral a uma UC de desenvolvimento sustentável. Ao contrário, assume a possibilidade de desafetação dos limites das UCs.

Do ponto de vista da conservação ambiental, Ludwing *et al.* (1993) consideram que “políticas efetivas são possíveis sob condições de incerteza, mas elas devem tomar a incerteza como fator. A maioria dos princípios para realizar decisões em situações de incerteza é simplesmente senso comum”<sup>211</sup>. Monte-Luna *et al.* nos fornecem as palavras mais exatas para o que pensamos ser a solução do caso aqui analisado:

“Devemos assumir que surpresas são inevitáveis em sistemas naturais variáveis; interações humanas com ecossistemas somente tendem a aumentar, e portanto, nosso conhecimento será sempre incompleto. Quando confrontados com situações novas ou em mudança, devemos estar preparados para adequar nossas respostas, mais do que mantermo-nos comprometidos com estratégias de manejo rígidas e tradicionais”<sup>212</sup> (MONTE-LUNA *et al.*, 2004: 491).

Voltando à idéia de simples senso comum para decidir em situações de incerteza, Monte-Luna *et al.* (2004: 491) têm posicionamento semelhante a respeito: “Já que o nosso entendimento sobre

---

<sup>211</sup> Livre tradução da autora: “Effective policies are possible under conditions of uncertainty, but they must take uncertainty into account. Most principles of decision-making under uncertainty are simple common sense”.

<sup>212</sup> Livre tradução da autora: “we must assume that surprises are inevitable in variable natural systems; human interactions with ecosystems will only increase, and thus our knowledge will always be incomplete. When confronting to new or changing situations, we must be prepared to ‘tune’ our responses rather than committing to rigid, unwavering traditional management strategies (MONTE-LUNA *et al.*, 2004: 491).

como sistemas vivos se comportam permanece rudimentar, há de prevalecer uma filosofia de precaução: quando incerteza existe, a prudência deve ser adotada”<sup>213</sup>. E no caso, acreditamos, a prudência seria deixar as coisas como elas estão – ou melhor, as pessoas onde elas estão, e assumir com elas regras para uso e manejo dos recursos naturais.

Discutindo sobre o caso da sobreposição entre a Terra Indígena Raposa Serra do Sol e o Parque Nacional do Monte Roraima, Vincenzo Lauriola comenta:

“Já muitos casos mostram que um ecossistema pode evoluir de maneira imprevisível, e não necessariamente desejável, quando as pressões antrópicas são removidas. Dois cenários amplos podem ser delineados. Se a predação humana for removida com eficácia, é difícil prever como a dinâmica e a distribuição da população das outras espécies evoluirão – a biodiversidade poderia diminuir. Se, ao contrário, como frequentemente acontece, as proibições de cima para baixo não são aplicadas com eficácia e durabilidade, o acesso comum é substituído pelo acesso livre *de facto*, levando à degradação ambiental. Nos dois casos, o resultado seria uma política de alto custo social e ecologicamente ineficaz” (LAURIOLA, 2005: 236).

Por fim, Norberto Bobbio alude magistralmente à questão da submissão da ciência (ideologia ou cultura) ao poder do Estado (política):

“Onde há correspondência perfeita entre a direção política e a ideologia, ou onde o experto é chamado para oferecer seus serviços para uma solução já determinada de antemão, temos certeza de que nos encontramos perante uma sociedade não-livre, da qual um dos indicadores mais característicos é o primado da política sobre a cultura, a redução total da esfera em que se desenrolam as batalhas ideais à vontade de domínio de quem

---

<sup>213</sup> Livre tradução da autora: “Yet because understanding of how living systems behave remains rudimentary, a precautionary philosophy prevails: when uncertainty exists, prudence is required” (MONTE-LUNA *et al.*, 2004: 491).

detém o poder, com a conseqüente redução dos ideólogos a doutrinadores e dos expertos a mandarins” (BOBBIO, 1997: 84).

No dia 15 de maio de 2005 foi realizada a consulta pública para a criação da RESEX Unini, na comunidade Floresta. E em 21 de junho de 2006 foi decretada sua criação<sup>214</sup>. Até setembro de 2007 a RESEX ainda não tinha nem gestor, nem Plano de Manejo<sup>215</sup>.

#### **4.2.6 O acordo de pesca**

Ressaltamos a importância do Acordo de Pesca em sua consolidação dos moradores do Unini como sujeitos dotados de capacidade de organização, reivindicação e negociação com outros atores presentes na arena local. Esse acordo, firmado com representantes dos mais diversos

---

<sup>214</sup> Houve uma questão jurídica envolvendo a dominialidade da área que passou a ser RESEX (federal), tal como mencionamos que aconteceu com o Parque (nacional). Sendo a área proposta para a criação da RESEX de domínio estadual, e a mobilização da Amoru em prol da criação de uma RESEX Federal, era necessário primeiro passar o domínio da área para a jurisdição federal. Em novembro de 2005, o ITEAM - Instituto de Terras do Amazonas enviou ao Ibama uma carta autorizando a criação da reserva federal em área estadual. Mas a Procuradoria Geral do Estado, por meio da Procuradora do Meio Ambiente, Patrícia Petruccelli, deu parecer contrário a esta autorização, no início do ano seguinte, afirmando que "Só pode criar uma reserva extrativista quem tiver o domínio da área", e, para isso é necessário um processo de desapropriação e, segundo a procuradora, "como se trata de desapropriar áreas estaduais, o Congresso Nacional deve ser consultado". A Procuradoria Geral Especializada do Ibama, entretanto, no nome de Sebastião Azevedo, em documento do dia 03/04/2006 afirmou que a desapropriação da área não é necessária para a criação das reservas federais e que não havia qualquer questão de ordem jurídica que impedisse o Ibama de concluir esse processo. Fonte: Portal AMBIENTE BRASIL, reportagem publicada em 05/04/2006, consultada no dia 23/09/2007.

<sup>215</sup> De acordo com reportagem publicada em 19/09/2007 no portal eletrônico Ambiente Brasil (<<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=33550>>). No site do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, responsável pela gestão das UCs do Brasil, não havia nenhuma informação relativa ao assunto até 25/04/2009.

atores<sup>216</sup>, além de sua importância para o regramento do uso dos recursos pesqueiros no rio Unini, fortaleceu a luta pela demanda de criação da RESEX Unini, que já estava prevista na Ata de Fundação da Associação (12/08/2002), como já mencionado no subitem anterior.

Quando da promulgação do Decreto Estadual 22.304 de 20 de novembro de 2001, que proibia a pesca comercial em trecho específicos da Bacia do Rio Negro, pescadores comerciais começaram a entrar no Rio Unini para pescar. Esse decreto tinha como justificativas, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente e o modo de vida dos ribeirinhos dependentes dos recursos pesqueiros nas áreas abrangidas. Se esse decreto assegurou a proteção, na Bacia do Negro, dos peixes e do modo de vida dos ribeirinhos ali presentes, deslocou o ônus da minguagem que há no estoque de recursos pesqueiros causada pela pesca comercial para outros lugares, dentre eles o Rio Unini, prejudicando a sobrevivência das comunidades que nele vivem. A promulgação do decreto estadual teve, portanto, efeitos deletérios em uma área sob jurisdição federal, o PNJ, que, além disso, é uma UC de uso restritivo.

Os moradores do PNJ, percebendo a escassez de pescado para subsistência, começaram a demandar ao IBAMA o cumprimento do seu dever de fiscalização da área protegida. Entretanto, de acordo com muitos depoimentos<sup>217</sup>, poucas foram as vezes que o IBAMA compareceu ao local para autuar os pescadores comerciais que, além de pescarem em área proibida, o parque, utilizavam práticas de pesca predatórias. As razões alegadas pelos funcionários do órgão para justificar sua ausência, na maioria das vezes, estavam baseadas na falta de recursos necessários

---

<sup>216</sup> Participaram do acordo de Pesca do Rio Unini, os seguintes atores, conforme seu decreto de criação: representantes da Associação dos Moradores do Rio Unini - AMORU; comunitários, ribeirinhos e representantes das Comunidades do Rio Unini: Lago das Pedras, Terra Nova, Democracia, Tapiíra, Manapana, Lago das Pombas, Floresta, Vista Alegre, Vila Nunes, e Aracu (Rio Paunini); Prefeitura Municipal de Barcelos; Câmara dos Vereadores de Novo Airão, Liga de Eco pousadas; Amazon Voyager Turismo; Federação dos Pescadores dos Estados do Amazonas e Roraima - FEPESCA; Colônia de Pescadores de Barcelos; Colônia de Pescadores de Novo Airão; Associação dos Pescadores de Novo Airão - APNA; Fundação Vitória Amazônia - FVA; Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia - CPBA/INPA; Universidade Federal do Estado do Amazonas - UFAM; Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM e Núcleo de pesca da Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Amazonas.

<sup>217</sup> Colhidos pela autora de moradores do rio Unini, entre fevereiro e maio de 2004.



para realização das atividades de fiscalização (óleo diesel, gasolina e às vezes até funcionários). Eram, então, os próprios moradores que tentavam negociar com os “invasores”<sup>218</sup> sua ida a outros locais para realizarem a pesca comercial, longe das áreas que as comunidades utilizavam para a pesca de subsistência. Muitas vezes essas negociações envolviam situações de tensão e ameaças. A partir de final de 2002, alguns moradores começaram a se mobilizar visando o estabelecimento de um Acordo de Pesca, a ser firmado entre todos os usuários do rio e com reconhecimento do Estado.

O Acordo de Pesca<sup>219</sup> é um instrumento que permite que acordos informais estabelecidos entre diversos usuários de recursos pesqueiros sejam formalizados. Ele é fruto de experiências positivas que ocorreram nos rios Amazonas e Solimões, e visam à criação de “estruturas de gestão mais formais, com o objetivo de formular regras para a pesca em diversos lagos e reduzir os conflitos na região” (WWF-Brasil & PróVárzea/IBAMA, 2003). Não sabemos de onde surgiu a idéia para utilizar esse mecanismo de resolução de conflitos, se por sugestão dos membros da FVA, do IBAMA, ou se pelos próprios membros da AMORU. Independente da fonte primordial da idéia, o fato é que os moradores acreditaram no Acordo de Pesca como meio de solucionar os conflitos envolvendo a pesca no rio Unini.

O maior objetivo dos moradores do PNJ com o Acordo de Pesca, inicialmente, era proibir a pesca comercial na área de pesca de todas as comunidades do rio Unini. Entretanto, o conflito ganhou novos contornos quando os operadores de turismo da pesca esportiva, que realizavam suas atividades no Alto Unini, tiveram que compartilhar o uso de um mesmo recurso natural, o tucunaré, com os pescadores comerciais. Cientes de que a pesca comercial tem reflexos negativos sobre a pesca esportiva do tucunaré, os empresários da pesca esportiva começaram a negociar com a AMORU o impedimento da pesca comercial do tucunaré em todo o rio, conforme depreende-se de abaixo-assinado proposto pela AMORU em fevereiro de 2004. Em troca do compromisso de não permitir a pesca comercial do tucunaré no rio Unini, os empresários se

---

<sup>218</sup> Termo local.

<sup>219</sup> Regulamentado pela Instrução Normativa Nº. 29, publicada pelo IBAMA no dia 31 de dezembro de 2002.

comprometiam a fazer um repasse de verbas anual aos moradores do rio, além de empregar vários deles nas atividades desenvolvidas pelo setor hoteleiro<sup>220</sup>.

Esse abaixo-assinado foi apresentado aos moradores do rio Unini, pelo próprio presidente da AMORU na ocasião, que passava de casa em casa, de comunidade em comunidade, colhendo assinaturas e impressões digitais. Entretanto, o presidente não esclarecia sobre o real conteúdo do abaixo-assinado, como pudemos acompanhar em diversas dessas ocasiões, pois dizia aos comunitários que aquele era um documento que serviria para que o Acordo de Pesca fosse firmado sem a necessidade de mais duas reuniões em Manaus, objetivando, portanto, obtenção de celeridade no processo. Antes de transcrevermos trechos do abaixo-assinado, é preciso esclarecer que quando a proposta de restringir definitivamente a pesca do tucunaré em todo o rio Unini foi feita, já haviam ocorrido duas reuniões oficiais do Acordo de Pesca, e que o consenso então firmado apontava para um zoneamento do rio Unini, com trechos definidos para cada uma das modalidades de pesca, pesca comercial, pesca esportiva e pesca de subsistência, sendo que apenas esta última poderia ser realizada nos três trechos. Além disso, serviu para justificar e legitimar a completa proibição de pesca comercial do tucunaré em todo o rio Unini, uma pesquisa que estava sendo feita com o objetivo de realizar o “monitoramento do tucunaré e o levantamento dos possíveis danos causados pela técnica ‘pesque e solte’” (conforme definição feita por Sra. Raimunda Nonata, funcionária do IPAAM, registrada em ata de reunião de 19/02/2004). Segundo relato dos moradores, dos empresários da pesca esportiva e atas das reuniões para o Acordo de Pesca, eram os empresários da pesca esportiva que estavam encomendando e financiando tal

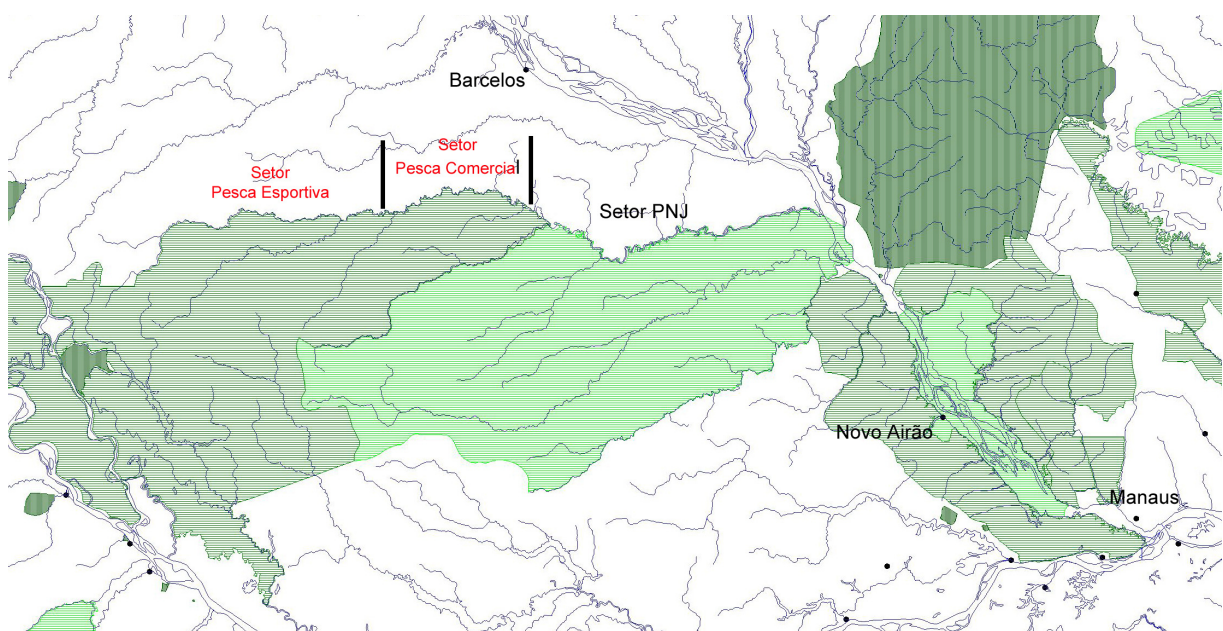
---

<sup>220</sup> De acordo com anotações em caderno de campo, do dia 24/03/2004, a contrapartida pelo apoio dos moradores na proibição da pesca comercial do tucunaré era o repasse de 60 mil reais no primeiro ano a todas as famílias do rio Unini; no segundo ano, esse valor subiria para 80 mil reais; no terceiro ano, 90 mil reais; e no quarto ano 120 mil reais. Além disso, os empresários se comprometiam a doar já no primeiro ano, um barco para a AMORU regatear no rio Unini, de 19 metros de comprimento e com um motor 114hp, além de garantir que 40% dos funcionários dos hotéis deveriam ser contratados entre os moradores do próprio rio Unini. Por fim, os empresários se comprometiam também a vender a farinha das comunidades a um preço subsidiado.

pesquisa a cientistas do INPA, com o objetivo de conhecer a viabilidade e definir padrões de sustentabilidade para a pesca esportiva.

De acordo com o zoneamento que estava então sendo proposto e que acabou sendo finalmente aprovado no Acordo de Pesca firmado no dia 23/05/2004, a pesca comercial estaria restrita ao setor 2, a pesca esportiva ao setor 3, e a pesca de subsistência poderia ocorrer nos três setores, conforme mapa abaixo:

## Acordo de Pesca no rio Unini



**Figura 3:** Mapa do zoneamento do Acordo de Pesca do rio Unini (PNJ)

Fonte: Mapa gentilmente cedido pela FVA.

O abaixo-assinado proposto pela AMORU foi apresentado na terceira reunião do Acordo de Pesca (23/03/2004), e visava à consolidação do acordo que estava sendo firmado unilateralmente

entre AMORU e empresários da pesca esportiva, em detrimento completo dos interesses do terceiro usuário dos recursos, os pescadores comerciais. Seguem trechos transcritos do abaixo-assinado:

“Não concordamos com a ata da reunião [para a definição do Acordo de Pesca, de 19 de fevereiro de 2004], onde diz que a solução foi amplamente aceita, pois *não aceitamos mais nenhum tipo de pesca comercial*, praticada por peixeiros de outras regiões que não pertencem ao Unini.

Sobre a pesca de subsistência e comercial (setor 2):

Que seja permitida a pesca do tucunaré apenas para consumo local, mas que seja proibido que o peixe em questão seja levado para outros municípios e comercializados, uma vez que esta sendo realizada uma pesquisa do INPA sobre os impactos da pesca esportiva no local.

(...) [diversas restrições e regulamentações à pesca comercial]

Sobre a pesca esportiva (setor 3):

*Não foi discutido*” (grifos nossos)

Nessa reunião, só a AMORU e o representante dos empresários da pesca esportiva expuseram suas propostas<sup>221</sup>, absolutamente coerentes uma com a outra e excludentes com relação aos interesses da pesca comercial. O presidente da AMORU leu o abaixo-assinado cujas assinaturas dos moradores haviam sido colhidas<sup>222</sup> nos dias anteriores, e cujo conteúdo manteve-se substancialmente intocado, com exceção das condições de pesca do setor 3, que passaram a ser

---

<sup>221</sup> A única intervenção de um dos representantes da pesca comercial foi no sentido de que “é necessário ter um espaço para pesca comercial”, conforme descrito em ata.

<sup>222</sup> Apesar da discrepância entre o que era apresentado aos moradores do parque como sendo o objetivo do abaixo-assinado – tornar o acordo mais expedito – e o seu conteúdo de fato – estabelecimento de privilégios entre pesca esportiva e moradores do rio, como já mencionado.

definidas<sup>223</sup>. Após a leitura do abaixo-assinado, houve as seguintes intervenções, conforme consta na Ata da reunião de 23/03/2004:

“Maira [do Pró-Várzea] comenta que a proposta do rio Unini não pode ser considerada para o acordo de pesca da forma como está, pois um acordo de pesca não pode estabelecer privilégio. João [presidente da AMORU] retoma a palavra dizendo que os moradores do rio não agüentam mais sofrer, não tem [sic] mais paciência para esperar. Marcelo [chefe do PNJ] comenta que a proposta da AMORU privilegia os pescadores do Unini, e isso fere a lei. Neste momento há um certo tumulto no auditório muitas pessoas falam ao mesmo tempo. Nestor [IPAAM] comenta que o espírito da primeira reunião foi perdido, não está havendo racionalidade, e reforça o fato da proposta está ferindo o principio de igualdade previsto em lei. Joseli [Prefeitura de Barcelos] sugere que se apresente as demais propostas para que estas possam ser apreciadas. João diz que não dá para voltar para o Unini sem uma decisão, que quando o povo faz uma lei não consulta as bases e é por isso que o povo sempre sai prejudicado. Vereador Francisco Almeida interrompe e reforça as palavras de João. Joseli pede novamente para que as outras propostas sejam apresentadas. César Pinheiro [empresário da pesca esportiva] apresenta a proposta da liga de eco-pousadas”.

Com a apresentação da proposta dos empresários da pesca esportiva, ficaram ainda mais claros os interesses em jogo. Segue a proposta feita pelo representante dos empresários da pesca esportiva, conforme transcrito na Ata dessa reunião de 23/03/2004:

---

<sup>223</sup> Conforme transcrito em ata da 3ª. Reunião para o Acordo de Pesca do rio Unini, o abaixo-assinado apresentado pela AMORU assim definia: “Quanto a [sic] pesca esportiva: a) que seja praticada a pesca dentro do rio Unini na área de entorno da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Amanã; b) que a pesquisa que está em andamento sobre o tucunaré análise as iscas que são mais prejudiciais aos peixes, para que elas seja proibidas; d) que seja permitida a pesca esportiva do tucunaré mas que fique proibido levar o peixe, seja praticada o pesque e solte”.

“[comprometem-se a realizar] ação conjunta das empresas de turismo afim de proporcionar compensações financeiras as comunidades do rio Unini, *desde de que a pesca comercial seja praticada apenas pelos moradores do rio*. A produção dessa pesca seria vendida na boca do rio sob a fiscalização do IBAMA e/ou IPAAM, para quem quiser comprar. Os moradores do rio praticam *apenas a pesca artesanal*, sem uso de redes, bombas ou arrastões, bem como pesca de sobrevivência. Nessa proposta financiaríamos: primeiro ano R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) mais a doação de um barco de 19 metros, para ser usado pela AMORU, para escoamento da produção dos comunitários. Segundo ano: R\$ 80.000,00 (oitenta mil), terceiro ano: R\$ 90.000,00 (noventa mil), quarto ano R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) esses valores estariam valendo enquanto o rio estiver preservado da pesca comercial. Apoio financeiro e logístico para desenvolver projetos de piscicultura e agricultura; apoio logístico e jurídico para criação da Reserva Extrativista; absorver mão-de-obra dos comunitários em nossas operações, estimamos em torno de cinquenta empregos diretos; adquirir das próprias comunidades o que eles produzirem de verduras, legumes, e frutas para consumo em nossas instalações hoteleiras; proporcionar treinamentos técnicos para a mão-de-obra absorvida, como: cozinheiro, garçom, guia de pesca, camareira e outros” (grifos nossos).

Essa reunião parecia que findaria por inviabilizar o acordo definitivamente. Na Instrução Normativa publicada pelo IBAMA, que define os critérios para a regulamentação do Acordo de Pesca, há expressamente o seguinte: “III. Que não estabeleçam privilégios de um grupo sobre outros, ou seja, as restrições de apetrechos, tamanho de embarcação, áreas protegidas, etc. deverão ser aplicáveis a todos os interessados no uso dos recursos”. É por isso que, conforme consta na mesma Ata de reunião, após a proposta dos empresários de pesca esportiva:

“Marcelo esclarece onde proposta da AMORU fere a lei, [e] novamente há tumulto no auditório, e divergência entre os presentes, alguns não concordam que o tucunaré seja retirado da pesca comercial. AMORU se manifesta dizendo que não abre mão da pesca do tucunaré, só permite a pesca para pesque e solte. Não havendo consenso entre os presentes Marcelo sugere que a AMORU sente com o IBAMA e reelabore o acordo proposto”.

No dia seguinte à terceira reunião do Acordo de Pesca (24/03/2009), os representantes da AMORU se reuniram com o chefe do PNJ (IBAMA) na parte da manhã, e com alguns membros da FVA na parte da tarde. Em ambas as reuniões, ficou clara a tentativa de convencimento por parte das instituições (FVA e IBAMA) em contornar a intransigência dos membros da AMORU com relação às restrições feitas aos pescadores comerciais, e que feriam a igualdade que necessariamente deve haver entre os usuários participantes do Acordo de Pesca.

Na reunião ocorrida entre AMORU e IBAMA, o então chefe do PNJ sugeriu que o acordo entre hotel e AMORU ficasse separado das reuniões do Acordo de Pesca, pois, caso contrário, criaria confusão. Segundo ele, a quem lesse a proposta entre os empresários e a AMORU, pareceria que os hotéis estariam comprando a AMORU. Além disso, o chefe do parque disse ainda que não era da alçada do IBAMA resolver os conflitos nas áreas 2 e 3. No entanto, como o órgão tinha interesse na proteção da comunidade, estaria se propondo a fazer esse acordo. Esclareceu ainda que o IBAMA não poderia, por exemplo, defender os interesses da pesca esportiva<sup>224</sup>.

No caso da reunião que ocorreu no mesmo dia, 24/03/2004, entre AMORU e membros da FVA, os membros da ONG alertaram que a AMORU estaria assumindo responsabilidades por uma atividade que não dependeria só dos moradores do rio Unini: no caso, que não houvesse mais a pesca comercial do tucunaré ao longo do rio. Foi sugerido ainda que a AMORU, antes de assinar qualquer coisa, apresentasse o documento ao MPF para que avaliassem a existência de alguma ambigüidade do ponto de vista jurídico. Lembraram que seria importante ter clareza e calma ao tomar decisões que podem prejudicar a vida de mais de uma centena de famílias do Rio Unini<sup>225</sup>.

É importante dizer que a construção do consenso para a realização do Acordo de Pesca foi feita não apenas entre os atores em conflito, pescadores esportivos, comerciais e de subsistência, mas também internamente, entre cada um dos membros que compõem esses atores. No caso dos moradores do parque, a própria diretoria da AMORU não tinha inicialmente um consenso acerca

---

<sup>224</sup> Conforme notas em caderno de campo, do dia 24/03/2004.

<sup>225</sup> Conforme notas em caderno de campo, do dia 25/03/2004.

do desejo de exclusão dos pescadores comerciais mesmo nas áreas das comunidades<sup>226</sup>. Muitas famílias, pessoas e até comunidades inteiras inicialmente eram contra a “expulsão”<sup>227</sup> dos pescadores comerciais. Basta mencionar que diversas famílias eram empregadas sazonalmente por pescadores comerciais e tinham com eles relações baseadas em assistencialismos, trocas de favores e expectativas de recebimento de benefícios dos mais diversos (caronas, remédios, relações de compadrio e alianças matrimoniais). Segue depoimento de moradora do PNJ, anotado em caderno de campo no dia 24/03/2004:

“Ontem, conversando com a professora do Lago das Pedras, ela disse que o pai dela conseguiu criar os filhos por conta da pesca [comercial]. O marido dela trabalha com isso também e um irmão também. Disse que quando é pesca de rede, só é necessário 1 lance, então nem pega pescador da comunidade. Mas quando é pesca de zagaia, que é à noite, daí chamam gente da comunidade para pescar.

Segundo ela, a pesca [comercial] não diminuiu os peixes da comunidade, pois os peixes pescados pelos geleiros não são os peixes consumidos pela comunidade”.

A aparente coesão interna e força política da AMORU para o estabelecimento do Acordo de Pesca certamente deve muito à carismática figura de seu presidente à época (CAMPOS, 2006), sendo ele próprio um exemplo de conversão à idéia de *expulsão* dos pescadores comerciais do rio, pois inicialmente se posicionou desfavorável a essa exclusão. Obviamente, essa conversão foi tão mais convicta quanto melhor eram as vantagens que a aliança que estava sendo proposta pelos empresários da pesca esportiva propiciava. Essa foi exatamente a leitura da juíza federal titular da 1ª. Vara do Amazonas, Jaiza Maria Pinto Fraxe, com relação não só ao Acordo de Pesca, que foi finalmente firmado no dia 23/05/2004, mas também com relação aos seus desdobramentos. Referida juíza se pronunciou ao julgar, em 10 de setembro de 2008, uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal contra as empresas de pesca esportiva cuja atuação no rio

---

<sup>226</sup> Conforme anotações registradas em caderno de campo.

<sup>227</sup> Conforme uso local.



Unini “causava diversos impactos (ambientais, sociais, econômicos, culturais)”, conforme mencionado em trecho da decisão judicial. Antes de descrevermos minimamente os argumentos utilizados nesta ação, ou seja, a construção dos fatos pela via judiciária, é preciso dizer que o Acordo de Pesca foi firmado dividindo o rio Unini em 3 zonas, conforme o mapa acima, e conforme já havia sido acordado na segunda reunião do acordo, em 19/02/2004. Os termos acordados definiram especificações detalhadas de como deveria ser a atuação dos pescadores comerciais<sup>228</sup> (setor 2) e não mencionaram nenhum condicionamento à atuação dos pescadores esportivos (setor 3), nem à atuação dos pescadores de subsistência (que incluem o setor 1, no entorno do PNJ).

Mesmo que a terceira reunião apontasse para um retrocesso na negociação do Acordo de Pesca, pois feria claramente o princípio de igualdade entre todos os usuários, na reunião seguinte, ocorrida em 15/04/2004, o Acordo foi retomado em seus termos iniciais, definindo 3 setores, um para cada usuário (conforme Ata da IV reunião do Acordo de Pesca, 15/04/2004).

Um dos fatores que serviu para legitimar a falta de critérios firmada no Acordo de Pesca para a zona 3, referente às atividades da pesca esportiva, foi que, se existia algum conflito interno entre as empresas de turismo atuantes na área com relação aos critérios que deveriam nortear esta modalidade de pesca, ele não foi em nenhum momento colocado na arena pública. Entretanto, o fator de maior importância para a falta de definição dos critérios da pesca esportiva, indubitavelmente, foi o fato de existir uma pesquisa científica que seria realizada para monitorar o impacto da pesca esportiva, também conhecida como pesque-solte, sobre o tucunaré.

Referida pesquisa, entretanto, tem como objetivo: “monitorar as atividades de pesca na bacia do rio Unini e o impacto das ações decorrentes do acordo de pesca celebrado”, abrangendo uma área muito maior que o setor 3, designado para a pesca esportiva. De qualquer modo, o fato de haver tal pesquisa foi o que eximiu e proibiu a definição de critérios para condicionar a pesca esportiva no Acordo de Pesca – e apenas a pesca esportiva. Os parâmetros científicos de avaliação propostos pela própria pesquisa não foram questionados, mesmo que tenham sido os próprios

---

<sup>228</sup> Tipos de petrechos permitidos, tamanhos mínimos de peixes para captura, filiação obrigatória às colônias de pesca e composição paritária das equipes de pesca: metade pescadores “de fora”, metade pescadores da comunidade.

empresários da pesca esportiva os financiadores de boa parte da pesquisa<sup>229</sup>. Bourdieu já discorreu em diversos trabalhos que o aparelho científico tem uma eficácia simbólica independente de seu valor de verdade (BOURDIEU, 2001: 333).

Seriam justamente os resultados da pesquisa que diriam os critérios mais adequados para a realização das atividades de pesque-solte. Vale lembrar aqui a fala de Boaventura de Sousa Santos, segundo a qual “No início do século XIX, a ciência moderna já tinha sido convertida numa instância moral suprema, para além do bem e do mal” (SANTOS, 2007: 51). No Acordo de Pesca do Unini, a intervenção da ciência teve como efeito a *despolitização científica da vida social* (SANTOS, 2007: 52). Todos calaram-se e esperaram o veredito.

Inicialmente, a pesquisa sobre os impactos da atividade de pesque-solte estava sendo realizada no âmbito do INPA, sob a coordenação de Carlos Lima. Entre a segunda reunião e a terceira, o coordenador da pesquisa faleceu, e esta passou a ser realizada no âmbito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), sob a coordenação de Carlos E. C. Freitas<sup>230</sup>. Tivemos acesso ao projeto de pesquisa realizado no âmbito da UFAM<sup>231</sup>, e nele não fica claro se a pesquisa vai ser realizada somente na área da pesca esportiva, ou ao longo do rio inteiro; e se vai haver o monitoramento dos outros tipos de pesca (subsistência e comercial), ou apenas da pesca esportiva. Conforme consta no subitem “materiais e métodos”, “As pescarias serão realizadas em nove estações de amostragens, sendo três de cada trecho do rio, relativas aos cursos inferior, médio e superior e aos trechos com diferentes tipos de pesca segundo o acordo”. Ou seja, a pesquisa sobre o

---

<sup>229</sup> Conforme depreende-se do orçamento do projeto. Alguns materiais de consumo, serviços de terceiros e todas as diárias de pesquisadores, os empresários da pesca esportiva se comprometeram a financiar.

<sup>230</sup> Conforme consta na ata da 3ª. reunião para o Acordo de Pesca: “Marcos pergunta sobre a pesquisa que está andamento [sic] no rio Unini, uma vez que Carlos Lima, o responsável pelo projeto, faleceu? Álvaro responde que a pesquisa continua e o comando dela passa para o departamento de Engenharia de Pesca da UFAM”.

<sup>231</sup> Fonte: < [www.ipaam.br/trabPropostos/Projeto%20UFAM%20rio%20Unini.doc](http://www.ipaam.br/trabPropostos/Projeto%20UFAM%20rio%20Unini.doc)>. Acessado em 18/04/2009.

monitoramento do tucunaré deveria ser realizada nas três zonas de pesca. Entretanto, no subitem Biologia e Dinâmica Populacional do Tucunaré, há a seguinte informação:

“Considerando a importância dos estoques de tucunaré, como espécie chave no acordo de pesca, será desenvolvido um estudo de marcação e recaptura no trecho superior (trecho 3, do acordo), usando a estrutura e o procedimento operacional da pesca esportiva, uma vez que esta atua na modalidade pesque-solte”.

Independente da falta de clareza relativa a essa questão, o fato é que a pesquisa legitimou a falta de critérios para a pesca esportiva, no setor 3, e estava logrando proibir a pesca do comercial do tucunaré em todo o rio Unini, mesmo na zona 2 e 1. Foi somente na 4ª. reunião para o Acordo de Pesca que a AMORU abriu mão da proibição da pesca comercial do tucunaré ao longo do rio, conforme depreende-se da ata:

**“1) Sobre a proibição da pesca do tucunaré:** Sr. Mauro [IBAMA] pergunta porque a proibição? Sr. Álvaro [pesquisador] responde que é devido a [sic] pesquisa. Sr. Mauro pergunta a [sic] Amoru se a proibição da pesca comercial do tucunaré deveria ficar somente no setor 3. Sr. João [presidente da AMORU] concorda com o questionamento do Sr. Mauro. Sr. Nestor [Secretaria de Desenvolvimento Sustentável] pergunta se a Amoru aceita retirar a proposta de proibição da pesca do tucunaré. Sr. João aceita" (Ata de reunião ocorrida em 15/04/2004).

Apesar de a ciência ter entrado no Acordo de Pesca com uma força de produção de *discurso de verdade* inquestionada, foi a força política do grupo social representado pela AMORU que determinou a possibilidade da pesca do tucunaré ocorrer nos setores 1 e 2.

A análise sobre o Acordo de Pesca ganha relevância especial para essa tese, pois é uma *situação de ação* que evidencia de forma muito clara a importância da ciência, do direito e da mobilização social para a definição de regras e acordos sociais. Fica claro aqui: a importância da ciência enquanto fonte legitimadora de regras e discursos; do direito, que foi acionado desde o início para

legitimar acordos informais e manteve a definição de que o princípio de igualdade deveria ser respeitado (embora os fundamentos desta igualdade possam ser questionados); e também dos grupos sociais mobilizados, que intentaram se adaptar e subverter a ambos, ciência e direito, sendo que no caso da dissolução do princípio da igualdade não lograram resultados, e no caso da proibição da pesca do tucunaré ao longo do rio, propugnado pela pesquisa científica, lograram sua dissolução.

Michel Serres (1991) mostra a relação de alternância que veio ocorrendo entre a ciência e o direito para a definição de qual das duas tem a última palavra quando se trata de definir regras para a sociedade:

“Primeiro as leis venceram as ciências, um processo após o outro; a ciência vence as leis, pois cada um deles é revisto, à luz da razão; mas o direito vence, pois a lógica interna da história, mesmo das ciências, continua sendo a do direito; mas a ciência vence, pois ela sempre delega os especialistas dos tribunais; mas... A metapolêmica da ciência e do direito, da razão e do juízo não se decide definitivamente e constitui o tempo de nossa história. No balanço geral, a história tradicional debate indefinidamente acerca do saber e do direito, acerca das leis do conhecimento do mundo mundial confrontadas às leis que organizam o mundo mundano. Oposição entre dois reinos: o deste mundo e o do outro mundo, seja lá qual for. (...) Mas, por outro lado, esta longa guerra chama-se ainda história e tem por lei a dialética, ou lógica dos tribunais, que nada tem a ver com o mundo, apenas com as disputas elegantes a que se entregam, entre si, os homens refinados” (SERRES, 1991: 96).

O Acordo de Pesca representa um momento distinto, em que homens e mulheres que eram excluídos das *disputas elegantes travadas entre homens refinados*, os ribeirinhos, surgem na arena pública demandando ação tanto do Estado quanto o conhecimento provido pela ciência, e são reconhecidos como parte legítima para participar da definição e proposição de regras relativas aos recursos pesqueiros. Não sabemos em que medida as diversas ações que eram previstas tanto para órgãos ambientais, quanto para FVA, para os usuários dos recursos e para os cientistas foram cumpridas posteriormente. Após selado o Acordo com muita comemoração por parte dos

ribeirinhos, a última informação segura que tivemos foi relativa à ACP que o MPF moveu contra os empresários da pesca esportiva.

Passamos então ao surgimento da outra instância de poder, homóloga à ciência e tão poderosa quanto ela: o poder judiciário (SERRES, 1991; SANTOS, 2007). A seu respeito vale citar trechos do raciocínio desenvolvido pelo filósofo Michel Serres:

“O tribunal tem ou não razão? Não importa. Como a justiça fala performativamente e o que ela diz passa a existir repentinamente pelo simples fato de que ela o diga, já que, em todo caso, ela faz jurisprudência, o que importam aqui, ter ou não razão? A verdade judiciária se indexa a si mesma ou se funda sobre si. Senão, seria preciso fazer a todo tribunal a pergunta: *com que direito julgas?* E, logo, formar atrás dele uma nova instância que... e de repente estamos envolvidos em um processo infinito. Não. Um juiz diz o direito com a condição de ter o direito de dizer: isto fecha num círculo a regressão infinita e se chama competência” (SERRES, 1991: 97).

“O aumento do potencial das ciências exatas subverteu esse estado de coisas [de ter o juízo acima da razão e o direito acima da ciência], porque a sua eficácia passou a nos preservar da morte, com técnicas e remédios. A partir das Luzes, a razão encontra-se no tribunal do juízo; a especialidade determina os veredictos de maneira decisiva; o grande cientista recolhe a glória, que outrora ilustrava o legislador; a juventude racional ou experimental vence a velhice razoável e experiente. Acima do juízo eleva-se a razão” (SERRES, 1991 : 108).

A Ação Civil Pública denunciando as *práticas de aliciamento e exploração desmedidas* dos empresários de turismo às populações tradicionais da região, com a mediação da AMORU, entre outras denúncias, ironicamente foi encetada por pedido feito por um recém-chegado empresário de pesca esportiva que tinha intenções de iniciar suas atividades também no rio Unini. O MPF, entretanto, findou por definir a ilegalidade de todos os empreendimentos de pesca esportiva (denominadas na peça jurídica de *empresas de turismo*) instalados no rio, inclusive a tentativa do

recém-chegado empresário. A juíza que julgou a ACP assim se pronunciou sobre o Acordo de Pesca:

“Segundo se depreende dos documentos anexados à inicial, a elaboração do acordo [de pesca] contou com a participação ostensiva da AMORU e das empresas LIGA DE ECO-POUSADAS e AMAZON FISHING ADVENTURES, e, como se pode perceber de seu conteúdo, foi produzido um zoneamento do rio, normatizando-se a pesca comercial, inclusive dispondo de critérios restritivos. Porém, a instrução normativa [que selou o Acordo de Pesca] nada dispôs sobre os modos de utilização do chamado Setor 3 para a pesca esportiva, abrindo, segundo o MPF, **grande margem de ação para o poderio econômico das empresas de turismo**” (grifos no original, p. 9).

“Ainda no contexto fático, é possível observar que, tão logo os empresários do setor de **turismo, pesca esportiva e hotelaria de selva** tivessem verificado que a Associação dos Moradores do Rio Unini – AMORU exercia grande influência política na comunidade ribeirinha, passaram a praticar formas de assédio à sua diretoria, com o intuito de apropriar-se de grande parte de rios da Amazônia, especialmente através de pretensão de exclusividade de acesso à pesca de tucunaré. Ora, tais hotéis se consideram verdadeiros donos (não apenas donos, **mas donos exclusivos**) da pesca do tucunaré de grande porte (ideal para a pesca esportiva) do Rio Unini” (grifos no original, p. 7)

A juíza considerou que a definição de áreas para a pesca esportiva tem sido uma *aberração*, e um *verdadeiro loteamento* do rio Unini e seus arredores, ocorrendo *de forma absolutamente ilegal*, apesar de o Acordo de Pesca do rio Unini ter sido firmado com a chancela, participação e comprometimento dos órgãos ambientais do Estado, notadamente IBAMA e IPAAM, e também de entidades civis atuantes na área e dos próprios moradores do rio Unini. O empresário de pesca esportiva que buscou o MPF para conseguir também realizar suas atividades no rio, Marco Aurélio, após o Acordo de Pesca ter sido selado e revogado (pela criação da RESEX Unini, em 2006), findou por trazer à instância jurídica fatos que estavam ocorrendo *ao arrepio da lei*, de acordo com a decisão proferida pela juíza. A denúncia do MPF feita à Justiça federal questiona a

legitimidade dos acordos estabelecidos localmente, entre empresários e representantes da AMORU:

“Neste ponto, afirma o MPF que Marco Aurélio, para conseguir beneficiar-se do lucrativo negócio, utilizou-se do mesmo procedimento ardiloso de seus concorrentes, oferecendo uma série de benefícios para as comunidades, conforme consta de documento de consulta à comunidade, realizada pela AMORU. Completando o raciocínio, o Autor assevera que, para tentar harmonizar a possibilidade de percepção de mais recursos e não quebrar diretamente as normas dos *acordos paralelos*, a AMORU reservou para MARCO AURÉLIO a Zona 1, que corresponde, justamente, ao Parque Nacional do Jaú”.

Em certa altura a juíza afirma que os líderes da AMORU “são sustentados pelos empreendimentos, isso sem a mínima prova de que repassam com equidade às populações tradicionais os benefício que auferem”, conforme definido pela CDB. Diz ela que a questão, por complexa que é, exige *estudos multidisciplinares* para obtenção de uma justa reparação pelos danos causados pelos infratores aos diversos sujeitos afetados:

“É verdade que a conduta analisada nessa ação civil pública deve ser estudada sob o olhar multidisciplinar, atentando-se para os **danos ambientais** causados, os **danos à dignidade dos membros das populações tradicionais** que compõem as famílias moradoras da região, os **danos materiais sofridos pelo Poder Público**, especialmente na questão tributária (eis que os empreendimentos nacionais e estrangeiros necessitam urgentemente prestar contas da arrecadação obtida até então, a fim de se verificar o fato gerador dos respectivos tributos), assim como à repercussão social, antropológica e econômica para o país, circunstâncias que merecem urgente reparação pelos infratores”.

Também reconhece que “não há um mínimo controle pelo Poder Público, inclusive Barcelos/AM, acerca da entrada de estrangeiros dentro das Reservas e do Parque Nacional (até porque se houvesse tal controle, a situação não teria chegado ao ponto em que se encontra atualmente)”.

Mas não há na decisão proferida uma intimação para que o Estado cumpra sua função de controle e fiscalização sobre a área. Além disso, afirma ela o cuidado que teve o novo pleiteante em não quebrar os *acordos paralelos* que já em andamento no rio entre AMORU e empresários da pesca esportiva, bem como o devido cumprimento dos benefícios por estes acordados em favor dos ribeirinhos:

“Assim, a temporada de 2006/2007 terminou bem para os empreendimentos de pesca esportiva, tanto que, cumprindo sua parte no combinado, as operadoras realizaram um pagamento de R\$72.000,00 (setenta e dois mil reais), entregue em uma cerimônia por meio de um cheque que continha os símbolos da LIGA DE ECOPOUSADAS, da AMAZON FISHING ADVENTURES, da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas, conforme demonstram as fotos”

Ou seja, os compromissos do tal acordo paralelo estavam sendo cumpridos de parte a parte sem intercorrências. A própria analista ambiental da Resex Unini, segundo o documento da decisão da juíza, havia autorizado a entrada individual de pescadores conduzidos pelas empresas em questão, em conformidade com o Acordo de Pesca. Entretanto, uma recomendação interministerial, demandada pela própria analista ambiental da Resex Unini, recomendava a interdição de entrada de pescadores esportivos, baseado no princípio da precaução. Com isso, conforme coloca a juíza:

“Em novembro de 2007 foram ao MPF representantes da AMORU, um cidadão da comunidade, um agente de uma ONG que atua no local e os representantes da LIGA DE ECO-POUSADAS para demonstrar os supostos benefícios que a atividade leva para a região. **Esqueceram-se de dizer, todavia, que nunca levantaram uma simples escola para as crianças, que jamais construíram um posto de saúde ou um hospital na região, que nada fizeram pela inclusão social das 9 (nove) comunidades do Rio Unini**” (grifos conforme original).



Ora, tais incumbências no cumprimento de direitos fundamentais do cidadão cabem primordialmente ao Estado brasileiro. Embora reconheçamos a importância e carência destes bens (educação e saúde) para os ribeirinhos do rio Unini, não somos nós que poderemos julgar se o benefício acordado pelas partes deveria ser outro, que não o pagamento em dinheiro.

A decisão da juíza determina a proibição de qualquer atividade de pesca esportiva e comercial ao longo do rio Unini, até que estudo a ser feito por pesquisadores da UFAM, para produzir a Perícia Sócio-Ambiental nas áreas atingidas, seja concluído:

“Somente após a devida Perícia Judicial Técnica será possível concluir pela possibilidade, viabilidade ou execução das atividades, isso desde que compatíveis com o modo de vida das populações tradicionais e com o respectivo ecossistema”.

Voltamos, então, à importância da ciência, em parceria com o Direito, para a definição das regras sociais. Neste caso, os cientistas não serão apenas os expertos que dirão o que é possível e o que não é possível. Terão a dupla tarefa de produzir a necessária Perícia Sócio-Ambiental e de servirem como “mediadores do imprescindível diálogo entre este Juízo Federal e as populações tradicionais e entre todos (Juízo e partes) e os empresários exploradores das atividades nas áreas de Reservas e Parque Nacional”.

Conforme colocou Michel Serres: “A razão que decidia não pode mais resolver por si mesma. Ela recorre ao direito. E o nosso juízo não pode se privar dos produtos da razão. Ele recorre às ciências” (SERRES, 1991: 100).

Por fim, vale transcrever nessa decisão aquilo que claramente demonstra a tentativa da justiça estatal de se sobrepor e anular a justiça que estava sendo firmada em âmbito local, neste caso, de forma *contra legem*, conforme seu entendimento. Ressaltamos, mais uma vez, o que também foi mencionado pela própria juíza, que este é um caso em que a justiça oficial, *da rua* (DAMATTA, 1993), se pronuncia no sentido de se sobrepor à justiça local, *da casa* (idem). Entretanto, ela vem se pronunciar numa arena criada em que foi exatamente a ausência do Estado, ou, nos termos de Le Roy (2006: 14) conforme mencionado no segundo capítulo, foi a existência do *não-direito*, que permitiu, em grande medida, a criação de *mecanismos criativos* de formulação de regras

locais, firmados à revelia da lei. Mas tomar a questão apenas do ponto de vista da ausência do Estado é subestimar justamente o aspecto sociológico que possibilita a criação dos *operadores semi-clandestinos da juricidade* (OST e VAN DER KERCHOVE, 1992: 180-181 *apud* GRAU 2004: 82). Vejamos a contundente decisão da juíza:

- a) Todos os réus, direta ou indiretamente, abstenham-se IMEDIATAMENTE de realizar a pesca esportiva e comercial dentro da Reserva Extrativista do Rio Unini, da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Amanã e do Parque Nacional do Jaú, enquanto não são concluídos os estudos a serem realizados pelo ICM/Bio, CEUC e IPAAM<sup>232</sup> no local. Somente após a devida Perícia Judicial Técnica será possível concluir pela possibilidade, viabilidade ou execução das atividades, isso desde que compatíveis com o modo de vida das populações e com o respectivo ecossistema;
- b) Todos os réus, direta ou indiretamente, abstenham-se IMEDIATAMENTE de retornar até as comunidades compostas pelas populações tradicionais, ou de aliciar, iludir, oferecer vantagens indevidas ou coagir seus líderes (cuja legitimidade, aliás, ainda será devidamente verificada nestes autos, especialmente durante a Perícia Judicial Técnica);
- c) Fica fixada a multa de R\$ 5.000, 00 (cinco mil reais) por cada ilegalidade identificada isoladamente (especialmente as referidas nos itens a e b) ou por dia de permanência na região das Reservas ou Parque Nacional;
- d) Fica fixada a multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por turista que for ao local e por dia de permanência nas Reservas e no Parque Nacional.

Não sabemos até que ponto essa decisão da justiça oficial foi cumprida. Diz Roberto DaMatta (1993: 196) que:

---

<sup>232</sup> Não fica claro na decisão proferida se a Perícia Sócio-Ambiental e a Perícia Judicial Técnica são a mesma coisa. A primeira deve ser feita por pesquisadores da UFAM; e a segunda deve ser realizada pelo ICM/Bio, CEUC e IPAAM.

“A guerra do sistema de leis contra o de relações pessoais tem, pois, vários *fronts*. Às vezes o sistema pessoal (ou o domínio da casa) pode ser vencido pelas leis. Quase sempre, porém, sai vencedor. É possível até que se possam ver, nessas relações, ciclos que nos ajudariam a entender as oscilações dos regimes do Brasil. Quando o sistema de leis é vencedor, estamos no terreno dos autoritarismos ‘esclarecidos’, expressos por um ditador simpático, como Vargas, ou de uma instituição ilibada, como o Exército. Autoritarismos justificados num projeto de progresso econômico teoricamente expressivo da ‘vontade nacional’, mas sempre muito bem calçados num legalismo jurídico que legitima pela lei e por adições constitucionais os seus atos de exceção. Mas quando vence a ideologia das relações pessoais aplicadas ao plano político, entramos no ciclo dos ‘populismos messiânicos’ e tudo passa a ser uma questão de simpatia e de relacionamentos entre pessoas. De fato, o populismo captura as massas urbanas precisamente porque seu discurso transforma as massas em pessoas”.

Desejando endossar e sobre-legitimar o poder de mando da justiça oficial, lembrando que, nas palavras de Serres, *a verdade judiciária se indexa a si mesma ou se funda sobre si*, a juíza ainda advertiu que:

“toda e qualquer tentativa de forjar ou simular um quadro de histeria coletiva no ambiente das Reservas e do Parque Nacional somente vai agravar a questão, tornando a superação dos obstáculos (mormente os sociais e ambientais) um caminho praticamente inatingível, sem prejuízo de ser interpretada a atitude como crime a ensejar as imediatas providências respectivas, todas previstas em lei”.

Finalizamos essa situação de ação com mais um texto de Michel Serres que afirma a crença na conciliação dos dois poderes, ciência e direito, para a construção de uma sociedade mais justa e viável:

“Ainda estamos em estado de choque. O profeta derrubou o rei. A ciência toma o lugar do

direito e estabelece os seus tribunais, cujos decretos de agora em diante farão parecer arbitrários os das outras instâncias. E agora, o que fazer e como decidir, com que direito, e em um mundo e por um tempo que não sabe ou não faz senão saber e que só faz aquilo que decorre do saber? Em que só a ciência tem plausibilidade? Em que só os tribunais julgam de modo duplamente competente? Mas eis algo novo. Os limites do conhecimento, eficaz e preciso, os da intervenção racional, não se avizinham mais apenas da ignorância ou do erro, mas também do risco de morte. Saber não nos basta mais. (...) Pela primeira vez depois de 300 anos, a ciência se dirige ao direito e a razão ao juízo” (SERRES, 1991: 101-102).

É importante destacar que, se no caso do Acordo de Pesca os grupos sociais tiveram legitimidade para participar da determinação das decisões e regras a respeito das atividades de pesca no rio Unini, no caso desta Ação Civil Pública, esses atores foram simultaneamente tutelados e ignorados<sup>233</sup>. Cuidou-se para que sua *boa-fé* não fosse *comprada* pelos empresários de turismo, conforme os termos utilizados pelo próprio Marco Aurélio, que encetou a ação; cuidou-se para que o *clientelismo* existente entre moradores e empresários fosse extinto (conforme § 21 da decisão da ACP); mas não houve determinação para que a ausência do Estado, em termos de saúde, educação e fiscalização, fosse suprida. Além disso, foram proibidas as atividades de pesca esportiva até que estudos científicos, caso verificassem sua viabilidade ecológica, pudessem definir, não apenas os modos de pesca, mas também qual a melhor forma de repartição de benefícios aos moradores, deslegitimando, assim, a AMORU enquanto representante dos interesses desses moradores. Parece que estamos aqui no terreno dos *autoritarismos esclarecidos* mencionados por Roberto DaMatta. Recoloca-se a questão de fundo que perpassa esta tese, de como são construídos e legitimados os discursos de verdade e de qual a possibilidade de eles se

---

<sup>233</sup> É possível fazer um paralelo com a discussão a respeito da *semi-capacidade* indígena, do ponto de vista jurídico-estatal, na medida em negligencia o reconhecimento dos índios como atores políticos plenos, com autonomia e legitimidade para decidir sobre o futuro que almejam. Como depreende-se do estudo desta Ação Civil Pública movida contra os empresários de pesca esportiva, também os próprios moradores do Unini e, particularmente, os membros da AMORU, foram tolhidos em seu reconhecimento como atores políticos legítimos e sua capacidade de decisão sobre o futuro que almejam.

sustentarem sem uma forte relação com a realidade social? Ou seja, em que medida pode-se falar em decisões científicas ou jurídicas que devam ser cumpridas sem que elas tenham densidade sociológica, sem que elas tenham algum reflexo nos desejos e reconhecimentos sociais dos grupos por elas abrangidos?

Da mesma maneira, é possível questionar sobre a possibilidade de sucesso de acordos feitos apenas em escala local e que excluam a chancela estatal. Embora haja vários exemplos de regramento da vida social, nos dois casos, que comprovam tanto a viabilidade quanto a inviabilidade de acordos definidos majoritariamente no âmbito do Estado e também de acordos definidos majoritariamente sem a participação do aparelho estatal, a implantação de UCs em áreas habitadas por grupos humanos tradicionais traz desafios internos ao próprio sistema jurídico estatal, e abre margem à mobilização política dos grupos sociais que passam a estar assim implicados. Neste caso específico, como temos argumentado, grande desafio é a construção de decisões que sejam tanto científicas, quanto reconhecidas como justas pelos atores em disputa e que possam contar com o poder de coerção do Estado para seu devido cumprimento.

\* \* \*

Para tecer alguns comentários finais a respeito das *situações de ação* empreendidas pelos moradores do PNJ, vale destacar que elas tiveram repercussões diversas com relação à adequação ao aparato jurídico-estatal. Num primeiro momento, alguns moradores do parque realizaram atos de desobediência civil, permanecendo no local apesar das pressões diretas e indiretas, oficiais e extra-oficiais para saírem da área. Isto é, eles permaneceram no parque apesar das atuações truculentas dos fiscais do órgão gestor responsável pela UC junto aos moradores (pressões diretas) e junto aos atores que eram fundamentais para a manutenção de vida dos moradores, como no caso da proibição de entrada de regatões no rio (pressão indireta). Caracterizamos como pressões oficiais aquelas tais como a tentativa de indenização por parte do IBDF aos moradores; e como pressões extra-oficiais aquelas como os acordos informais travados à respeito do tipo de recurso e forma de manejo que é permitido e proibido dentro do parque, firmados sem a formalização preconizada pelo Termo de Compromisso indicado no SNUC.

Num segundo momento, a Ação Civil Pública dos ex-moradores do PNJ pleiteou o cumprimento da indenização devida por parte do IBAMA para efetuar a regularização fundiária do parque. Neste momento o Ministério Público considerou que a RESEX Unini deveria servir para o reassentamento dos atuais moradores do parque, quando, na verdade, não sabemos se este era realmente o objetivo que motivou a criação da RESEX. Se a ACP em nenhum momento pôs em dúvida a existência ou legitimidade do parque, o pleito da RESEX também não questiona diretamente o parque, mas tampouco tem como objetivo explícito efetivá-lo. Por fim, o Acordo de Pesca teve como consequência uma aliança entre a AMORU e os empresários da pesca esportiva, que findou por ser denunciada pelo MPF, por meio de uma outra Ação Civil Pública, e condenada pela justiça federal.

Passemos agora à análise da situação da RDSM e a sobreposição com terras indígenas. Por fim, traçaremos considerações finais baseadas na análise dos dois casos estudados.

#### **4.3. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá<sup>234</sup>**

Em 1990, a Sociedade Civil Mamirauá (SCM) desenvolveu o Projeto Mamirauá que centrou seus esforços de gestão e implantação da RDS Mamirauá. Dividiu toda a área da Reserva entre área focal (com 260.000 hectares) e área subsidiária (com 864.000 hectares). Na área focal foram desenvolvidas atividades-piloto em pesquisa e extensão, as quais posteriormente seriam estendidas para a área subsidiária. O Plano de Manejo da reserva foi desenvolvido com base no resultado de pesquisas sociais e biológicas na área focal, realizadas pelo período de cinco anos

---

<sup>234</sup> Parte das idéias aqui expressas já foram apresentadas na 25ª Reunião Brasileira de Antropologia, em Goiânia, 11-14 de junho de 2006, no GT 31: Meio ambiente, Território e Etnicidade, em artigo intitulado "Entre tradicionais e modernos: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira", escrito em parceria com Eliana S. J. Creado e Lúcia da Costa Ferreira. Também apresentamos algumas idéias que serão aqui melhor desenvolvidas na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, em Porto Seguro, no GT intitulado "Cidadania e territorialização étnica: novos e velhos sujeitos do direito" sob o título "Ambientalização de direitos étnicos e etnização das arenas ambientais: populações tradicionais e povos indígenas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (AM)".

(1991-1996). Neste plano de manejo estão determinadas normas para uso sustentado dos recursos naturais, definidas com base nos resultados das pesquisas científicas e das negociações realizadas com as populações de moradores e usuários da reserva e com as principais organizações sociais atuantes na área (QUEIROZ, 2004; REIS, 2004).

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, localizada no médio Solimões (Amazonas), traz duas situações interessantes do ponto de vista analítico: primeiro, trata-se de uma UC que foi criada onde já havia Terras Indígenas (TIs) homologadas, constituindo uma sobreposição de diferentes estatutos jurídicos e políticas públicas voltadas ao mesmo território; e, em segundo lugar, é muito relevante o fato de terem havido novos pedidos de reconhecimento, ampliação e demarcação de TIs no interior e após a implantação da Reserva. Estas situações, levando em consideração o objetivo precípua das RDS já são boas para pensar.

Embora o estabelecimento de UCs de um modo geral esteja associado à proteção da biodiversidade, algumas UCs de uso sustentável (especificamente as RESEX e RDS) carregam o pressuposto de que populações humanas são capazes de manter e fomentar a biodiversidade (conforme asseguram as pesquisas realizadas por DIEGUES, 1999; BALEÉ, 2003 e EMPERAIRE, 2001) e que portanto são fundamentais para a eficácia da conservação dos recursos naturais, devendo ser respeitadas em seus modos de vida e cultura. Partindo desta premissa, as RESEX e RDS inauguram a idéia de que é importante em alguns casos, não apenas manter a biodiversidade, mas também a sociodiversidade à qual esta biodiversidade está ligada. Não que conciliar conservação e desenvolvimento de comunidades rurais seja sempre apropriado, mas, em alguns casos, “é essencial”, como argumentam os fomentadores da criação da RDS Mamirauá (KOZIEL e INUE, 2006). O estudo dessas *situações de ação*, especialmente, de moradores da RDSM que se mobilizam para demandar do Estado seu reconhecimento como indígena, e portanto, como portadores de direitos específicos, nos traz elementos significativos para traçar uma discussão preliminar sobre como são tratadas as populações tradicionais (aí incluídas as populações indígenas) face às políticas de conservação em uma UC de uso sustentável.

### 4.3.1 Terras Indígenas *versus* Unidades de Conservação

Do ponto de vista jurídico, há um entendimento de que os povos indígenas têm constitucionalmente assegurados direitos de posse permanente sobre as terras que tradicionalmente ocupam e o usufruto exclusivo sobre suas riquezas naturais, sendo o domínio e o subsolo de propriedade da União<sup>235</sup>. Estes direitos são originários, ou seja, reconhecem que os índios são os *primeiros e naturais senhores das terras*. De acordo com esta interpretação, reconhece-se que a demarcação das Terras Indígenas tem caráter apenas declaratório, uma vez que tais atos se limitam a reconhecer direitos preexistentes, por serem originários e anteriores à criação do Estado brasileiro (SANTILLI, 2005: 162, 176-177). Tal entendimento leva à compreensão de que, do ponto de vista jurídico, os direitos territoriais indígenas independem de um reconhecimento formal por parte do Estado (ARAÚJO, 2004: 32; SOUZA FILHO, 1998, BENATTI, 2008), apesar de ser dever da União, de acordo com o *caput* do artigo 231 da Constituição Federal, promover este reconhecimento e demarcar a área, garantindo sua proteção. E, comprovada a posse indígena dentro de determinados limites, não procede ao Estado a faculdade de agir discricionariamente com relação à demarcação. Ou seja, no caso das TIs, a administração não pode se negar a demarcá-la ou escolher outro local para fazê-lo (LEITÃO, 2004: 20), sob pena de infringir uma norma constitucional<sup>236</sup>. De acordo com o Estatuto do Índio em vigor (Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973) e com a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (ratificada pelo Brasil pelo decreto nº 5.051/2004), o critério fundamental para determinar os grupos indígenas e tribais aos

---

<sup>235</sup> O artigo 231, parágrafo 1º da Constituição Federal assim estabelece: "São terras tradicionalmente ocupadas por índios as por eles ocupadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições".

<sup>236</sup> O julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, mencionado na nota 54 do capítulo 1, embora tenha tido um voto contrário à demarcação em área contínua, fortaleceu a compreensão de que o processo de demarcação não teve vícios, não afetava a segurança nacional e tampouco a conservação ambiental. Causa surpresa ter chegado à mais alta hierarquia decisória questão claramente contrária ao disposto na Constituição Federal.



quais se aplicam as suas disposições, deve ser a consciência de sua identidade indígena ou tribal, ou seja, a sua auto-identificação.

Por outro lado, ao contrário, o poder de definir as áreas destinadas à conservação no Brasil, isto é, de demarcar as UCs, cabe ao Poder Público, a partir do reconhecimento de características especiais que imponham a sua proteção contra qualquer utilização que comprometa a integridade dos seus atributos naturais (configura um ato de natureza constitutiva). Isso significa que a administração, com base em estudos técnicos, tem o poder de determinar os locais e limites em que serão criadas as UCs (SANTILLI, 2005).

É possível haver, entretanto, pontos de convergência entre a proteção aos modos de vida indígenas e a proteção da biodiversidade. De acordo com texto de Miguel Milano, por exemplo:

“as UC, portanto, como áreas especiais, são espaços geográficos que, pelas características biofísicas singulares ou *outras qualidades e potencialidades socioculturais*, merecem receber do Estado proteção efetiva e permanente através de regimes especiais de administração que lhes garantam a integridade física sem perda das suas características e valores, mediante utilização de acordo com esses objetivos e adequado manejo” (MILANO, 2001: 9, grifos nossos).

Esta concepção reconhece que tanto características biofísicas quanto socioculturais merecem ser protegidas pelo Estado, e que as UC são um instrumento adequado pra isso.

Conceitos e categorias utilizados mais ou menos consensualmente são construtos sociais e fazem parte tanto de aprendizados sociais, quanto estão imbuídos de relações de poder contribuindo para estatuir sua significação. Como tais, ambos merecem ser contextualizados histórica e sociologicamente. Foi o que fez Barreto Filho (2001, 2004) a respeito da construção da idéia de parques como um *artefato sócio-cultural*. Segundo ele, quando se começou a pensar em parques aqui no Brasil, eles podiam ser vistos simultaneamente como áreas de preservação ambiental e de proteção indígena. Este entendimento era condizente com a concepção que se tinha tanto sobre natureza, quanto sobre culturas primitivas: que ambas poderiam ser preservadas se isoladas, e, caso contrário, se em contato próximo com a sociedade envolvente, seriam degradadas e

aculturadas ou destruídas. Os primeiros parques criados na região Centro-Oeste, Araguaia (1959) e Xingu (1961), tinham os indígenas como “um atrativo a mais ao adicionar um toque de exotismo e autenticidade à paisagem natural e primitiva” (BARRETO FILHO, 2004:57).

Durante as discussões que permearam a formulação do SNUC, uma delas dizia respeito à possibilidade de inclusão das Terras Indígenas entre as categorias de UCs de uso sustentável. O Instituto Sócioambiental (ISA) elaborou uma proposta para destinar parcela do território indígena à conservação ambiental, tendo em vista o conhecimento de grupos indígenas que gostariam de contar com o apoio do Estado para proteção ambiental de parte de suas terras, seja para realizar um manejo sustentável, seja para garantir a proteção integral de parte do território<sup>237</sup>. A proposta de categoria de UC encaminhada para discussão no âmbito do SNUC, ao então relator Fernando Gabeira, denominada como Reserva Indígena de Recursos Naturais (RIRN)<sup>238</sup>. Na proposta estava definido, inclusive, como proceder no caso de sobreposição entre TIs e UCs<sup>239</sup>. Entretanto,

---

<sup>237</sup> Um exemplo citado por Paulo Santilli (2004: 11) é o dos Kayapó, da aldeia Aukre, do sul do Pará, que ele vendem mogno e selecionaram uma parte de seu território para com vistas a elaborar projetos de pesquisa sobre a fauna e flora, em parceria com uma organização ambientalista canadense. Outro são os Xicrin do Catete, também do sul do Pará, que visando à conservação da madeira e à manutenção de castanhais, fizeram um zoneamento da área, em parceria com o ISA. Além do caso dos Yanomami, que consideram as montanhas de seu território lugares sagrados, onde sequer podem circular, pois são a morada dos espíritos e dos ancestrais. Estas montanhas são cobiçadas por mineradoras interessadas em suas riquezas minerais, e poderiam contar com uma proteção a mais, caso fossem considerada UC.

<sup>238</sup> Muitas associações indígenas eram militantes da inclusão desta UC entre as categorias do SNUC, entre outros aspectos porque através da parceria com o IBAMA, a garantia da fiscalização da área a ser preservada é maior, já que, em tese, haveria oferta de recursos humanos e financeiros destinados exclusivamente para isto por parte do IBAMA. Para uma contextualização da relação entre o movimento indígena e a questão ambiental e a comparação entre os recursos disponíveis, ao longo do tempo, para a Funai e para o IBAMA, especificamente destinados à conservação ambiental, ver LAURIOLA, Vincenzo Maria, “De quem é o Monte Roraima? Terras Indígenas e Unidades de Conservação entre os dilemas da conservação na Amazônia Brasileira”, in MPEG/PPG7/ABA. Relatório do PPD/PPG7 nº1177/99, Alternativas de desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia, 2006, (no prelo).

<sup>239</sup> Institui-se um GT para buscar compatibilizar as duas coisas (TI e UC). Se após um ano se mostrarem incompatíveis, I. Reclassifica a área incidente como RIRN; II. Retifica os limites da UC de modo a subtrair a área incidente sobre a TI; III. Revoga o ato de criação da UC, quando sua área original for totalmente incidente sobre a TI e se comprovar a

a proposta não foi aceita, e o SNUC findou por mencionar, em seu artigo 57, que em casos de sobreposição entre TIs e UCs, seria instituído um GT interministerial para solucionar o impasse. Adriana Ramos (2004: 16) conta os desdobramentos desta diretriz, sendo que, inicialmente, foram criados dois GTs, ambos com representantes de interesses indígenas e ambientalistas, mas nenhum dos dois logrou concretizar avanços sobre a questão antes de expirar. Finalmente foi criado um terceiro GT em 2003, que nem chegou a se reunir, pelo entendimento por parte do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA de que não era da competência do CONAMA a presidência do GT. Resultado: o impasse segue sem solução. Segundo Faleiro (2005:81), a sobreposição de *cosmografias jurídicas* distintas, ambas de responsabilidade da União, sobre um mesmo território e um mesmo grupo de pessoas é uma questão que cabe à Advocacia Geral da União solucionar. Entretanto, nunca houve tal demanda por nenhuma das partes supostamente interessadas no desfecho do impasse: seja IBAMA, seja Funai, Ministério da Justiça, Ministério Público ou Ministério do Meio Ambiente (*idem*).

Podemos dizer que esta questão insere-se no debate mais amplo, acalorado e ideologizado, protagonizado nas discussões que subsidiaram a formulação do SNUC, sobre a possibilidade de conservação aliada à presença humana. Com efeito, se o SNUC já prevê esta conciliação para o caso das populações tradicionais, é, de certo modo, incompreensível a não inserção dos índios na política das UCs brasileira, pois isso gera uma lacuna com relação à vontade de grupos indígenas de contar com a implantação de uma UC em seu território. Provavelmente da parte dos defensores dos direitos indígenas deve haver grupos que se opõem a esta medida, tendo em vista o fato de uma UC, ainda que de uso sustentável, restringir a liberdade de reprodução do modo de vida indígena. Ainda que pertinente, essa alegação obscurece o fato de que existem grupos indígenas que anseiam por um respaldo administrativo que lhes garanta o direito a contar com políticas que assegurem especificamente a proteção ambiental de parte de suas terras. A questão, neste caso, passa a ser *se e como* um órgão ambiental poderia contribuir com a conservação de

---

impossibilidade de compatibilização ou a reclassificação. Se UC e TI se mostrarem compatíveis e a UC for reclassificada como RIRN, prevê-se a compensação às comunidades indígenas pelas restrições decorrentes destas medidas (Fonte: Ricardo (org.), Box Reserva indígena de Recursos Naturais, 2004).

territórios indígenas. Atualmente, somente a sobreposição entre TIs e UCs, de um modo bastante informal, pessoal e idiosincrático, pode subsidiar esta proteção requerida pelos índios<sup>240</sup>.

O fato de haver tantas sobreposições entre TI e UCs no Brasil, e de não haver um instrumento jurídico que viabilize proteção ambiental em áreas indígenas (com recursos e pessoal capacitado especialmente para isso) desvela uma grave desarticulação entre os diferentes órgãos do Estado que lidam com a política de gestão territorial no país (notadamente IBAMA, INCRA e FUNAI)<sup>241</sup>. Vista como uma disputa entre território e poder (LEITÃO, 2004: 21), esta desarticulação acaba por inviabilizar o cumprimento dos deveres da União, tanto de proteger territórios para conservação da biodiversidade, quanto de delimitar áreas para proteção dos povos indígenas. Para pontuar o lugar de fala desta desarticulação vale mencionar o fato de que as terras indígenas consistem em 12,50% do território nacional e 20,96% da Amazônia legal brasileira (SANTILLI, 2004: 14), e que, para utilizar uma comparação midiática a respeito da importância da biodiversidade brasileira, em apenas um hectare da floresta amazônica pode ser encontrado maior número de espécies diferentes do que em toda a América do Norte; ou que apenas em uma de suas árvores podem ser encontradas tantas espécies de formigas quanto existe na Inglaterra<sup>242</sup>. Por fim, congressos internacionais de áreas protegidas, especialmente as assembleias gerais da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e os Congressos Mundiais sobre

---

<sup>240</sup> De acordo com Vincenzo Lauriola (no prelo), o caso da Raposa Serra do Sol, que está sobreposta ao Parque Nacional Monte Roraima, tem uma “formulação falha e contraditória” que tenta compor suas duas finalidades sob a égide da “dupla afetação”, e com isso “abre precedentes arriscados, brechas de negociação, indefinições, incertezas, incoerências potencialmente perigosas, capazes de minar os alicerces dos direitos fundiários indígenas que, delineados pela Constituição Brasileira de 1988, vêm sendo objetos de crescentes ataques políticos”.

<sup>241</sup> BARRETO FILHO (1997, *apud* BENSUSAN, 2004: 71) sugere “que a existência de um ordenamento jurídico integrado não seria suficiente para gerar uma efetiva ação correspondente e aponta para um cenário ideal onde haveria um redesenho da estrutura do Poder Executivo integrando agências que lidam com a gestão do território – como o Incra, a Funai e o IBAMA – criando algo como um Ministério da Gestão Territorial e dos Recursos Naturais”.

<sup>242</sup> De acordo com relatório da Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente para a Amazônia (1991), intitulado “Amazonia without myths”.

Parques Nacionais e Áreas Protegidas, detectam como de grande importância a preservação ambiental que ocorre nos territórios indígenas e de grupos tradicionais<sup>243</sup>.

Tanto nas UCs de uso sustentável habitadas por populações tradicionais, quanto nos territórios indígenas ou quilombolas que estejam sobrepostos a áreas de conservação, toda definição de manejo de recursos naturais que não tome os fatores humanos, sociais e culturais como ponto de partida tende a ser inviável (LAURIOLA, no prelo). De acordo com Vincenzo Lauriola, é preciso estar atento:

“aos riscos associados ao crescimento do conteúdo ‘ecológico’ das novas políticas indigenistas e socioambientais mais em geral: o da possível excessiva ‘ecologização’ das questões de direito à autonomia e à diferença das populações indígenas e tradicionais mais em geral, à qual poderiam estar associados os riscos de políticas mais ‘ecocráticas’ que democráticas. Resumindo, se o direito humano à diferença e à livre escolha é o mais importante, os povos indígenas, como as demais sociedades humanas, não podem abrir mão do direito a não se encaixar nos estereótipos ocidentais de ‘ecologicamente corretos’” (LAURIOLA, no prelo).

De todo modo, por mais claro que tenha sido o texto constitucional com relação aos direitos originários indígenas sobre as *terras que tradicionalmente ocupam*, as diversas expropriações a que esses grupos foram submetidos ao longo dos séculos e ainda nos dias de hoje nos faz perceber que entre a lei e sua aplicação há um imenso caminho. Até porque, fazendo uma generalização bastante apressada, podemos dizer que os territórios tradicionalmente ocupados

---

<sup>243</sup> A ONG *Forest Trends* realizou recentemente um levantamento global do papel dos grupos indígenas e tradicionais para a conservação da biodiversidade e declarou que a área conservada por essas populações é quase tão grande quanto a área de reservas oficiais, sendo que os custos para esta conservação são ínfimos, comparados aos despendidos nas políticas ambientais mundiais (conforme reportagem publicada no *site* da SBPC, em 27 de julho de 2004). Vincenzo Lauriola (no prelo) em sua pesquisa encontrou alguns dados que também endossam esta idéia: de que os índios preservam um patrimônio coletivo mundial eficientemente e praticamente de graça.

pelos índios têm sido, em grande medida, definidos e redefinidos ao longo dos inúmeros processos de expansão de fronteiras e implantação de projetos de desenvolvimento do país, de sorte que mesmo *a organização social, os costumes, línguas, crenças e tradições* têm sido amplamente resignificados em face dessas transformações. Neste contexto, os direitos aos territórios tradicionais indígenas e quilombolas devem ser compreendidos como pautados por uma tradicionalidade voltada para o futuro, e não para o passado. Ou seja, o adjetivo *tradicional* vinculado ao território, deve ser interpretado como tendo significado para a manutenção da identidade atual, e não pretérita, “sendo de todo irrelevante o espaço imemorialmente ocupado pelos ancestrais se não mais se configura como culturalmente significativo para as gerações presentes” (DUPRAT, s/d). De igual modo afirma Beckhausen (s/d), quando diz que o texto constitucional, que tem como princípio maior o respeito à dignidade humana, não poderia se referir às terras que estejam ocupando os remanescentes de quilombos como a uma área imemorial, ou com resquícios que comprovem antiguidade inegável do grupo na área, pois que depende-se da própria proteção consagrada a estes povos na Constituição que eles foram seguidamente expulsos e espoliados de suas terras<sup>244</sup> – o mesmo podendo, na grande maioria dos casos, ser afirmado com relação aos índios e às populações tradicionais.

Entretanto, se não devemos nos ater a um passado mais que pretérito (FERREIRA, 1999), tampouco podemos nos furtar de levá-lo em consideração quando estes resquícios do passado indicam elementos importantes para a manutenção cultural e social dos grupos étnicos na atualidade. Isto rechaça o entendimento segundo o qual as *terras tradicionalmente ocupadas* pelos índios de que trata a Constituição incluem apenas aquelas que assim se configuravam no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, compreendo esta data como o *insubstituível referencial* para o reconhecimento aos índios desse *delicado tema da ocupação das terras* a serem demarcadas pela União para posse permanente e usufruto exclusivo dessa ou daquela etnia aborígine (BRITO, 2008). O reconhecimento desta data como a *chapa*

---

<sup>244</sup> O voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal a respeito da demarcação da TI Raposa Serra do Sol afirma que as populações indígenas foram “cada vez mais empurradas para zonas ermas ou regiões inóspitas do País, num processo de espremedura topográfica somente rediscutido com a devida seriedade jurídica a partir, justamente, da Assembléia Constituinte de 1987/1988” (§61).

*radiográfica* da questão, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Brito, configura:

“(…) um marco objetivo que reflete o decidido propósito de *colocar uma pá de cal* nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação da área indígena. Desta maneira evita-se, simultaneamente: a) a fraude da subtânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência da expulsão de índios para descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição” (BRITO: 2008, §68, grifos conforme original).

Este entendimento entra em contradição com o reconhecimento de que os índios sempre foram espoliados de suas terras, já que toma arbitrariamente o dia da promulgação da Constituição Federal de 1988 como marco determinante para a definição do que sejam as terras “tradicionalmente ocupadas”, definindo-as, sem mais, como as áreas que devem ser demarcadas pelo Estado. De certa maneira, esta data passa a se constituir como marco responsável pela gênese da terra indígena, do ponto de vista do Estado. Todas as áreas que antes eles ocupavam e perderam não é relevante, e todas aquelas que eles lograram conquistar (ou ao menos os lugares em que eles vieram a se estabelecer depois de reiterados processos de espoliação) e que estejam em sua posse no momento deste *marco*, é o que definitivamente institui as *terras tradicionalmente ocupadas* pelos índios. Esta mesma discussão está sendo feita com relação à definição das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas.

Uma concepção tal de *marco* temporal para definir as áreas que servem ao desiderato de preservar o patrimônio cultural brasileiro, reiteradamente exaltado na Constituição de 1988, não é adequada para as finalidades previstas. Sabemos de inúmeros casos em que grupos culturalmente diferenciados ficam impedidos de acessar locais que lhes são de enorme importância social e

cultural, por serem estes lugares considerados propriedade de outrem, ou destinados a outras finalidades, mais ou menos reconhecidas como de interesse da União<sup>245</sup>.

Devemos lembrar que a única ressalva expressa no texto constitucional com relação aos direitos territoriais indígenas é quando há *relevante interesse público da União*, segundo o disposto em lei complementar (Art. 231, § 6º)<sup>246</sup>.

O tema focado neste trabalho diz respeito exatamente a essa ressalva: ou seja, de quando a própria União contrapõe objetivos distintos a uma mesma área, visando o interesse público, simultaneamente criando UCs, e TIs num mesmo território. Nestes casos, não é óbvio do ponto de vista de parte dos atores responsáveis pela implementação dessas políticas públicas, que os direitos territoriais indígenas prevaleçam sobre os objetivos conservacionistas ou preservacionistas determinados para a mesma área, conforme comentou Falheiro (2005: 73):

---

<sup>245</sup> Existem casos em que grupos étnicos ficam impedidos de acessarem seus cemitérios, seja para realizar preces e ritos aos mortos, seja para enterrar outros mortos, como relatado por lideranças quilombolas que vivem em Alcântara (Maranhão), em decorrência da implantação de uma base de lançamento de foguetes nos arredores da área do cemitério. Veja também um caso de jurisprudência sobre o assunto: "Estando a permanência dos posseiros no local garantida por anterior decisão do Tribunal Regional Federal que não é objeto do presente recurso, a questão devolvida a esta Corte cinge-se à possibilidade da convivência provisória destes com os índios a serem introduzidos na área em litígio. A alusão a iminente conflito não se presta a suspender a decisão que autoriza a entrada dos silvícolas nas terras indígenas cuja posse lhes é assegurada pelo texto constitucional, sob pena de inversão da presunção da legitimidade do processo de demarcação. (...) Recurso provido para restabelecer a decisão proferida pelo Juízo de origem, *autorizando o retorno da Comunidade Indígena Xavante à Terra Indígena Marãiwatséde, sem prejuízo, por enquanto, da permanência dos posseiros no local onde estão.*" (RE 416.144, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 10-8-04, DJ de 1º-10-04, grifos nossos). Disponível em:

<[http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?PROCESSO=416144&CLASSE=RE&cod\\_classe=437&ORIGEM=IT&RECURSO=0&TIP\\_JULGAMENTO=M](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?PROCESSO=416144&CLASSE=RE&cod_classe=437&ORIGEM=IT&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M)>.

<sup>246</sup> Além disso, ainda conforme a Constituição Federal de 1988, a remoção dos indígenas de suas terras só é legal se houver *caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população* ou caso haja *interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco* (Art. 231, §5º).



“Para alguns [técnicos da FUNAI], a superposição nem sequer existe. Pois ao reconhecer a TI, o Estado está anulando automaticamente qualquer ato que incida sobre a área, incluindo, a criação de UC. Para outros, esse reconhecimento força a coexistência de dois instrumentos jurídicos na mesma área, o que obrigaria a relativização de ambos em prol da compatibilidade das finalidades. Já alguns analistas do IBAMA, questionam o procedimento de reconhecimento de TI e, com isso, a sua validade, almejando, assim, a prevalência da UC”.

Vincenzo Lauriola (no prelo) afirma que o IBAMA, em princípio, só reconhece a existência de uma sobreposição caso a TI já tenha sido homologada. Este argumento estaria fundamentado na idéia de hierarquia das fontes jurídicas, tendo em vista que o decreto de criação da UC, assinado pelo Presidente da República prevaleceria sobre a portaria de demarcação da TI, assinada pelo Ministro da Justiça (LAURIOLA, 2005).

Em contrapartida, pode-se argumentar que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são objeto de específico e preciso tratamento normativo no texto constitucional, enquanto as unidades de conservação resultam de normas infra-constitucionais, que por esta razão devem se submeter àquelas e não o contrário” (GUIMARÃES, 2004) conforme o fez Paulo Guimarães, em texto publicado na página do Conselho Indigenista Missionário (CIMI)<sup>247</sup>.

Além disso, Paulo Guimarães afirma que enquanto o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) não for revogado, deve-se atentar à figura do Parque Indígena que está definida no artigo 18, da seguinte forma:

---

<sup>247</sup> Conforme relata o autor, este texto foi encomendado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por meio de um convite para esta instituição participar e expor seu ponto de vista sobre *"Eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação, e conservação da biodiversidade em áreas indígenas"*.

"Parque indígena é a área contida em terra na posse de índios, cujo grau de integração permita assistência econômica, educacional e sanitária dos órgãos da União, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região.

§ 1º - Na administração dos parques serão respeitados a liberdade, usos, costumes e tradições dos índios.

§ 2º - As medidas de polícia, necessárias à ordem interna e à preservação das riquezas existentes na área do parque, deverão ser tomadas por meios suasórios e de acordo com o interesse dos índios que nela habitam.

§ 3º - O loteamento das terras dos parques indígenas obedecerá ao regime de propriedade, usos e costumes tribais, bem como às normas administrativas nacionais, que deverão ajustar-se aos interesses das comunidades indígenas" (art. 28, BRASIL, 1973).

De acordo com o entendimento deste autor, “com exceção da referência ao *grau de integração* dos índios, por ter sido derogada pelo atual texto constitucional, o disposto neste art. 28 do Estatuto do Índio foi recepcionado pelo atual texto constitucional, como expressão da compatibilidade entre o disposto nos arts. 225 e 231 da CF” (GUIMARÃES, 2004).

Entretanto, em outro momento de sua argumentação afirma que qualquer afetação que o poder público quiser fixar sobre as terras indígenas é nula e acrescenta:

“Mesmo a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, que por sua definição e por seus objetivos básicos poderia comportar eventual compatibilidade com as terras indígenas, no momento em que seu uso pelas ditas *populações tradicionais*, cuja qualificação não é definida em lei, é submetido, nos termos do art. 23 da Lei 9985/2000, a um *“contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei”*, torna-se absolutamente impraticável qualquer possibilidade de conciliação entre estes dois institutos jurídicos” (GUIMARÃES, 2004, grifos conforme o original).

Citações defendendo ambos os lados poderiam ser arroladas *ad nauseam*, entretanto, os principais argumentos de ambos os lados já foram destacados e, para nossos objetivos, isto basta. Concordamos com a colocação de Ricardo e Macedo, de que “é sobretudo no terreno da política que os conflitos decorrentes de sobreposições territoriais podem chegar a um bom termo” (RICARDO e MACEDO, 2004: 8). Inclusive as decisões jurídicas, como vimos no capítulo dois, embora sejam amparadas e delimitadas pelas normas e por técnicas e procedimentos metodológicos, como a proporcionalidade, são fundamentalmente construções argumentativas, e colocam-se no terreno da política, instituindo e participando dos processos de decisão e definição do possível, do devido e do proibido.

Passaremos agora a analisar alguns casos de sobreposição de áreas indígenas com a RDS Mamirauá a partir de depoimentos de moradores das áreas (indígenas e não-indígenas), de funcionários do Instituto Mamirauá e de membros da Uni-Tefé, bem como de bibliografia publicada especificamente sobre o tema e a área.

#### **4.3.2. Considerações sobre a relação entre o Instituto Mamirauá e as populações indígenas**

Na RDS Mamirauá, índios e não-índios têm fontes de renda muito semelhantes, já que a maioria vive da agricultura, dos recursos da floresta e da pesca (REIS, 2004: 552; FAULHABER, 1987, 2004; PIRES, 2004: 562; LIMA e ALENCAR, 2001). Como já mencionado neste capítulo, desde final dos anos de 1970, há mobilização política local (dos índios e dos não-índios) para assegurar a preservação de lagos contra a invasão de pescadores “de fora”, como são denominados pelos moradores, os pescadores vindos das cidades vizinhas e dos grandes centros comerciais<sup>248</sup>. Entretanto, sempre houve dissidências internas, em que alguns dos moradores locais burlavam a mobilização em prol da preservação dos lagos com o objetivo de realizar pesca com fins comerciais, ou permitiam a pesca dos pescadores de fora (por meio do “arrendamento dos

---

<sup>248</sup> Dependendo da comunidade e do ecossistema predominante, as disputas com relação ao acesso uso dos recursos ocorre primordialmente com relação aos recursos pesqueiros ou com relação aos recursos florestais, especialmente madeireiros. Há casos em que ambos os recursos são objetos de disputa.

lagos”)<sup>249</sup>. Estas dissidências devem ser vistas sob o prisma das formas paternalistas e de dominação que permeiam as relações entre os ribeirinhos (índios e não-índios) e comerciantes locais<sup>250</sup>, ou, como vimos no caso do Acordo de Pesca do rio Unini, entre ribeirinhos e empresários.

Como já afirmado no capítulo dois, Roberto da Matta considera que o sistema brasileiro de justiça seja formado pela oscilação de dois códigos diferentes e complementares: um é a justiça do Estado, impessoal e abstrata; outro é uma “justiça fundada na moral pessoal e numa leitura da sociedade como comunidade de pessoas morais que gozam de uma ‘real’ igualdade substantiva” (DAMATTA, 1993: 187). O primeiro compreendido como um discurso localizado no *mundo da rua*, e o segundo localizado nos espaços pessoais da *casa* e da *família*. Sob este prisma, podemos afirmar que as relações sociais locais eram baseadas primordialmente em códigos pessoais e de trocas de favores situadas nos *espaços da casa*, e que a chegada da Reserva de Desenvolvimento Sustentável e da Terra Indígena trazem, incluindo-a no jogo de poderes em disputa, uma racionalidade formalista e abstrata, situada no *mundo da rua*, para o entendimento e definição das questões de justiça e de direitos que permeiam as relações sociais e o uso dos recursos naturais nesses locais. Não apenas isso. A chegada deste direito oficial, como nos ensinou Moore (1978), DaMatta (1993) e Carneiro da Cunha (1986), não significa sua incorporação automática ou sua sujeição e compactuação por parte das populações locais. Além disso, trata-se aqui, também, do reconhecimento de direitos multiculturais por parte do Estado e, conseqüentemente, da garantia de respeito aos costumes locais, e, portanto da legitimação, por parte de uma certa ótica estatal, dos direitos costumeiros acordados localmente. Trata-se, por conseguinte, de um campo evidente de sobreposição de justiças distintas, locais e estatais, ambas legítimas em maior ou menor grau do ponto de vista dos atores locais e estatais. Nesse contexto não devemos obliterar, conforme vimos mais pormenorizadamente no capítulo anterior, a sobreposição e contradição entre certas normas estatais, notadamente, destinadas à conservação ambiental e à proteção da diversidade

---

<sup>249</sup> Este tipo de situação é amplamente estudada pela Escola dos *commons*, que tem por objeto de estudo (teórico e prático) a autogestão de recursos de uso comum pelos mais diversos grupos.

<sup>250</sup> Especialmente com os regatões, que, ainda hoje, são denominados de patrões pelos ribeirinhos, mantendo a resquícios do sistema de aviamento que imperava na época de extração da seringa (DEAN, 1989; ALLEGRETTI, 2002).

cultural; e também a sobreposição e contradição das normas locais entre si, as normas do *mundo da casa*; e finalmente, a relação entre esses dois sistemas.

Alguns conflitos que existiam na região com relação ao uso dos recursos naturais sob o sistema pessoal e local permaneceram à revelia, a despeito e às vezes insuflados pela chegada, ainda que falha, dos sistemas impessoais e abstratos de justiça e regramento situados sob a égide estatal, com a demarcação das terras indígenas e a criação da RDSM. Nesta situação em que há a noção de que existem possibilidades distintas de acessar diferentes políticas públicas, TI e UC de uso sustentável, uma das questões sociológicas que surgem é: o que faz com que grupos sociais se mobilizem para demandar a criação de uma RESEX (como foi o caso no PNJ, analisado anteriormente), ou de uma terra indígena (como será analisado aqui) ou de, simplesmente, não se mobilizar? E quando não se mobilizam, em que medida estão se conformando ou não com as regras estatais acordadas e/ou impostas após a criação da UC?

Seguindo o raciocínio de Faulhaber (2001):

“Compreendemos os movimentos sociais como uma intervenção deliberada de atores políticos. A análise desta intervenção implica considerar não apenas as ‘fontes exógenas’ de pressão, mas também as próprias formas de organização e representação das populações concernidas. Essas instâncias de representação são criadas a partir da interação com determinadas instituições como IBAMA ou Funai, e com representantes do poder local (lideranças indígenas). Compreendemos, portanto, a relação entre os atores a partir de suas práticas discursivas dentro do campo político regional”<sup>251</sup>.

Faulhaber (1987) analisa situações em que ocorreram alianças travadas entre membros de distintas origens indígenas (Miranha, Mayoruna e Cambeba) na década de 1980, na área em que posteriormente foi implantada a RDS Mamirauá. Essas alianças ocorreram visando atingir

---

<sup>251</sup> Tradução da autora de trecho do artigo de Priscila Faulhaber, intitulado “Identificación de poblaciones, indianidad y ambientalismo: las RDS sociales em Tefé”. *In*: V Mani Mundo, *Estúdios em la Amazônia Colombiana*. Ceds (?), Universidad Nacional de Colombia, 2001.

interesses comuns, como a *garantia do território e a libertação dos patrões*. Segundo a autora, foram alianças políticas inseridas num *contexto específico de disputa entre grupos por recursos e valores*. Em pesquisa realizada com populações que habitavam a área antes da chegada da RDS, Priscila Faulhaber aponta:

“Conforme indicam depoimentos de Miranhas, a perda de seu território original, no Alto Japurá, com o impacto da frente seringalista, acarretou a fragmentação do grupo, que foi disperso em vários pontos dos rios Japurá e Solimões. A iniciativa de José Trovão, antigo tuxaua, que reuniu os Miranhas na aldeia do Miratu, possibilitou a constituição de sua identidade tal como foi definida com referência ao novo território por eles ocupado até os dias de hoje. Sua organização social refere-se, também, à interação com os proprietários e comerciantes vizinhos, que interfere, por sua vez, sobre os próprios limites territoriais”<sup>252</sup> (FAULHABER, 1987: 52).

A demanda por reconhecimento étnico, como temos visto, só faz sentido em situações de contato tanto com o aparato estatal quanto com grupos sociais que com eles interagem e possibilitam a constituição de contrastividades, os *sinais diacríticos* barthianos. Este entendimento com

---

<sup>252</sup> Processos de migração como este são muito comuns não apenas na Amazônia mas em todo Brasil, como foi afirmado pelo Ministro Carlos Ayres Brito em seu voto a respeito do julgamento da demarcação da TI Raposa Serra do Sol no STF (voto proferido em 27/08/2008, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/listarCoberturaItem.asp?palavraChave=104839&servico=noticiaCoberturaEspecialControle>>, acessado em diversas datas) . Esta constatação nos remete às dificuldades de eleger 1988 como *marco* para a definição territorial dos grupos indígenas, conforme discussão que já havia sido feita no início do presente capítulo. Não é possível, diante da situação observada em Mamirauá concordar com a afirmação feita por João Pacheco de Oliveira quando argumenta que: “Dadas as características e a cronologia da expansão das fronteiras na Amazônia, os povos indígenas detêm parte significativa de seus territórios e nichos ecológicos, enquanto no Nordeste tais áreas foram incorporadas por fluxos colonizadores anteriores, não diferindo muito as suas posses atuais do padrão camponês e estando entremeadas à população regional” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999: 18).

relação às dinâmicas identitárias parte dos pressupostos defendidos por Barth (1968) e Weber (1921) e que autores como João Pacheco de Oliveira (1999) retomam, segundo os quais:

“é um equívoco pretender reportar-se a uma condição de isolamento (localizada no passado) para vir a explicar os elementos definidores de um grupo étnico, cujos limites (*boundaries*) seriam construídos – e sempre situacionalmente – pelos próprios membros daquela sociedade. Isso leva a propor o deslocamento do foco de atenção das culturas (enquanto isoladas) para os processos identitários que devem ser estudados em contextos precisos e percebidos também como atos políticos (recuperando assim a definição weberiana de ‘comunidades étnicas’) – cf. Weber, 1921)” (PACHECO DE OLIVEIRA, 1999: 20).

Em outros termos, a definição da nossa identidade é sempre feita ao longo de um diálogo com – e às vezes de uma luta contra – as coisas que os nossos ‘outros doadores de sentido’ vêem ou querem ver em nós (TAYLOR, 1992: 50).

No caso das populações que aqui nos importam, antes de haver a RDS, apesar das semelhanças como relação à apropriação dos recursos naturais entre os *caboclos* (LIMA, 1992) da região, parte deles se definiu como indígena com o objetivo de acessar políticas diferenciadas e garantir territórios exclusivos:

“Apesar de pouco se distinguirem dos regionais, que como eles vivem do pequeno comércio e da pequena agricultura, recorrem à categoria ‘índio’ como símbolo para defender diante do delegado o direito de organização e da utilização do território e dos recursos dele provenientes. (...) A etnicidade envolveria, assim, aspectos políticos e simbólicos, sendo a identidade étnica construída no processo político das relações entre grupos diferenciados” (FAULHABER, 1987: 67).

Comentando o estado atual da luta indígena de grupos que se encontram nas reservas de Mamirauá e Amanã, Adolfo de Oliveira afirma:

“O que está em jogo aqui, a meu ver, é o conflito entre projetos políticos alternativos de relação entre povos Indígenas e agências da sociedade civil e do Estado; representá-los de outra forma – como simples conflitos pela posse e uso de recursos naturais - não só levaria a distorções indesejadas na pesquisa, como ainda resultaria na invisibilização do caráter que julgo central nas reivindicações de identidade étnica no Brasil na atualidade: a afirmação de povos e organizações indígenas como **agentes políticos** de direito próprio” (OLIVEIRA, 2008, grifos conforme original).

De um lado, a inserção do Estado enquanto gestor de políticas diferenciadas para indígenas suscita reações diversas do ponto de vista sociológico: há conflitos e disputas tanto internas aos grupos que se reconhecem como índios, sendo que algumas pessoas não se reconhecem e/ou não são reconhecidas como índias, mas vivem em comunidades onde a maioria dos moradores se reconhece enquanto tal; como também há disputas envolvendo a legitimidade da *indianidade* dos grupos que assim se reconhecem, conferida ou questionada por grupos envolventes. Tudo isso só demonstra que se trata de uma arena de disputas em que os conceitos e as identidades não existem de forma substantiva e cristalizada. São construções sociais e políticas que vão sendo definidas no curso da história e por atores políticos. Conforme colocou José Maurício Arruti:

“A adoção da identidade de remanescentes [ou de indígena, ou de população tradicional, adicionamos] por uma determinada coletividade, ainda que possa fazer referência a uma realidade comprovável, é, com muito mais força, a produção dessa própria realidade” (ARRUTI, 1997: 23).

Por outro lado, as dinâmicas identitárias ganham nova dimensão quando o território passa a ser delimitado como UC. A partir do momento em que há a definição legal de um território pensado para *preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais* (art. 20, §1º, SNUC), que é como é definido o *objetivo*



*básico* das RDS, parte das populações que anteriormente optaram por se distinguir dos regionais e definir uma etnicidade indígena, são parceiras e entusiastas da idéia de conservação que a RDS instaura, enquanto parte dela nega sua participação nas atividades de manejo e alternativas econômicas propostas pelo IDSM. Além disso, alguns que até então não haviam reivindicado nenhum reconhecimento étnico pelo Estado buscaram o reconhecimento de direitos específicos após a criação da RDS, e, em alguns casos, claramente em oposição às regras instituídas pela UC. Há ainda o fato de que algumas populações locais não são reconhecidas (por si ou pelos outros) nem como tradicionais, nem como indígenas. O que explica essa diversidade de situações?

Em primeiro lugar, reforça a idéia de que perfil conservacionista não está necessariamente associado a etnicidade, pois tanto não-índios participam da conservação quanto índios; e há não-índios que não respeitam as regras de conservação tanto quanto índios (FERREIRA *et al.* 2007; LIMA e POSSOBON, 2004). Isso significa que não é possível afirmar a especificidade indígena na região de Tefé em termos de perfil conservacionista ou predatório. Ou, ainda, que tomar como eixo central do conflito a disputa por recursos naturais não é a via mais adequada.

Implica, além disso, pensar a dinâmica do significado que é conferido à idéia de *tradicional*, de *indígena*, de *remanescente de quilombo*, de *ribeirinho* e de *extrativista* pelas próprias populações locais. Obviamente este significado é construído também em relação à projeção do Estado para estas categorias. Esse caldo identitário e seus diversos arranjos e rearranjos sociais e institucionais, constituídos na inter-relação e constituição dos grupos enquanto tais entre si e com as diversas instâncias no âmbito do Estado, ganha novos contornos quando se trata de implantar políticas identitárias e políticas conservacionistas. Em casos *fronteiriços* como os que aqui se enfoca, vale retomar as questões propostas por James Clifford:

“¿Quién habla en nombre de la autenticidad cultural? ¿Cómo se representan la identidad colectiva y la diferencia? ¿Cómo se define a sí misma la gente, con, contra y a pesar de los otros? ¿Cuáles son las cambiantes condiciones históricas locales y mundiales que determinan estos procesos?” (CLIFFORD, 1994: 341).

Num e noutra caso, isto é, tanto para conferência do estatuto de terra indígena, quanto para a definição de uma RDS, é necessário operar a demarcação de fronteiras (simbólica, sociológica e

territorial) por parte dos próprios grupos, e esta demarcação deve ser feita de forma a ser inteligível e coerente com os critérios definidos no âmbito legislativo e executivo do Estado. É preciso, nos termos de Clifford, *provar e fazer visível algo que está à flor da pele* (idem: 383):

“As fronteiras entre quem é e quem não é da comunidade, quase sempre muito porosas, passam a ganhar rigidez e novos critérios de distinção, genealogias e parentescos horizontais passam a ser recuperados como formas de comprovação da inclusão ou não de indivíduos na coletividade” (ARRUTI, 1997: 23).

Neste contexto, de implicação mútua de políticas públicas diversas e de confronto com juridicidades distintas, é possível afirmar que:

“Reconhecer a construtividade, ligada à ‘plasticidade identitária’ que marca boa parte dessas comunidades, *antes de vir a deslegitimar* o lugar dos pretendentes, serve como um  *sinal de alerta* para aqueles que operam na correlação de forças que definirá  *qual é este lugar e quais as formas de acesso a ele*” (ARRUTI, 1997: 30, grifos nossos).

Seguindo esse raciocínio:

“A etnicidade não marcaria, portanto, o reconhecimento de semelhanças previamente dadas, inscritas naturalmente nos corpos e nos costumes e cuja explicação estaria no passado, mas uma atitude positiva e propositiva, através da qual  *seriam produzidas demandas e um projeto comum, ou seja, cuja vinculação e razão de ser está no futuro*” (ARRUTI, 1997: 18. Grifos nossos).

“Assim, as críticas recentes a uma perspectiva exclusivamente pragmática não devem desenhar um recuo essencialista, da mesma forma que as noções de etnogênese e de invenção não devem descartar a consideração dos elementos identitários eles mesmos,

nem negar sua legitimidade. No lugar dessa dicotomia, devemos reconhecer a *relação dialética que se estabelece entre o herdado e o projetado, entre passado e futuro que, no curso das interações, submete elementos de cultura, de estrutura e de memória a re-significações e re-atualizações*. A constatação das permanências, dos sincretismos e das contrastividades não serve mais como resposta, mas como ponto de partida” (ARRUTI, 1997: 28-9. Grifos nossos).

Se até então o cenário de diálogo com o Estado naquele local tinha a possibilidade de ser sociologicamente definido em termos de grupos étnicos, com todas as confluências e divergências internas, a partir da chegada da RDS o cenário também foi definido em termos conservacionistas. Havia, portanto, dois eixos diferenciados de intervenção forte do Estado, ou de juridicidades abstratas e impessoais, *do mundo da rua* (DAMATTA, 1993), na realidade local: uma voltada à proteção indígena e outra voltada à proteção da biodiversidade.

Entretanto, a RDS delimita um espaço cuja gestão é fundamentada em usos conservacionistas e também pelo respeito às populações tradicionais. Há a delimitação de um espaço que, apesar de ser de domínio público, concede às populações tradicionais que habitam o local *direito real de uso* por meio de um contrato assinado entre as partes. A gestão da UC passa a ser feita de acordo com o Plano de Manejo, objetivando trazer benefícios para a biodiversidade e respeitando os modos de vida locais.

Entretanto, no caso das RESEX e das RDS, há a definição, no artigo 23 do SNUC, de que as populações tradicionais “*obrigam-se* a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação” (§1º, grifos nosso). Além disso, no parágrafo subsequente, há a seguinte determinação:

Art. 23, § 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo [populações tradicionais que habitam RESEXs e RDSs] obedecerá às seguintes normas:

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

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos

ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Compreender os processos de (auto)reconhecimento étnico nestes contextos nos permite perceber que os sistemas costumeiros de identificação e classificação, assim como os estatais, não são imutáveis ou isentos de contradições. De fato, não há um caminho unívoco a ser trilhado pelos grupos sociais no âmbito das dinâmicas identitárias. Vejamos de uma forma um pouco mais específica como esses processos ocorreram após a implantação da RDS.

No caso de Mamirauá, as diversas sobreposições entre terras indígenas e a UC têm características e histórias diferentes, sendo definidas tanto como não-conflituosas, como no caso da TI Jaquiri; como muito conflituosas, como no caso da TI Porto Praia, onde se registraram conflitos de várias ordens, tais como definição de territórios exclusivos, afirmações identitárias de etnias distintas e desinteresse pelas atividades formais de manejo de recursos naturais (LIMA, 2004).

A Terra Indígena Jaquiri, do povo Kambeba, foi declarada em 1982, demarcada em 1987 e homologada em 1991 (decreto 264, publicado em 30/10/1991). Não só Mamirauá se sobrepôs inteiramente a ela, mas ainda a área da reserva definida como zona focal inclui a TI. Neste caso, o interesse dos índios em receber apoio material e legal para fiscalização de seus lagos fez com que a reserva fosse bem aceita, já que se somava às atividades de fiscalização de lagos que eles já faziam anteriormente à reserva, até então apenas com o apoio da Igreja Católica (LIMA, 2004; FAULHABER, 2004; PIRES, 2004).

Por outro lado, a Terra Indígena Porto Praia, do povo Ticuna, foi demarcada em 2003 e homologada em 19/05/2004<sup>253</sup>, ambos após a criação da reserva. Já existiam conflitos relativos à apropriação de recursos naturais entre os vizinhos e também com pessoas de fora muito antes da chegada da reserva e até mesmo na época em que a Igreja incentivava a preservação de lagos (LIMA, 2004; FAULHABER, 2004; PIRES, 2004). Enquanto a comunidade Mirafior queria

---

<sup>253</sup> Não há informação sobre a data de declaração da TI Porto Praia nem no *site* da FUNAI, e nem no *site* do ISA, ambos acessados em 15/04/2009.

preservar o lago Baú, outras comunidades queriam que ele fosse utilizado com outras finalidades. A chegada da Prelazia com o movimento de preservação dos lagos legitimou a preservação que a comunidade Miraflor já realizava e, posteriormente, a chegada da reserva institucionalizou de forma mais impessoal a preservação dos recursos na região. Dada esta situação, os moradores da comunidade Porto Praia, que não concordavam com esta proposta de manejo de lagos, reivindicaram sua identidade indígena, e foi criada a TI Porto Praia. A partir de então estava garantido o usufruto exclusivo por parte dos índios ao lago Baú e seus recursos (LIMA, 2004).

É interessante notar que neste caso, como no anterior, o manejo comum dos recursos, que implica regras de *controle ao acesso* e *subtração* referentes aos recursos naturais (FEENY *et al.*, 2001), passou a contar com apoios políticos, morais e financeiros, com objetivos que visavam conciliar os usos comunitários de maneiras diversas: a Prelazia e o Instituto apoiavam o manejo comunitário sustentável, sendo que a primeira contribuiu para a constituição de um modelo *local-autônomo* de manejo comunitário (BENATTI *et al.*, 2003), em que a ênfase estava na manutenção dos modos de vida das populações locais; e o segundo trouxe um modelo fortemente baseado em pesquisas científicas para conferir sustentabilidade ao uso dos recursos naturais (QUEIROZ, 2004) e, para tanto, exigia maior dispêndio de recursos financeiros para sua manutenção e atualização – ambos, entretanto, enfatizando a preservação dos lagos e dos recursos naturais.

Pesquisadores apontam (LIMA, 2004; FAULHABER, 2004; REIS, 2004) que os Ticuna da região não mantiveram sinais diacríticos de sua indianidade, inclusive por causa do preconceito que ainda existe na região por parte dos e com relação aos índios de um modo geral. Este dado torna a questão mais complexa, pois existem famílias consideradas indígenas por algumas pessoas, que vivem no interior da Terra Indígena Porto Praia, mas que optaram por não se auto-reconhecerem como índias (REIS, 2004: 552). O povo Ticuna da região do Médio Solimões é proveniente das aldeias do Alto Solimões e migrou ao longo do tempo por diferentes localidades (Aiucá, 1910; Miraflor, 1920; Cauaçu, 1970; e Porto Praia, 1983):

“Deste ponto de vista, não se trata do estudo formal da sobreposição de entidades espaciais vazias, encaradas como meros artefatos construídos conforme projetos ambientais, indigenistas, ou para atender a demanda de grupos autocentrados. Trata-se,

antes de tudo, de pensar a significação de tais lugares para aqueles que neles vivem, em termos dos efeitos da relação entre a política indigenista e a política ambiental no processo de emergência de categorias e redes sociais, dentro de uma perspectiva histórica do estudo dos conflitos identitários e ambientais e das instâncias de participação social” (FAULHABER, 2004: 554).

No caso das TIs que estão fora da Reserva Mamirauá e cujos moradores fazem uso de recursos naturais do interior da reserva, como ocorre com as TIs Marajaí (anterior à reserva) e Cuiu-Cuiu (posterior à criação da reserva), não há conflito público com relação às atividades de manejo propostas pelo Instituto. Segundo Lima (2004: 541) esses indígenas aceitam diversos programas de extensão e assistência oferecidos pelo Instituto.

Entretanto, de acordo com entrevistas realizadas com membros do Instituto Mamirauá e com lideranças da RDS<sup>254</sup>, a sobreposição entre TIs e RDS em alguns casos representa um impedimento à síntese vislumbrada pela RDS de proteção ambiental e proteção às formas tradicionais de vida. Em uma delas, uma pesquisadora do IDSM afirmou, em depoimento colhido pela autora em 30/08/2005:

“E aí algumas comunidades, no caso, uma delas indígenas solicitou que a gente atuasse lá, então fomos para lá. Só que aí, no final das contas, a gente teve um monte de impasse com a FUNAI por que é uma outra instituição ligada à terra indígena, aí paramos nessa comunidade e continuamos nas outras duas. Aí, na sequência, uma das comunidades que não era indígena agora quer ser indígena, então o Instituto também já parou lá e aí ficou, sei lá, 500 metros de terra, que é a comunidade que sobrou [risos], que é o lugar onde na prática eu poderia estar atuando, né”.

---

<sup>254</sup> As entrevistas a seguir foram realizadas pela autora, em Tefé, entre agosto e setembro de 2005, com alguns coordenadores dos programas de alternativas econômicas do Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá

Num depoimento de liderança da RDSM, colhido em 21/08/2005, há a constatação da mesma situação:

P: Mas aí o Mamirauá, ele não está atuando agora nas áreas indígenas, né, está tendo essa divisão.

Beatriz: Lá é área indígena?

P: Não, é área indígena sim, mas só que a comunidade que eu moro não é. (...) Aí eu até parei [de fazer reunião nas áreas que passaram a se reconhecer como indígenas] depois que eu soube disso aí, né, aí não foi permitido mais a gente fazer reunião dentro da comunidade da área indígena.

Beatriz: Não foi permitido?

P: Foi, por que depende de passar esse problema aí que está resolvendo em Brasília, que não sabe [inaudível].

Beatriz: Mas qual é o problema de fazer reunião lá agora?

P: É por que área indígena parece que não é permitido, né?

(...).

Beatriz: Por que o Mamirauá não trabalha com indígena?

P: É por que a equipe do indígena, eles aí, é que não deixaram acontecer mais...

Em outro momento, na mesma entrevista, a liderança tentou escalear por que os indígenas não querem que os Programas de Alternativas Econômicas propostos pelo IDSM sejam realizados nas TIs:

“Não sei. Por que eu conversei com o rapaz [do IDSM e ele disse]: ‘Por nós a gente podia fazer, manter, trabalhar em parceria’, mas aí ninguém não sabe o que está acontecendo. Eu conversei lá com o pessoal da UNI[-Tefé], né. Aí ele [representante da Uni-Tefé] disse ‘Bem, esse programa ninguém num vai decidir agora por que isso está em Brasília.

Depois que isso vim de lá aí vai ser decidido aqui. Por enquanto isso está parado'. Aí ninguém não sabe se é meses ou é anos... Ninguém não sabe o tempo quando vai acontecer isso, essa parceria”.

Ou seja, aparentemente, o sistema impessoal e abstrato proposto pelo Estado, com todas as suas instâncias, setores e idiosincrasias, muitas vezes alheio à realidade local, é que será o responsável por decidir e definir como será a relação e a atuação dos órgãos indigenistas e conservacionistas nas áreas sobrepostas, e não os próprios moradores, sejam eles índios ou não-índios. Mais uma vez, decisões tomadas de cima para baixo. Enquanto isso, indefinição e inviabilidade para consecução de atividades que talvez fossem do interesse dos moradores locais e dos gestores. Como temos afirmado, entretanto, o aparelho estatal não é exatamente impessoal e abstrato, mas composto por servidores públicos que assumem posições políticas, mesmo quando são omissos (FALEIRO, 2005a; VIANNA, 2008 SANTOS, 2007). Boaventura de Souza Santos afirma que:

“Para a luta dos povos indígenas, o maior entrave colocado pelo judiciário para além da morosidade sistêmica, que afeta a todos, é a morosidade ativa, a decisão deliberada de não decidir, arquivar os casos e assim evitar abordar a questão dada a sua complexidade e os interesses envolvidos” (SANTOS, 2007: 80).

Se um dos objetivos do Instituto é promover o desenvolvimento sustentável na região, o fato de haver sobreposição de TIs nas RDSs parece constituir um entrave a este projeto em alguns casos. Alguns dos Programas de Alternativas Econômicas tiveram que ser suspensos a partir do momento em que certas comunidades começaram a reivindicar sua identidade indígena e o processo de delimitação de suas terras foi iniciado. Segundo estes pesquisadores, conquanto não exista uma parceria estabelecida com a FUNAI, eles alegaram não poder entrar nas TIs para desenvolver os projetos de Alternativas Econômicas e nem mesmo as pesquisas que subsidiariam o manejo sustentável dos recursos naturais da área. Entretanto, há algumas TIs que participam de atividades propostas pelo IDSM, e, portanto, é possível lançar a hipótese de que naquelas TIs em que o IDSM não pode entrar, houve alguma interdição ativa por parte dos próprios indígenas, inviabilizando a atuação do Instituto na área, como aponta o depoimento anteriormente transcrito.



A compreensão da mobilização destes grupos deve ser feita inserindo-os neste contexto de possíveis alianças, tanto com o Instituto Mamirauá, quanto com as associações e órgãos indígenas. Estes diferentes atores (Instituto e associações indígenas), que a princípio poderiam estar em parceria e em defesa das populações tradicionais, indígenas e dos recursos naturais, demonstraram ter dificuldades em efetivar parcerias com objetivos e interesses comuns.

O Instituto é o órgão que, por excelência, almeja implantar a idéia de desenvolvimento sustentável na Reserva, sendo, inclusive, o responsável pela sua gestão. A União das Nações Indígenas da região de Tefé (UNI-Tefé), por outro lado, é a instituição que representa a sociedade indígena do Médio Solimões, fundada em 1989, e que vem atuando em nome de reivindicações e lutas políticas indígenas.

De uma perspectiva política, o que diferencia as atribuições do Instituto Mamirauá e da Uni-Tefé é a maior ênfase em uma ou outra das sustentabilidades: no caso da associação indígena, o que se busca primordialmente é a sustentabilidade cultural dos povos indígenas; e no caso do Instituto, o compromisso maior é com a sustentabilidade ambiental da área da UC. Isso repercute e se reflete na base jurídica que respalda as TIs, que está centrada sobretudo na conservação cultural dos povos que abriga<sup>255</sup>, e na base jurídica das RDSs, que tem como fim a sustentabilidade dos recursos naturais que são utilizados pelas populações locais<sup>256</sup>. Do ponto de vista social, os membros que compõem o IDSM são principalmente cientistas e acadêmicos<sup>257</sup>; e os membros que

---

<sup>255</sup> Como afirma Santilli (2005: 162): "A demarcação e o 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 eles".

<sup>256</sup> Santilli (2005: 130) também observa: "Este modelo de conservação, socioambiental, pressupõe que as populações tradicionais sejam parceiras da conservação ambiental e legitimamente interessadas em participar da concepção e gestão das políticas públicas socioambientais".

<sup>257</sup> Existem alguns ex-moradores da RDSM que são contratados pelo IDSM para participarem da implantação dos programas de alternativas econômicas na Reserva. Alguns moradores das comunidades são contratados esporadicamente para auxiliar nas pesquisas biológicas que ocorrem na área da comunidade. Há ainda alguns moradores, geralmente lideranças formadas pela Igreja Católica, que às vezes recebem ajuda de custo do IDSM para fomentar a realização das reuniões de setor e as assembléias gerais. Existem ainda os Agentes ambientais voluntários, que inicialmente foram formados

compõem a Uni-Tefé são grupos indígenas e suas lideranças. Seria possível, ou mesmo desejável, *hibridizar* estas instituições? Ou seja, fazer do IDSM mais *etno* e da Uni-Tefé mais científica?

Segundo entrevista da liderança da Uni-Tefé realizada pela autora em 29/08/2005, a idéia é ter uma parceria com o Instituto, mas eles reconheceram ser muito difícil mudar a concepção dos índios de que a exploração dos recursos naturais deva dar-se conforme a proposta do Instituto, seguindo regras de manejo baseadas em estudos científicos:

“Então, o nosso papel hoje, como Uni-Tefé, devido às nossas parcerias é de fazer com que esses povos indígenas comecem a se conscientizar que a Reserva Mamirauá ela está trazendo benefício, mas um benefício planejado, que tem que obedecer algumas regras também, assim como sendo na terra indígena, esse daí precisa obedecer regras”.

De fato, a necessidade de conservar os recursos naturais também é partilhada pela liderança da Uni-Tefé que entrevistamos, ainda que frisando o caráter de *novidade* que essa atitude representa do ponto de vista dos povos indígenas:

“Então eu acho são coisas desse tipo que a gente começa hoje a discutir nas comunidades com eles, nas comunidades indígenas que é o nosso papel, a refletir muito esse lado da questão. A reserva, o porquê, até mesmo a gente como índio, a gente tem que cumprir várias regras para não devastar, para não causar danos ao meio ambiente, tem tudo isso. São coisas que são inovadoras para eles também e para a gente também como indígena também” (idem).

É muito interessante a fala desta liderança indígena, pois nela há a assunção de que regras para não causar danos ao meio ambiente são *inovações* trazidas com a reserva. É muito possível,

---

pela Prelazia, e, com a chegada do IDSM, passaram a ser formados pelo IBAMA em parceria com o Instituto, mas que, apesar de fundamentais para o funcionamento da Reserva, não recebem nenhum salário, apenas ajuda de custo e de forma esporádica, segundo depoimentos colhidos.

entretanto, que anteriormente à reserva tenha havido outras regras de preservação, baseadas em outras formas de conhecimento e de imposição. Mas a chegada da reserva como forma legítima para determinar o melhor uso a ser feito daquele espaço e daqueles recursos, amparada pelo monopólio da violência por parte do Estado e pela legitimidade conferida ao conhecimento científico, frente aos modos de vida, conhecimentos e concepções de mundo dos índios e populações tradicionais, acaba contribuindo não apenas para implementação de uma *cosmologia política de neocolonialismo* (LOBÃO, 2005), mas também para um *epistemicídio dos saberes locais* (SANTOS *et al.*, 2004).

Se em última medida é o conhecimento científico que vai validar ou não os conhecimentos tradicionais a serem incorporados aos Planos de Manejo, isso significa que o conhecimento tradicional está sendo submetido ao conhecimento científico. Sem entrar nos (de)méritos deste processo, gostaríamos apenas de ressaltar o fato de que existem claramente relações de poder que estão implicadas na aceitação *participativa* dos Planos de Manejo propostos por gestores de UCs de uso sustentável. Essas relações de poder podem promover a guetização de saberes, obliterando formas de conhecimento diversas, e inviabilizando sua produção e transmissão, conforme colocaram Boaventura de Sousa Santos e colaboradores:

“O fato de a ciência se constituir como um saber universal que se arroga o direito de legislar sobre todas as outras formas de saber e de conhecimento leva a que ela continue hoje a ser vista freqüentemente no mundo não ocidental como uma forma de particularismo ocidental cuja especificidade consiste em ter poder para definir como particulares, locais, contextuais e situacionais todos os conhecimentos que com ela rivalizam” (SANTOS *et al.* 2004: 25).

Nesse contexto, não devemos compreender a reivindicação de reconhecimento étnico como a possibilidade de negação do conhecimento científico e afirmação do conhecimento tradicional, maniqueísta, pura e simplesmente; ou como um mecanismo para negar a alteridade hegemônica, ou a modernidade; mas sim, como salientou Canclini, como a possibilidade ser “incluídos nela, sem que isso atrepele a sua diferença e nem os congele à desigualdade” (CANCLINI, 2007: 66).  
Ou seja:

“Uma visão mais complexa permitiu identificar que *não se trata de uma oposição taxativa de cosmovisões* indígenas que pudessem se afirmar sozinhas frente a territórios e a recursos materiais controlados de forma heterônima. As cosmovisões se realizam e reinterpretam em meio à lógica descontínua que rege a administração dos espaços. Existem ‘territórios contínuos, descontínuos e compartilhados’. A necessidade dos Estados e dos próprios povos índios de circular por estas diversas modulações do espaço torna impossível pensar estes povos como ‘camponeses pobres habituados a viver em regiões inóspitas, que se comprazem com o isolamento e a não-comunicação, especializados na agricultura de subsistência, produtores de artesanato (Del Val, 2002, p. 69)’” (CANCLINI, 2007: 68. Grifos nossos).

Acreditamos, seguindo Canclini, que o que une as diversas identidades indígenas é poder mesclar “recursos tradicionais e modernos para atender às necessidades de saúde, de comunicação local, nacional e global, inclusive para as tarefas mais tradicionais de cultivar a terra ou adaptar-se às cidades” (Idem: 61). Ademais, as idéias, objetos e tecnologias do mundo ocidental são *integrados culturalmente* pelos indígenas (e poderíamos acrescentar, também, pelos demais povos tradicionais da região), conforme mostrou Sahlins (1997), o que não significa necessariamente uma homogeneização destes povos<sup>258</sup>.

O respeito e valorização dos saberes tradicionais não se situam simplesmente em políticas voltadas à manutenção da cultura tradicional/indígena/local, sublinhando a diferença e propondo políticas relativas de respeito frente à situação de justaposição de etnias ou grupos em uma cidade ou nação. Trata-se, isso sim, de pensar a interculturalidade entre estes grupos, contemplando as relações de troca, confronto e diálogo entre diferentes, em relações de negociação, conflito e

---

<sup>258</sup> De uma maneira mais ampla, Ong (1999:3) enfatiza as especificidades das respostas culturais ao processo de globalização, referidos pelo autor como processos de transnacionalização, em que “The realignment of political, ethnic, and personal identities is not necessarily a process of ‘win or lose’, whereby political borders become ‘insignificant’ and the nation-state ‘loses’ to global trade in terms of its control over the affiliations and behavior of its subjects”.

empréstimos (CANCLINI, 2007: 17). Isso está em consonância com o entendimento das culturas como construtos históricos, sociais e políticos, amenizando seu conteúdo substantivo e ressaltando o aspecto interrelacional, conforme percebemos nos debates da antropologia contemporânea.

Voltando à questão dos processos recentes de etnogênese na RDS Mamirauá, é importante salientar que faz parte do senso comum entre ribeirinhos da região a idéia de que as comunidades indígenas têm mais facilidade no acesso a serviços de educação e saúde prestados por parte do Estado do que os demais ribeirinhos que vivem em situações análogas de distância de pequenos e grandes centros urbanos. Este foi um dos fatores alegados por um dos moradores entrevistados para explicar o motivo da recente reivindicação de identidade indígena em sua comunidade. Entretanto, há relatos de comunidades indígenas que estão se dispersando justamente porque não há escola em nível fundamental para os membros da comunidade que já cursaram até a 4ª série. Percebemos a partir do depoimento seguinte, colhido pela autora junto à liderança do Setor Ingá, em 19 de agosto de 2005, que exatamente os mesmos problemas enfrentados por comunidades não indígenas são enfrentados por esta comunidade indígena em termos de serviço público de educação. Além de não terem educação diferenciada, o ensino só é feito até a 4ª série:

“Beatriz: E ali vocês têm escola Tikuna também?”

P: Agora a gente está lutando para isso, né [desde 1989 a comunidade Tupã-Supé é reconhecida como indígena, de acordo com relato da liderança]. Para que tenha especialmente escola Tikuna.

Beatriz: Por enquanto é só escola normal, né?

P: É, normal.

Beatriz: Até a 4ª. Série...

(...).

Beatriz: E a comunidade tem quantas casas, quantas famílias?

P: Agora, ultimamente, só estamos só em 6 famílias. Nós formamos com 12 famílias, mas foram saindo, assim, por causa de estudo, na cidade, estão em Alvarães.

Beatriz: O sr. acha que é possível, assim, no setor de Ingá, ter uma escola até a 8ª. série?

P: Bem, isso aí com certeza. Por que como eu estava dizendo, a dificuldade para a gente é grande, é imensa para botar um filho na cidade. Agora, o risco que corre colocar uma juventude, por exemplo, dentro de uma cidade que a gente não tem condições de manter e aí o risco que a gente corre é por exemplo, a prostituição, é outras coisas... É o que acontece muito. E tendo essa escola-base era uma força se o governo fizesse isso pela comunidade, mas parece que esse ano vai ter aí no Marangaí, né, é aqui mais embaixo um pouquinho, é uma comunidade indígena também, vai ter”.

Em outro setor, em que das oito comunidades sete se reconhecem como indígenas, há uma escola pólo, gerida pela Prefeitura e que acolhe estudantes índios e não-índios. Nesse caso, a escola foi implantada aparentemente mais pela grande quantidade de estudantes do setor (cerca de mil pessoas, conforme o depoimento) do que por ser indígena. Por outro lado, nesta mesma comunidade há um pólo de saúde e este pólo é indígena, e segundo depoimento colhido em 21 de agosto de 2005, é importante haver um pólo que não seja indígena pelo seguinte motivo:

“Agora vão fazer outro pólo lá também, (...) outro pólo de saúde. Aí para fazer todos os atendimentos. É por que esse daí é só pela Funai, né. Aí às vezes, quando eles querem atender, atendem. Quando não querem atender os brancos, como se chamam eles, né... Daí agora não, esse daí é o pólo mesmo para fazer o atendimento geral”.

Um dos funcionários do Instituto defendeu que o acesso a políticas públicas só é possível se a comunidade estiver bem organizada, seja ela indígena ou não. Segundo este funcionário do Instituto, o pressuposto de que a população terá maior liberdade de acesso aos recursos naturais quando a TI for demarcada não é verdadeiro, conforme trecho de entrevista a seguir, colhido pela autora em 29/08/2005:

“O que eu vejo assim é que tem pessoas que não têm entendimento da proposta e costuma (sic) se escusar nisso agora: se identificar com ser índio agora para me livrar do

Mamirauá, entendendo que a partir do momento que eu vou me identificar como índio eu vou ter outros direitos, eu vou poder usar o recurso que hoje a norma da Reserva me proíbe de uma forma, e não é assim”.

No caso das reivindicações mais recentes de reconhecimento indígena, a forma e as conseqüências dessa reivindicação revelaram uma contradição entre políticas de conservação da biodiversidade de um lado, e, de outro, políticas que asseguram direito à diferença cultural por grupos sociais que dependem diretamente da apropriação e do uso da natureza para sua sobrevivência física e cultural (ALENCAR, 2004). Se antes estes grupos sociais não eram reconhecidos por parte do Estado como atores diferenciados culturalmente das populações tradicionais locais, e seus deveres e direitos eram coletivamente acertados com os demais grupos que compartilhavam os mesmos recursos naturais (ainda que não sem conflitos), a partir do momento em que eles são reconhecidos como indígenas, o território demarcado exclui, ao menos juridicamente, a apropriação pelos que, a partir de então, são os de fora. Além do mais, abre a possibilidade de garantia, por direito, de tratamento diferenciado em termos de educação e saúde. Não devemos ignorar, entretanto, a clareza constitucional do reconhecimento e respeito específico aos índios (especialmente no art. 231) por parte do Estado, com relação aos costumes locais, o que não há de forma tão incondicional quando se trata de outras populações tradicionais, seja vivendo em UC ou não<sup>259</sup>.

---

<sup>259</sup> Existem também os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE), que são parte de uma política do Programa Nacional de Reforma Agrária (incluídos através da Portaria 627, de 30/07/1987) sob a responsabilidade do INCRA e que define “a exploração de áreas dotadas de riquezas extrativistas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as mencionadas áreas”. Nos PAEs o interesse é ecológico e social e há o respeito às formas de apossamento coletivas locais (conforme BENATTI, 2008: 208). As populações beneficiadas assinam um Contrato de Direito Real de Uso e devem elaborar um Plano de Utilização, guardando muitas semelhanças com as Resex, apesar de não ser UC, de não estar vinculado ao IBAMA. Há também sob a responsabilidade do INCRA, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), “de interesse social e ecológico, destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental, dependendo da

De uma perspectiva mais ampla, para a parcela de ambientalistas que defende a presença humana em UCs, as disputas entre indígenas e ribeirinhos representam a contradição de um princípio que foi subvertido no momento da interface desses grupos com as políticas públicas que se voltavam a eles. Se o esperado era que os chamados “povos da floresta” se aliassem em prol de uma melhoria de vida conjunta – e isso obviamente pressupõe a conservação dos recursos naturais dos quais dependem e também o acesso e inclusão às políticas públicas –, o que vimos nos casos discutidos foi o contrário. Mesmo que encontremos nos discursos das lideranças o reconhecimento de que as instituições devem se aliar, bem como os moradores, para alcançar objetivos comuns, na prática, pelo menos no contexto analisado, as disputas acabaram tomando a frente do processo: foi demandada a presença do Estado para demarcação de territórios exclusivos no contexto da RDS Mamirauá. E nestes territórios, as ações da RDS devem ser interditas, até ordem superior. É interessante notar que se trata de uma exclusividade pleiteada pelos índios, sobreposta a um território que já tinha uma exclusividade social garantida aos povos tradicionais. A circunscrição cada vez mais restritiva operada pelos atores aqui estudados insere-se no aparato jurídico-político criado pelo Estado para regular seus recursos naturais e os grupos sociais. Processos de etnogênese que ocorrem no interior de UCs podem tanto contestar a legitimidade da UC<sup>260</sup> quanto reafirmá-la a partir da instituição de processos negociatórios que sejam mais participativos e respeitosos.

---

aptidão da área” (conforme Portaria do INCRA/P/N. 477, de 04/11/1999). Ambos programas visam à reparação de uma certa tendência da política agrária nacional que teve efeitos ambientais nefastos, e buscam gerar meios para aliar assentamento humano e conservação ambiental. Também aqui respeita-se a posse e o uso *condominial* dos recursos naturais, e é necessário elaborar junto às famílias beneficiadas e técnicos do INCRA um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento. Seria de enorme interesse uma pesquisa que fizesse um levantamento *in locu* dos diversos históricos de criação e das pessoas que são contempladas por estes projetos e pelos das Resex e RDSs. O que as leva a optar por uma ou outra política pública?

<sup>260</sup> Quanto mais restritiva for a categoria da UC onde ocorre o processo de etnogênese, mais ele tende a vir associado a um questionamento da legitimidade da própria UC. Entretanto, não é possível fazer uma generalização sobre todos os casos que ocorrem no Brasil e, mesmo sobre todos os casos que ocorrem em Mamirauá, pois faltam estudos empíricos aprofundados voltados à compreensão da relação entre os



Percebemos que no caso da TI Porto Praia a mobilização de parte dos moradores da reserva pela auto-identificação como povos indígenas, apesar de inserida num contexto conservacionista que visa o desenvolvimento sustentável, foi efetuada em oposição às restrições de diversas ordens, como por exemplo, de acesso a recursos naturais, serviços de saúde e educação, às quais acreditam se ver livres a partir do reconhecimento identitário por parte do Estado como povos indígenas. Conforme constatou Faulhaber (2001: 296), “o decreto da Estação Ecológica de Mamirauá teve como resposta uma reafirmação étnica, associada por eles à garantia do direito a não respeitar as bandeiras ecológicas”. Possivelmente haja aí mais do que uma *razão prática* (SAHLINS, 2003) associada a esta demanda. Elas certamente são fruto de construções políticas e sociais extremamente complexas, e que não podem ser definidas apenas em termos utilitaristas, visando melhorias em educação, saúde e uso de recursos naturais, embora incluam a expectativa desses benefícios. Antes, é possível que a busca pela consolidação desses direitos *úteis*, esteja relacionada com a busca ou o reencontro com uma concepção mais respeitosa e democrática do que seja educação, saúde e manejo. Somente uma longa pesquisa de campo, realizada durante um longo período de tempo poderia confirmar e detalhar esta hipótese. Não foi o que nos propomos neste trabalho.

O fato de a reserva ter sido criada para melhorar a vida dos ribeirinhos está em contradição parcial com o fato de eles não terem liberdade de optar sobre o que fazer com os recursos naturais. Por mais que haja todo o espaço de participação comunitária, quais serão os programas de alternativas econômicas, por exemplo, é, em última instância, uma decisão que cabe ao Instituto Mamirauá, que, por sua vez, tem que atender aos interesses dos financiadores de seus projetos (KOZIELL e INOUE, 2006). Da mesma forma, os limites de exploração dos recursos naturais têm como fundamento último o conhecimento científico legitimado e produzido por técnicos e especialistas, e não o costume tradicional. Em suma, na RDS, o que é permitido e o que é proibido depende de uma decisão de cunho técnico-científico, e não se baseia no conhecimento tradicional, por mais que haja a intenção de levá-lo em consideração.

---

processos de etnogênese e a implantação das UCs. Tema este que teríamos imenso prazer em desenvolver em projetos futuros.

Vale mencionar, por fim, que no Plano Diretor referente a 2006-2009, o IDSM mencionou como uma “Ameaça” à RDSM o aumento da sobreposição de Terras Indígenas com as UCs co-geridas pelo IDSM. Segundo o breve texto que detalha melhor esta “ameaça”:

“A quantidade de terras indígenas tem aumentado nos últimos 10 anos, muitas vezes significando a sobreposição destas áreas com outras unidades territoriais de gestão pública ou de manejo especial, como as unidades de conservação. Como este é um processo recente, ainda não existem medidas que normatizem o uso do território em áreas de sobreposição (Ricardo, 2004). As conseqüências deste processo ainda são desconhecidas, mas é necessário elaborar estratégias que favoreçam gestão adequada destes territórios de importância biológica e cultural. *Assim sendo, a convivência pacífica entre diferentes modelos de gestão e manejo territorial só será possível se as condicionantes culturais e biológicas que motivaram tais categorias de manejo forem atendidas. Portanto, a sobreposição destes territórios deve sempre ser pautada pelos princípios de uso adequado e sustentável da biodiversidade.* Fóruns multilaterais são necessários para que as condicionantes sejam adequadamente ajustadas e integradas” (IDSM, 2006. p. 25-26. Plano diretor 2006-2009, Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, grifos nossos).

Depreende-se deste texto que, apesar das sobreposições entre TIs e UCs implicarem o reconhecimento da importância cultural e biológica que justificaram a criação destes dois territórios, na conclusão permanece a idéia de que a gestão destas áreas *deve sempre ser pautada pelos princípios de uso adequado e sustentável da biodiversidade*, obliterando a idéia de que os indígenas possam ter formas de manejo outras, com finalidades distintas, cujo resultado pode ou não ser encontrado em termos de manutenção de biodiversidade.

Em suma neste capítulo refletimos sobre alguns dos efeitos e desdobramentos da implantação de uma UC de proteção integral onde havia presença humana, o Parque Nacional do Jaú (PNJ), e também os efeitos e desdobramentos da implantação de uma UC de uso sustentável, a Reserva de

Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (RDSM) onde já havia Terras Indígenas demarcadas e onde houve novas demandas de reconhecimento e redefinição de limites territoriais de terras indígenas no interior da UC. Esses dois estudos de caso se complementam para endossar o argumento que queremos apontar, que é o que segue: a implantação de UCs prescinde tanto de recursos humanos e financeiros adequados para ser eficaz enquanto política conservacionista, quanto do respeito às populações que habitam estas áreas, respeito este entendido de uma maneira ampla e humanista, que inclui verdadeira participação destas populações nas definições das regras de uso e/ou medidas indenizatórias ou compensatórias em decorrência da implantação das UCs.

## Conclusões

“Mas o único monopólio que cabe ao Estado é o monopólio da força. A primeira tarefa dos intelectuais deveria ser a de impedir que o monopólio da força torne-se também o monopólio da verdade” (Bobbio, 1997: 81).

Os processos de territorialização<sup>261</sup> aqui descritos inserem-se diretamente na relação de confronto e/ou de aliança com a política do Estado para gestão de seu território. Segundo Esteva Fabregat (1996 *apud* LITTLE, 2002) há uma *ideologia territorial* que acompanha o estabelecimento e expansão dos Estados-nação: primeiro, porque vincula a idéia de território ao nacionalismo, através da reivindicação de um espaço geográfico para os membros da comunidade nacional; e segundo, porque vincula a soberania estatal à exclusividade do Estado em controlar o território nacional. Assim, o reconhecimento à diferença por parte do Estado, como no caso dos povos indígenas, quilombolas, extrativistas e das populações tradicionais, e a delegação de territórios, direitos e deveres específicos a cada parcela dessas populações, está inserida numa política de soberania estatal que visa ordenar, coordenar e controlar o seu território, incluindo seus recursos naturais e os seus membros (WEST *et al.* 2006).

Como vimos, entretanto, este não é um processo que esteja dado somente por e para um dos termos da equação – Estado *versus* população. Não é um processo completamente controlado ou mesmo previsível pelo Estado e tampouco pela sociedade. Ao contrário, é um processo dinâmico, construído na inter-relação entre grupos sociais, cientistas, mídia, indivíduos, instituições e as diversas instâncias e grupos que compõem os órgãos estatais e a sociedade. Nesta complexa arena se articulam alianças e confrontos com fins que incluem a defesa, conquista, reivindicação, atribuição e negação de direitos e deveres, formais e informais. Se o modelo de Estado liberal pressupunha, de um lado, a figura do cidadão abstrato e universal e, do outro, o Estado,

---

<sup>261</sup> Expressão cunhada por Paul Little (2002), definindo a apropriação de territórios feita por grupos em contextos intersocietários de conflitos.

encarnado como porta-voz de uma racionalidade e éticas tão universais quanto inquestionáveis, a emergência de todos estes coletivos sociais (que antes estavam restringidos a manifestar-se somente através da esfera privada do indivíduo), lutando enquanto grupo por questões que envolvem direitos difusos e coletivos, fez com que este modelo fosse posto à prova (SANTOS, 1999; FARIA, 1989; SOUZA FILHO, 2006).

A sociedade não é mais o todo homogêneo e auto-contido, imaginado nos primórdios da antropologia e da sociologia. As concepções estruturais de sociedade deixam o lugar para concepções mais pragmáticas da agência social. A intencionalidade e a consciência ganham destaque na explicação da *socialidade* (VIVEIROS DE CASTRO, 2002) e a interculturalidade passa a ser vista como inevitável. Do ponto de vista de sua relação como o Estado, a sociedade passa a ser vista como fragmentos coletivos dinâmicos e imprevisíveis, com capacidade de reivindicar, frente a este mesmo Estado, novos direitos e maiores garantias aos direitos já constituídos e pouco ou mal implementados.

Entre as políticas de territorialização analisadas neste texto, destacamos aquelas voltadas à *conservação da natureza* e aquelas voltadas à manutenção da *diversidade cultural* brasileira. Em todos os casos há grupos sociais que impulsionam, empatam e discutem essas ações. Podemos dizer que o Estado tem aceitado cada vez mais a idéia de que sua autonomia não está sendo ferida pela contestação dos diversos coletivos que ele governa; ao contrário, esta arena política e estes crescentes espaços de discussão têm dado legitimidade às decisões do próprio governo.

Atualmente, a falência do Estado em conseguir, de fato, manter a gestão exclusiva do território acontece num meio em que populações tradicionais, indígenas e quilombolas estão amplamente organizadas e estabelecendo redes de parcerias com outros membros da sociedade civil, sobretudo através de ONGs e OSCIPS, com espectros de atuação que vão desde o nível local até o internacional. É certo, também, que este movimento se dá ao lado de um Estado cada vez mais aberto à participação da sociedade civil, viabilizando muito mais uma troca e uma dimensão de pertencimento desta última às políticas estatais do que apenas o consumo passivo ou inerte (mesmo que crítico) de políticas públicas por ele efetuadas e a ela destinadas (SANTOS, 2007, 1999). Agora as fronteiras entre os deveres e os direitos, tanto dos cidadãos, quanto do Estado, estão mais perenes.

Soma-se, portanto: 1) o dever do Estado em governar, gerir e ordenar todo o território brasileiro; 2) a uma dificuldade factual da gestão exclusiva por parte do Estado do bem público; 3) com a apropriação deste bem público por parte desses coletivos; 4) e o reconhecimento por parte do Estado desta apropriação; 5) a partir da qual ambos passam a assumir em conjunto, das mais diversas formas e nos graus mais variados, as responsabilidades e os cuidados necessários à manutenção do bem público, seja ele biodiversidade ou sociodiversidade.

Aliada a esta maior abertura do Estado, a Constituição de 1988 figura como um grande avanço no sentido do reconhecimento e democratização dos diversos grupos sociais que participam da sociedade. Nela, o reconhecimento da multiculturalidade brasileira ganha força, por exemplo, através dos direitos territoriais e culturais assegurados aos povos indígenas e quilombolas e aos grupos que compõem sua diversidade cultural. Neste processo há o reconhecimento da existência de sujeitos coletivos e de regimes de propriedade comum - o que constitui um avanço não só do ponto de vista jurídico, mas, também, ético. O meio ambiente ganha destaque no texto constitucional, designado como *bem de uso comum do povo*, cuja proteção e preservação devem ser levadas a cabo tanto pelo Poder Público, quanto pela coletividade.

De acordo com Antônio Carlos Souza Lima e Henyo Barreto Filho (2005:11):

“As inovações do texto constitucional devem ser pensadas enquanto facultando rumos inusitados e ainda irrefletidos à luta por direitos, em especial os direitos difusos, dentre eles os culturalmente diferenciados [e a defesa do meio ambiente]”.

Se Honneth tinha alguma razão em afirmar que a verdadeira democracia tem a ver com um reconhecimento e sentimento de respeito de ordem moral, impregnado tanto no plano individual como no coletivo, a interculturalidade impressa na constituição de UCs em territórios apropriados culturalmente por grupos específicos representa uma grande possibilidade de ampliação de *horizontes de sentidos* de ambos grupos implicados. Pode significar o reconhecimento da importância de formas de vida e de relacionamento com o ambiente que sejam realistas e fundamentadas num aprendizado e consciência das dinâmicas internas e relacionais do ambiente e dos homens, de seus limites e de suas possibilidades. Isso tanto os ribeirinhos do PNJ e da RDSM conhecem e aprendem diária e anualmente, como o conhecimento científico estuda e compreende de forma sistematizada. Se há a imposição de uma das visões de mundo sobre a

outra, não há a ampliação de horizontes gadameriana. Se há um reconhecimento mútuo da importância do conhecimento local e científico, é possível a construção de políticas públicas que sejam realmente participativas e democráticas.

Do ponto de vista da teoria constitucional, a tese defendida por Peter Habërle nos é de grande valia para a fundamentação de tal projeto pluralista de políticas públicas voltada à conservação e à proteção à diversidade cultural. Diz ele:

“Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição” (HABÈRLE, 2002:15).

A teoria da interpretação constitucional assim entendida não pressupõe a *harmonização* das diferentes perspectivas. O consenso surge do *compromisso* entre participantes que sustentam opiniões diferentes e que defendem os próprios interesses. “Direto constitucional é, assim, um direito do conflito e do compromisso” (HABÈRLE, 2002: 51).

A constituição de grupos sociais para atuarem como avatares da conservação deve ser, antes de tudo, desejada pelos membros que compõem o grupo, independentemente de sua origem étnica, de há quantas gerações vive no local e da modernidade das tecnologias que utilizam. Todos esses elementos podem ser nulos ou significativos para propensão a ser conservacionista. O principal, entretanto, é a existência de vontade interior, pessoal e grupal, para manter padrões pouco impactantes com o meio. A partir daí, é fundamental que haja política pública adequada a fomentar e subsidiar essa forma de desenvolvimento, seja para concretizar a segurança e uso exclusivo desses territórios por parte dessas populações, seja para investir em pesquisas que permitam o desenvolvimento de tecnologias que minimizem o impacto e otimizem a eficiência da exploração dos recursos da biodiversidade, ou ainda para assegurar respeito aos mecanismos de resolução de conflitos e estabelecimento de regras no âmbito local. Tudo isso, feito a partir do diálogo inter e intra cultural dos diversos grupos e indivíduos que estão implicados no acordo. A simples imposição de regras respaldadas em sistemas culturais diversos (como o são a ciência e o

conhecimento local) tende a ser infrutífera e autoritária, mesmo quando pressupõe o consentimento do grupo ao qual se dirige, subrepticamente desconsiderando as relações de poder que respaldam tais acordos. Voltamos, portanto, a enfatizar aqui a importância do diálogo inter e multicultural, comentada no segundo capítulo.

Na legislação infraconstitucional, nomeadamente no SNUC, como vimos, há associação entre grupos tradicionais e modos conservacionistas, o que implica a síntese de duas normas constitucionais que não necessariamente harmônicas (arts. 215, 216 e 225 CF). Vemos aí a fundamentação à proteção de uma diferença cultural que deve se dar em função de modos conservacionistas, cientificamente atestados, com relação aos usos de recursos da fauna e flora. Ou seja, esta diferença cultural só pode existir dentro de certos limites com relação ao uso de recursos naturais, limites estes determinados pelos conhecimentos científicos das áreas da biologia e ecologia, e estatuídos nos Planos de Manejo a serem elaborados para as áreas protegidas. Por outro lado, os povos indígenas e quilombolas têm seus direitos assegurados constitucionalmente e sem nenhuma restrição especial com relação ao uso dos recursos naturais<sup>262</sup>.

Diversos trabalhos mostram que em muitos casos todos esses grupos não possuem tantas diferenças no que tange à utilização dos recursos naturais. Há autores que enfatizam a existência de *etnicidades ecológicas* (PARAJULI, 2006) de cada povo, pautadas pela história, pelo contexto cultural e econômico no qual estão inseridos. Quando dizemos cada povo, estamos nos referindo a cada grupo indígena, a cada comunidade quilombola e a cada grupo tradicional. Do ponto de vista ecológico, portanto, está claro que a fundamentação das diferenças quanto às tendências menos ou mais conservacionistas entre os diversos povos deve assumir um critério outro que não a etnicidade. Lima e Pozzobon (2005) utilizaram o critério de sustentabilidade ecológica para classificar a diversidade social da Amazônia e acabaram por questionar estereótipos consagrados

---

<sup>262</sup> A lei de crimes ambientais se aplica igualmente aos índios e quilombolas se eles estiverem realizando o uso dos recursos naturais *de forma não tradicional*, visando à comercialização, por exemplo, o que deslegitima a idéia de imputabilidade dos índios e quilombolas com relação ao uso dos recursos naturais (SANTILLI, 2004:24-25).



tais como: índios são necessariamente preservacionistas e latifundiários são necessariamente depredadores. Os autores classificam a diversidade social da Amazônia utilizando os critérios de “cultura ecológica” e “orientação econômica” e avaliam a sustentabilidade de cada um desses grupos, concluindo que o grau de sustentabilidade dos diversos grupos está bastante vinculado a fatores como a dependência em relação ao mercado e políticas públicas voltadas à valorização de formas sustentáveis de exploração ecológica (FERREIRA, 2004).

Por suas especificidades históricas, as populações indígenas e quilombolas angariaram muito mais direitos do que as populações tradicionais abarcadas pelo SNUC, já que a brecha que foi aberta nesta lei para a proteção aos modos de vida das populações tradicionais parte do pressuposto de que elas contribuíram e devem continuar contribuindo para a manutenção da biodiversidade brasileira. A primeira premissa, a de que estas populações contribuíram para a manutenção da biodiversidade brasileira, pode ser tanto verdadeira quanto falsa. No entanto, é justamente essa premissa que acaba de certa forma *constituindo* o grupo *população tradicional*, e leva à imposição da segunda premissa, a de que esses grupos devem continuar contribuindo, é imperativa e impõe deveres a estes grupos que assim se reconhecem. Nesta operação, não apenas engessam de certa forma justamente os *modos de vida* dessas populações, que a partir de então são constrangidas pela perpétua busca da sustentabilidade<sup>263</sup> de seus atos (FERREIRA, 1999), como também é criada uma perspectiva na compreensão de seu modo de vida (harmônico com a natureza) que talvez tenha muito mais a ver com as nossas expectativas do que com as deles. De acordo com Deborah Lima, o conceito de população tradicional é introduzido no contexto das unidades de conservação de uso sustentável “para identificar um grupo populacional que necessita de reconhecimento político”, formado por uma “população camponesa cuja nomenclatura é difícil. Trata-se de uma minoria não reconhecida, principalmente pelo fato de não possuir uma identidade étnica distinta da população dominante” (LIMA, 2002: 40). Ainda segundo a autora:

“Embora a maioria dos indivíduos para os quais a categoria ‘população tradicional’ se aplica sejam descendentes de índios e negros, ou a memória dessa descendência foi

---

<sup>263</sup> Entende-se por uso sustentável, a partir da definição dada no SNUC: “a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (BRASIL, 2000, art. 2º, parágrafo XI).

perdida ao longo das gerações, ou não querem assumir uma identidade étnica que os diferencie do padrão dominante do que seja o ‘brasileiro’” (idem).

E neste contexto, elas ficam mais sujeitas às restrições ambientais do que índios e quilombolas, como vimos, já que a forma de reconhecimento territorial que lhes é concedida pelo Estado está inserida no bojo de políticas voltadas à conservação ambiental, por meio das UCs de uso sustentável. Como formulado por Vincenzo Lauriola, é preciso ficar atento ao nascimento de uma ecocracia, ao invés da constituição de uma democracia:

“Se o direito humano à diferença e à livre escolha é o mais importante, os povos indígenas, como as demais sociedades humanas, não podem abrir mão do direito a não se encaixar nos estereótipos ocidentais de ‘ecologicamente corretos’” (LAURIOLA, no prelo).

Vimos, nas pesquisas de campo para esse trabalho, o duplo movimento descrito por Faleiro:

“Por um lado, o seringueiro abandonado pelo mercado converteu-se em povo da floresta e, uma vez como tal, evidenciou suas características mais próximas à natureza, com isso, seu etos fortalecido como extrativista; por outro, em alguns casos, o índio tornou-se caboclo aproximando-se do não índio e, a partir do apoio das políticas afirmativas, vem reassumindo sua identidade étnica mais específica. Trata-se da subordinação da identidade étnica à oferta de vantagens concretas ou simbólicas feita pela sociedade, nessa trilha que culmina em identidades culturais outrora opostas e atualmente próximas” (FALEIRO, 2005:30).

Com a implantação das UCs e com as novas medidas de gestão dos recursos naturais, o estigma (GOFFMAN, 1988) dos que não agiam em termos de sustentabilidade ambiental se fortaleceu. De qualquer maneira, como Holt (2005) analisou num contexto mais amplo, que inclui as relações entre conservacionistas ocidentais e populações indígenas e tradicionais, os ribeirinhos daquela região participaram de um processo histórico em que o uso (desregrado) dos recursos naturais colocou a questão da escassez e da necessidade da criação de mecanismos de controle ao

acesso e uso destes recursos para garantir a própria reprodução do grupo. A atitude conservacionista destes grupos foi construída ou fortalecida a partir de um processo social, que envolveu a experiência e o aprendizado de lidar com a instituição de regras definidas pelas próprias comunidades para regular seus modos de vida (FERREIRA *et al.* 2007) – como no Movimento de Preservação de Lagos (RDSM), e no Acordo de Pesca (PNJ).

As novas reivindicações de reconhecimento indígena (e quilombolas) devem ser analisadas neste contexto, mas não apenas levando em consideração os aspectos relacionados às regras de uso dos recursos naturais. As fronteiras étnicas que foram reconstruídas neste contexto voltado à conservação ambiental fazem parte de um aprendizado político da sociedade civil para se posicionar face ao governo na busca pelo reconhecimento de modos de vida específicos no seio da sociedade brasileira. Da mesma forma, a construção da categoria *população tradicional* só pode ser entendida neste contexto político-social de políticas da diferença, ou políticas voltadas a grupos minoritários, ainda que implique o ônus da sustentabilidade ambiental.

É preciso levar em conta, entanto, que, sendo para defesa dos povos indígenas, quilombolas ou populações tradicionais é possível ocorrer uma inversão do ponto de vista político das idéias bem intencionadas de reconhecimento à diferença, conforme afirma Flávio Pierucci:

“O pavilhão da defesa das diferenças, hoje empunhado à esquerda com ares de recém-chegada inocência pelos ‘novos’ movimentos sociais (o das mulheres, o dos negros, o dos índios, o dos homossexuais, os das minorias étnicas ou lingüísticas ou regionais etc.), foi na origem – e permanece fundamentalmente – o grande signo/desígnio das direitas, velhas ou novas, extremas ou moderadas. Pois, funcionando no registro da evidência, as diferenças explicam as desigualdades de fato e reclamam desigualdade (legítima) de direito” (PIERUCCI, 1999: 19).

A promulgação do PNAP, seis anos após o SNUC, tem caráter menos impositivo e mais inclusivo que este com relação à possibilidade de haver conservação ambiental e afirmação de direitos multiculturais. Além de incluir os territórios dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais entre as áreas que são de alguma forma protetoras da biodiversidade, determina que a implementação do PNAP deverá contar com a “participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, *de povos indígenas, de comunidades*

*quilombolas e de comunidades extrativistas*, do setor empresarial e da sociedade civil” (Art. 2º, grifos nossos). Além disso, adota os seguintes princípios:

II - valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza;

XIV - reconhecimento e fomento às diferentes formas de conhecimento e práticas de manejo sustentável dos recursos naturais;

XX - promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas;

E tem como diretrizes:

IX - assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas como instrumento para conservação de biodiversidade;

X - *fomentar a participação social em todas as etapas* da implementação e avaliação do PNAP;

XI - *assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, garantindo o respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais*;

XII - fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social, bem como os de monitoramento e controle do Estado;

O PNAP, seguindo de perto dos princípios adotados na Convenção da Biodiversidade, garante aquilo que Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Menezes chamam de *justiça cognitiva* (2004), ou seja, ele reconhece que existem diferentes formas de saber e que elas podem contribuir para a manutenção da biodiversidade e devem ser valorizadas.

Tamanha distinção de direitos e deveres entre as diversas populações tradicionais – aí incluídos índios e quilombolas – só pode ser compreendida neste rol de políticas públicas governamentais, que dialogam com coletivos diversos e buscam conciliar a preservação do bem comum, seja ele o patrimônio cultural ou natural brasileiros. Sendo o Direito a instância estatal máxima para a conciliação dos diversos espectros de interesses existentes na sociedade, esta tese buscou analisar situações de confronto entre a aplicação de Direito por parte do Estado, criando UCs e TIs, e os confrontos e diálogos com as populações que estiveram concernidas ou à frente da demanda por estas políticas públicas, por vezes embasadas neste mesmo Direito, por vezes contra ele.

### **Sobre os moradores da RDSM e do Parna-Jaú**

Parece que há no caso da RDSM uma necessidade de que a proteção da biodiversidade seja posta de acordo com os termos do *manejo sustentável dos recursos naturais*. Isto é, quem oferece o grau de liberdade concedida aos moradores de uso dos recursos são os estudos científicos sobre a viabilidade deste manejo para cada espécie definida. Apesar do discurso da RDSM ser o de inclusão das populações locais nas decisões sobre o manejo, em última instância a decisão final é tomada pelos cientistas, pois apenas o conhecimento científico é reconhecido como meio racional, válido e adequado para definir o que é e o que não é prejudicial ao ambiente. São os cientistas, embasados na ciência e suas metodologias, que fundamentam e que passam a legitimar as ações realizadas pelos moradores, então definidas como predatórias ou sustentáveis.

No caso do PNJ, como há o reconhecimento geral por parte dos atores envolvidos (IBAMA, FVA, AMORU, moradores) de que os moradores locais lá estão de uma maneira transitória, pois o objetivo da implantação do parque é a preservação dos recursos naturais longe da presença humana – ainda que já tenham se passado mais de 20 anos da criação do parque, não se investiu tanto no estudo sobre a sustentabilidade das atividades praticadas pelos moradores<sup>264</sup>. Assim, as regras do que é permitido e do que é proibido não contam com um monitoramento e estudo sistemático da sustentabilidade do manejo dos recursos naturais, como ocorre no caso de Mamirauá, e estão mais relacionadas a pactos firmados e negados localmente. Não são regras

---

<sup>264</sup> Exceções são os trabalhos de REBELO, 2002 e PEZZUTI, 2003, que fizeram estudos sobre o uso faunístico operado pelos moradores do PNJ

necessariamente simples ou estáveis ao longo do tempo, como a *situação de ação* do Acordo de Pesca e da Ação Civil Pública que lhe sucedeu permitiram constatar. Do ponto de vista das regras locais, durante muito tempo, antes mesmo de aventarem a idéia do Acordo de Pesca, moradores do PNJ não condenavam com muita ênfase atividades de pescadores de fora que pescavam comercialmente nas áreas das comunidades, e era grande o número de moradores que trabalhavam junto com eles. A partir do acordo, entretanto, a posição pública dos moradores foi contra a pesca comercial nas áreas das comunidades, e mesmo a atividade de pesca comercial por parte dos moradores do Unini foi limitada. Obviamente, isso tem a ver com a sobrepesca que passou a ocorrer no rio após o decreto que proibia a pesca no Rio Negro. Por outro lado, do ponto de vista do direito positivado, o Estado, apesar de ter criado um parque na área, não dispunha de meios adequados para efetivar a proibição de pesca comercial no local. O Acordo de Pesca, com a chancela do IBAMA e IPAAM, definiu as regras para as pescas comercial, esportiva e de subsistência ao longo do rio Unini. Depois de ter vigorado dois anos e de ter sido extinto com a criação da Resex (que também vai gerar a imposição e constituição de novas regras), a ACP movida pelo MPF contra as empresas de pesca esportiva considerou o zoneamento do rio Unini adotada no Acordo de Pesca como uma *verdadeira aberração, tudo para promoção de serviços de turismo, hotelaria de selva e pesca esportiva*, e proibiu qualquer atividade comercial nestas áreas, até estudos comprovarem sua viabilidade ou inviabilidade socioambiental.

Vimos também que a Ação Civil Pública movida pelo MPF e encetada pelos ex-moradores do Parque demandando sua regularização fundiária, concluiu que tanto ex-moradores quanto moradores têm direito à indenização por danos morais, tendo em vista os prejuízos causados com a implantação do Parque, bem como o direito à indenização de acordo com a posse agroecológica (BENATTI, 2008) e ao reassentamento, conforme definido no Plano de Manejo do Parque.

Podemos perceber, a partir das atitudes dos moradores tanto da RDSM e do PNJ, que a preocupação maior deles é com a manutenção dos recursos para sua sobrevivência, importando menos o papel que devem ter (do ponto de vista do Estado e da diversidade biológica) e mais o papel que têm de fato. Ou seja, a preocupação dos moradores está relacionada, em princípio, à realização do que lhes interessa, que é justamente a possibilidade de viver num ambiente farto em termos de recursos naturais. O discurso ambientalista surge como uma ferramenta estratégica formidável para atingir este objetivo e como instrumento muito poderoso na negociação com outros atores envolvidos na arena, como o caso da mobilização dos seringueiros deixou bastante

claro (ALLEGRETTI, 2002). Neste encontro de objetivos de diversos atores, os argumentos ambientais utilizados pelos moradores aumentam a legitimidade de sua presença na área, e passam a serem assimilados justamente por sua correspondência com os interesses dos moradores locais, ainda que, em grande medida, a razão primordial que leva o ambientalista a preservar ou a querer que grupos preservem possa ser bastante diferente da que leva o ribeirinho a preservar. Dito de outra maneira, trata-se aqui de um mesmo objeto (os recursos naturais) olhado de diferentes escalas e perspectivas.

A diferença de tratamento jurídico dada aos moradores das UCs de categorias distintas (uso sustentável e proteção integral) é de certo modo neutralizada pela própria perspectiva ribeirinha de reprodução social em que prescindem de um ambiente ecologicamente preservado (e disponível), gerando uma atuação semelhante nas duas áreas. Eles se aliam ao Estado, e o Estado se alia a eles, para garantirem a preservação ambiental, menos pelo ambiente em si (que é o caso do argumento ambientalista do setor estatal) e mais pela possibilidade de reprodução social através desse ambiente.

Esta tese permitiu visualizar que a implantação das territorialidades previstas no SNUC não foi assimilada de forma passiva por parte das populações locais. Ao contrário, mobilizou boa parte dos atores concernidos por estas políticas e, em alguns casos, no sentido de buscar escapar às restrições de diversas ordens que os atores sentiam-se submetidos por estarem vivendo nas UCs analisadas. No caso do PNJ, após mais de 20 anos vivendo em situação de precariedade pela eminente possibilidade de terem que sair da área – além das restrições ao uso dos recursos naturais a que vinham sendo submetidos e cujos limites vinham sendo negociados desde então, os moradores se mobilizaram no sentido de formalmente se adequar ao SNUC: resolveram criar uma RESEX para garantir a posse e o usufruto dos recursos naturais da área. Ainda que esta opção fosse extremamente impactante do ponto de vista social e ambiental, como vimos, mesmo que a RESEX não seja tomada como área de reassentamento dos moradores do PNJ, o fato é que ela já é uma realidade, ao menos do ponto de vista formal.

Cabe dizer que a reivindicação dos moradores não questionou diretamente em nenhum momento a efetividade e legitimidade do parque. Quiseram apenas torná-lo coerente com o papel que lhe é atribuído pelo SNUC e, de igual maneira, serem assentados em uma UC que seria adequada do ponto de vista legal para o desenvolvimento de atividades que eles esperavam desenvolver. Trata-

se, portanto, de uma iniciativa dentro dos parâmetros legais e formais, uma opção colocada pelo próprio SNUC, fortalecendo e legitimando este corpo de leis, na busca de uma solução positiva e juridicamente correta.

Por outro lado, como vimos, os moradores da área que passou a ser parque negaram a proposta de indenização feita pelo Estado no início da década de 1980. E passados cerca de vinte anos, foram estes próprios atores que demandaram do Estado, tanto a regularização fundiária do parque, via MPF, quanto o cumprimento de seu dever de fiscalização na área de entorno do parque para proibir a pesca comercial que vinha ocorrendo a partir de 2002 no rio Unini, o que culminou no Acordo de Pesca. Por fim, o Estado julgou mais uma Ação Civil Pública envolvendo o PNJ, dessa vez proibindo as atividades de pesca esportiva no rio Unini, declaradas como absolutamente ilegais e questionando a idoneidade da AMORU. Se até então os moradores do PNJ tinham se mobilizado em prol da conservação e da devida implantação do PNJ, nos termos legais, a última ACP teve o demérito de torná-los vítimas ou cúmplices de usurpadores inescrupulosos. A agência e parceria entre Estado e moradores firmada no Acordo de Pesca em prol da conservação, não foi ao menos considerada; menos ainda a autonomia para negociar os benefícios advindos da aliança com os empresários da pesca esportiva. Quem deverá definir isso, de acordo com decisão da juíza, é a perícia sócio-ambiental encomendada a cientistas *competentes*, cuja presença é *imprescindível* para mediar o diálogo entre as populações tradicionais e a Justiça Federal e entre estes e os empresários da pesca esportiva. Se realmente acreditamos num processo de participação respeitoso e cuidadoso com relação ao diálogo intercultural, será que é nesses termos que a ciência e a justiça poderão contribuir?

No caso da RDSM, embora provavelmente a grande maioria dos moradores da Reserva esteja satisfeita com as atividades desenvolvidas e a realidade criada pela implantação da área de uso sustentável, somados aos programas de alternativas econômicas desenvolvidos pelo Instituto, houve uma parcela da população que reivindicou a definição de uma outra forma de territorialização, através do auto-reconhecimento da identidade indígena e a posterior demarcação de TI. A implantação ou tentativa de implantação de um território de conservação ambiental num local em que já havia mobilização para garantia e manutenção de modos de vida específicos (indígenas, extrativistas e de pesca comercial), foi recepcionada de formas diversas pelos grupos sociais que se encontravam na área. Houve grupos que sentiram que a introdução da UC foi positiva e condizente com os objetivos que já tinham com relação à preservação de recursos



naturais. Outros grupos não aceitaram as regras definidas e impostas a partir da UC e tentaram inviabilizar, direta ou indiretamente, as atividades do IDSM. E houve ainda grupos que passaram a se reconhecer como indígenas após a implantação da RDSM, seja aceitando, seja rejeitando as regras acordadas no Plano de Manejo da UC. Todos esses processos estão em plena efervescência, já que além do processo de revisão, negociação e implantação do Plano de Manejo da Reserva ser permanente, ele ainda está em suas fases iniciais na maior parte da reserva, que compreende a área subsidiária<sup>265</sup>.

Como bem salientou Lucila Pinsard Vianna (2008), a implantação de uma UC de uso sustentável implica definir quem é e quem não é população tradicional. E esta definição, inicialmente exógena, no caso das populações que habitam UCs de uso sustentável, está relacionada à observação da existência de uma *relação harmônica* desses povos *com a natureza*, o que constitui um referencial bastante subjetivo e impreciso (VIANNA, 2008; FERREIRA, 1999; BARRETO-FILHO, 2007). Isso propicia que diversos grupos sociais possam assumir a auto-

---

<sup>265</sup> Até o momento de nossa última pesquisa (início de 2007), apenas a área focal da reserva, com 260.000 hectares, havia sido implantada, restando ainda toda a área definida como subsidiária, com 864.000 hectares, a ser pesquisada, monitorada e o manejo e uso dos recursos naturais a ser definido. Entrevistas feitas em 2005 apontam este processo inicial: Apenas recentemente o Instituto tem estendido suas atividade às áreas subsidiárias da Reserva, como demonstram os trechos de entrevistas transcritos: Paulo Roberto e Souza, Sub-coordenador de Fiscalização do IDSM do Programa de Gestão Comunitária, em entrevista realizada no dia 29/agosto/2005, afirma: "*Agora está começando o trabalho lá [na área subsidiária]. (...) É, tudo inexplorado. Mas com certeza, os mesmos problemas, os mesmos desafios que existiam e alguns ainda existem aqui [área focal], estão lá. Estão de certa forma sendo empurrados para lá. (...) Até hoje, se não me engano, foram feitas acho que 13 expedições para lá, de levantamento de informações, de mapeamento, tá, mas o trabalho assim, constante, a gente não conseguiu fazer ainda*". Nelissa, que é a coordenadora de Ecoturismo do IDSM, confirma em entrevista realizada no dia 19/agosto/2005, a mesma idéia: "*A subsidiária eu não conheço, né, eu acho que qualquer uma que você pegar lá agente não atuou, a gente começou a atuar agora, que a gente começou a fazer censo, levantamento, mapeamento participativo. Mas não pode contar como se fosse, como se a gente tem realmente uma atuação na subsidiária*".

identificação como populações tradicionais, conquanto demonstrem ter tal *relação harmônica com a natureza*, como vimos detalhando nos capítulos dois e três.

É necessário, entretanto, não pressupor a existência de um determinado grupo social naturalmente tradicional, ou harmônico com a natureza. Tanto a definição de biodiversidade é flexível e, portanto, também as escolhas metodológicas de como operar sua conservação (LEWINSOHN & PRADO, 2002), como os grupos sociais que se auto-definem como tradicionais não são rígidos e imutáveis, pré-determinados a se comportarem de determinadas maneiras. Não é adequado inferir que alguns grupos tenham maior legitimidade ou sejam mais autênticos que outros no que diz respeito à possibilidade de serem conservacionistas. Isto não deve estar relacionado à manutenção cega de determinados costumes e crenças, como a interpretação da própria legislação conservacionista permite antever (vide PNAP e PNDSPCT, discutidos no capítulo três). Ao contrário, se por tradicionalidade quer-se dizer uma relação pouco impactante sobre os ecossistemas e a biodiversidade, então, o que se deve buscar é quem ou quais os grupos optam por assumir posturas conservacionistas (CUNHA & ALMEIDA, 2001). Quando se confunde política de justiça social com política de conservação ambiental o caminho é curto para legitimação de mobilizações políticas que levam à desobediência civil (nos termos que temos tratado). Isso pode ocorrer tanto pela via da super proteção conferida pelo Estado às populações tradicionais, eximindo-as ou impedindo-as da construção de autonomia e vontade própria, quanto pela tentativa de imposição de padrões de relacionamento com o ambiente que lhes sejam externos e indesejáveis. Nos dois casos, trata-se de ser indiferente e desrespeitoso em relação à diferença cultural.

O que se depreende daí não é que seja impossível ou indesejável contar com grupos humanos para manterem padrões sustentáveis de relacionamento com a biodiversidade. Mas que se a intenção é construir uma política pública voltada a este fim, ela não deve ser confundida ou legitimada sob o viés de uma política da diferença visando à consecução de justiça social e à reparação de injustiças cometidas no passado e presente. O desdobramento da mobilização política levada a cabo por seringueiros em prol da manutenção de seu modo de vida, embora tenha incorporado como agregador de sentido o viés ambientalista, foi fundamental e primordialmente um movimento em prol da manutenção e reconhecimento de um determinado modo de vida, nos termos de Taylor (1997) e Honneth (2003).

Posteriormente, ele foi internalizado e transformado pelo Estado em uma política eminentemente conservacionista (SNUC), e, subseqüentemente, foi abrangido por uma política conservacionista mais atenta ao respeito intercultural (PNAP). Se a PNDSPECT, enfatizou a importância da sociodiversidade, o fez reforçando sua ligação com a proteção da biodiversidade. Mesmo que caminhando para um maior reconhecimento dos modos próprios de conservação ambiental, este breve histórico de algumas políticas mais recentes voltadas à proteção ambiental e à proteção à sociodiversidade permanece marcada por um caráter bastante ambíguo, na medida em que diversos dos textos jurídicos ressaltam a criação das UCs de uso sustentável como mecanismo que viabiliza a proteção da sociodiversidade e da biodiversidade, ignorando que o SNUC e seu decreto têm dispositivos muito restritivos à participação e reconhecimento da importância das populações tradicionais na conservação da natureza, e nem se posiciona a respeito da possibilidade de haver política conservacionista nos territórios dos povos indígenas e quilombolas<sup>266</sup>.

Vimos que o respaldo jurídico que visa à proteção do modo de vida das populações tradicionais é bastante frágil face à proteção jurídica estabelecida para os povos indígenas e quilombolas. Apesar de serem grupos culturais diferenciados formadores da sociedade brasileira, cujos modos de criar, fazer e viver devem ser protegidos pelo Estado, conforme disposto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, estas populações tradicionais podem ser consideradas portadoras de identidades fracas, face aos povos indígenas e quilombolas, portadores de identidades fortes (LOBÃO, 2005).

Vale retomar a história do direito com relação à defesa do homem e da natureza e com relação aos aportes que tiveram e têm entre si. Para tanto, reproduzimos um trecho escrito por Michel Serres:

“Pensamos o direito a partir de um sujeito de direito, cuja mão progressivamente se ampliou. Não era qualquer um que outrora tinha acesso a ele: a Declaração dos direitos do homem e do cidadão deu a possibilidade de todo homem em geral ter acesso a este

---

<sup>266</sup> Há apenas a menção de criação de um GT para discutir os casos de sobreposição entre TIs e UCs, mas, como mencionado, ele nunca saiu do papel. O PNAP reverte todas essas lacunas, como vimos no capítulo 3.

estatuto de sujeito de direito. O contrato social então se completava, mas encerrava-se em si, deixando fora o mundo, enorme coleção de coisas reduzidas ao estatuto de objetos passíveis de apropriação. Razão humana maior, natureza exterior menor. O sujeito do conhecimento e da ação goza de todos os direitos e seus objetos, de nenhum. Ainda não tiveram acesso a nenhuma dignidade jurídica” (SERRES, 1991: 48).

Quando escreveu estas palavras, Michel Serres não estava defendendo uma relação de preponderância de um dos termos sobre o outro, entre o social e o natural, mas uma relação de *simbiose* entre os dois. Denunciava ele que tal como estava, o contrato social *parasitava* o mundo natural, o que inevitavelmente levaria ambos à morte. Era, portanto, necessário juntar ao contrato exclusivamente social, um contrato natural, “de simbiose e de reciprocidade onde nossa relação com as coisas deixaria de ser de domínio e posse pela escuta admirativa, pela reciprocidade, pela contemplação e pelo respeito” (idem: 51).

Estamos caminhando nesse sentido, como o atestam os consensos que permitiram a adoção pela UNESCO de convenções mundiais como a da proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1977) e sua passagem para a adoção da Convenção da diversidade biológica (1992). Mais do que a inserção do mundo natural nos contratos sociais, a passagem da convenção de 1977 à convenção de 1992 logra estabelecer e reconhecer uma síntese e uma simbiose entre o mundo natural e o mundo social que teve um amadurecimento até chegar ao que é. Como vimos no capítulo três, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, acordada em 1972 pela UNESCO, entendia cada um dos patrimônios mundiais, o cultural e o ambiental, como entes estanques, apenas unidos pelo fato de compartilharem o mesmo mundo, a mesma Terra. Vinte anos depois, a mesma UNESCO adota uma postura bastante diferente com relação ao mundo natural e ao mundo social. No caso da Convenção sobre a Diversidade Biológica, acordada em 1992, houve um reconhecimento da simbiose existente entre o social e o natural, que inclui as diversas apropriações simbólicas que os homens operam sobre a natureza, entendendo esta última não como algo distinto ou apartado daquele, mas como continuidade e extensão de suas ações e pensamentos. É a mesma concepção adotada por nossa Constituição Federal de 1988 quando determina a preservação do patrimônio cultural brasileiro (art. 216).

Patrimônio cultural que deve ser respeitado inclusive nos seu modos de criar, fazer e de viver, o que inclui as diversas concepções sobre o estar e o se relacionar com o mundo.

A efetividade da conservação ambiental imposta pelo Estado prescinde de estudos prévios que indiquem não apenas a importância em termos ecológicos da área a ser conservada, mas também de sua viabilidade sociológica/antropológica, o que deve ser feito através de mecanismos efetivamente participativos, em que se firma o compromisso de parte a parte, seja para realizar um manejo sustentável, no caso de UCs de uso sustentável; seja para efetuar remoções justas, sustentáveis e acordadas com os moradores no caso de UCs de proteção integral<sup>267</sup> – sem desconsiderar a possibilidade de desafetação de parte de áreas de proteção integral que já foram criadas em territórios habitados.

Além disso, a inércia e inépcia do poder público para efetivar estas ações têm contribuído, de um lado, para o descrédito da capacidade do Estado em fazer valer suas proposições (seus deveres) e, simultaneamente, de outro lado, para a construção e o fortalecimento das populações abarcadas por UCs como atores coletivos imprescindíveis, seja para contribuir com a conservação ambiental, seja para impor e exigir respeito aos seus modos de vida (o que freqüentemente, mas não necessariamente, está relacionado a um *ethos* conservacionista). Por fim, seja pela capacidade ou pela incapacidade do Estado de propor UCs de forma participativa, o surgimento das *populações tradicionais* como atores sociais pode contribuir para ampliar e concretizar noções de direito e de justiça consagrados pelo Estado democrático de direito, e, ao mesmo tempo, contribuir para uma construção mais alargada do que seja conservação ambiental<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> Enquanto há autores que afirmam a respeito do reassentamento, que “when an exact equivalent is unavailable, the substitute is always inferior to the original” (KIRSCH, 2001:169), outros afirmam que “the area where the people were relocated contained better farmland and a more sophisticated infra-structure – providing positive long-term effects for the people” (NTSHALINTSHALI & MCGURK, 1991: 67)

<sup>268</sup> São diversas as instâncias (acadêmicas, políticas e jurídicas) que endossam e confirmam a importância das populações indígenas e tradicionais para a conservação da biodiversidade. Uma linha de pesquisa que tem ganhado bastante visibilidade para a avaliação do conhecimento destas populações é a da etnociência e suas subespécies, etnoecologia e etnobiologia. Todas conjugam conhecimentos da área biológica e antropológica para compreender as cosmovisões destas populações e sua contribuição ou prejuízo à manutenção da biodiversidade. Para bibliografia sobre o assunto, ver. TOLEDO, 1992, 2002;

Falheiro (2005) relacionou a efetividade das UCs com sua capacidade de potencializar conflitos. Ou seja, enquanto as UCs permanecem “de papel”, o conflito entre territorialidades sobrepostas fica apenas latente: a cosmografia tradicional continua vigente enquanto a cosmografia estatal está incubada. Quando a UC passa a ser implementada de fato, a cosmografia estatal deve se sobrepor a qualquer outro uso que esteja sendo feito do mesmo território e, baseado no poder “legítimo” de coerção do Estado, estabelece-se a UC sobre a área. Entretanto, a resistência das populações locais impõe a necessidade de consensos e dissensos, muitas vezes travados tacitamente com representantes do órgão gestor ambiental, e que contribuem para a manutenção da insegurança, incerteza e falta de garantia (*Unsicherheit*) das populações locais quanto aos direitos de permanecer na área e do Estado quanto à consecução da conservação ambiental. Há também momentos em que este diálogo assume contornos expressamente violentos, de ambos os lados.

“Se os Estados não estão conseguindo pôr em prática o anunciado em suas constituições políticas, os próprios povos estão tratando de fazê-lo, e não só os indígenas, porque cada vez fica mais forte a necessidade de que todos sejam iguais em direitos, inclusive no direito de ser desigual” (SOUZA LIMA, 2006:196).

Contudo, da mesma forma que esse patrimônio cultural pode ser prejudicial aos outros seres humanos (imaginem a defesa de um grupo que prega o racismo e o antisemitismo), ele pode ser prejudicial à natureza (imaginem um grupo que defende o desenvolvimento econômico a qualquer custo, notadamente, a despeito dos danos ambientais que cause). Há, portanto, limites a serem respeitados com relação ao respeito das culturas humanas. Não se pode falar em respeito quando há imposição de comportamentos que não sejam aprovados pelos grupos locais, ainda mais como se tratasse de uma política de respeito à diferença. Dilemas como estes estão bastante presentes quando se discutem questões de saúde, educação e justiça intercultural.

---

POSEY, 1985; BERKES, 1998, 2000, 2004; e NAZAREA, 1999, MARQUES, 2001, 2005 e DIEGUES, 2000b, entre outros.

Como e se é possível defini-los, os limites do respeito, de antemão, é uma grande questão. As histórias do Direito, da ciência, das religiões e da moral das sociedades – todos bastante interligados – estão intimamente implicadas nessa empreitada, às vezes mais, às vezes menos conscientemente; às vezes mais, às vezes menos eficazmente; às vezes mais, às vezes menos violentamente; às vezes mais atentos à simbiose, às vezes mais atentos ao parasitismo, seja dos homens entre si, ou deles com o mundo natural, via religião, mobilização popular, ciência ou direito.

### **Bibliografia:**

- ABREU, Maria Jasylene Pena de. Modos de vida, gênero e meio ambiente no Parque Nacional do Jaú/AM. Dissertação de mestrado defendida no Centro de Filosofia e Ciências Sociais, UFSC, Florianópolis, 2000.
- ADAMS, Cristina. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. *Revista de Antropologia*, 2000. vol. 43, n. 1, p. 145-182.
- ALENCAR, E. F. “Identidade, territorialidade e conflitos socioambientais: alguns cenários do Alto Solimões (AM)”. In: *Boletim Rede Amazônia*. Ano 3, n.º.1., 2004, pp. 67-75.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Malheiros Editora: São Paulo. 2008. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª. Edição alemã (2006) [1986].

ALLEGRETTI, Mary. 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, em 2002.

ALMEIDA, Mauro W. B. “Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 19, n° 55, 2004.

AMORIM, Elaine. “A perícia antropológica do Ministério Público”. Parecer Técnico n° 57/2008 da 6ª. Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias) do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/document.2006-04-04.1440775161>>. Acesso em: 27/04/2008.

AMORIM, Letícia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: Esboços e críticas. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 42, n°165, jan/mar. 2005. pp. 123-134.

APEL, K.-O. “La comunidad de comunicación como presupuesto transcendental de las ciencias sociales”. *In: La transformación de la filosofía*, tomo II. Madri, Tauros, 1985. *Apud: OLIVEIRA, Roberto Cardoso. O trabalho do antropólogo*. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora UNESP, 2000.

APPIO, Eduardo. “A judicialização da política em Dworkin”. *In: Revista Sequência*, n° 47, p. 81-97, dezembro de 2003.

ARAÚJO, Francisco Ubiracy C. de. “A presença indígena nas unidades de conservação”. *In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.



ARAÚJO, Ana Valéria, “Terras indígenas no Brasil: retrospectiva, avanços e desafios do processo de reconhecimento”. In: Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e GANNEM, Roseli Senna. *Conflitos em relação ao conceito de espaços territoriais especialmente protegidos*. Estudo para a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2006. Retirado de: [http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2006\\_1355.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2006_1355.pdf)

ARENDT, Hannah. “Desobediência civil”, In: Crises da República. São Paulo: Perspectiva, 1999. Apud TAVARES, Geovani de Oliveira. *Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos*. Campinas, Edicamp. 2003.

ARIAS-SCHREIBER, Fidel Tubino. “Antropología e Derecho. Rutas de Encuentro e Reflexión”. Conferencia de la RED Latinoamericana de Antropología Jurídica, Sección Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Riva-Agüero. Lima, 7, 8 e 9 febrero e Iquitos 15 e 16 de febrero de 2001. Disponível em: [www.pucp.edu.pe/ira/relaju/ponencias/21.pdf](http://www.pucp.edu.pe/ira/relaju/ponencias/21.pdf). Acessado em: 13 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. “Interculturalizando el multiculturalismo”. Biblioteque de la Méditerranée. Sciences Humaines en Mediterané. Disponível em : <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/monografias/intercultural/tubino.pdf>. Acessado em : 04/12/2007.

ARRUTI, José Maurício. *Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola*. Bauru, SP: EDUSC, 2006.

\_\_\_\_\_. “A emergência dos ‘remanescentes’: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas”. *Mana* 3(2):7-38, 1997.

AUBRETON, Thérèse. Plano de Uso Público para o Parque Nacional do Jaú. Manaus, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, 2002.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.

BALÉE, William. “Diversidade Amazônica e escala humana do tempo”. Palestra de abertura do I Simpósio de etnobiologia e etnoecologia da região sul: aspectos da biodiversidade. Anais. Novembro 2003. Florianópolis, 2003.

BARRETO FILHO, Henyo. T. “Invenção ou renascimento? Gênese de uma sociedade indígena contemporânea no Nordeste”. In: OLIVEIRA, João Pacheco de. (Org.). *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste Indígena*. Contracapa Livraria: RJ, 1999.

\_\_\_\_\_. Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia Brasileira. Tese de doutorado em Antropologia Social. Universidade de São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. “Preenchendo o Buraco da Rosquinha: uma análise antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira”. In: Boletim Rede Amazônia. Ano 1, no. 1, 2002. (pp. 45-49).

\_\_\_\_\_. “Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil”. In Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

\_\_\_\_\_. “Disciplinando a diversidade cultural: uma perspectiva antropológica sobre a portaria 14”. In: SOUZA LIMA, A. C. e BARRETO FILHO, H. T. (orgs.) *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2005.

\_\_\_\_\_. “Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção”,  
in ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui e NEVES, Walter (Orgs.), *Sociedades Caboclas  
Amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. *Temas de direito constitucional*. São Paulo: Renovar, 2002.

BARTH, Friedrik. “Introduction”. In: Barth, F. (ed.) *Ethnic groups and boundaries: the social  
organization of cultural difference*. Bergen, Universitets Forlaget; London, Georg Allen  
& Unwin, 1969.

BASTOS, Luís Flávio Camargo. “A perícia na desapropriação agrária”. Revista de direito  
agrário. Ano 17, n° 15, 1° semestre de 2001. Disponível em:  
<<http://www.incra.gov.br/arquivos/0129000315.pdf>> Acesso em 05/10/2008.

BATES, Karine. “Du text au sujet em action : les défis de l'accès à la justice en Inde”. *Cahier  
d'Anthropologie du Droit*, 2006. Droit en action. In: LE ROY, Etienne. “La constellation  
du nommos: contributions à une anthropologie du droit em action”. *Cahier  
d'Anthropologie du Droit*, Droit en action. 2006. Extratos disponíveis em:  
<[http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl\\_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1](http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1)>. Acesso em: 12/12/2008.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1999.

\_\_\_\_\_. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BAUMAN, Zygmunt e VECCHI, Benedetto. *Identity: conversations with Benedetto Vecchi*.  
Polity Press: Reino Unido, 2006.

BECKER, Bertha; LÉNA, Philippe, 2003. Pequenos empreendimentos alternativos na Amazônia.  
In: Pequenas Empresas – Cooperação e Desenvolvimento Local (H.M.M. Lastres, J. E.

Cassiolato et M. L. Maciel, org.), Ed. Relume Dumará: Rio de Janeiro, p. 403-421. In: PINTON, Florence, AUBERTIN, Catherine. Novas fronteiras e populações tradicionais: a construção de espaços de direitos. *Ateliê geográfico*. Vol. 1, n.2. Dez/2007. pp. 1-26. Disponível em <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/atelie/article/viewFile/3011/3050>>. Último acesso em 14/01/2009.

BECKHAUSEN, Marcelo, “A inconstitucionalidade do decreto 3912, de 10 de setembro de 2001”. Disponível no site da 6ª Câmara de Coordenação e revisão da Procuradoria Geral da República, que trata de índios e minorias étnicas.

BENATTI, José Heder. “Populações tradicionais e o manejo dos recursos naturais renováveis no Parque Nacional do Jaú: uma análise jurídica”. Apresentado na XXII Reunião Brasileira da Antropologia. Fórum de pesquisa 3: Conflitos Socioambientais e Unidades de Conservação, Brasília, julho de 2000.

\_\_\_\_\_. “Presença Humana em Unidade de Conservação: um impasse científico, jurídico ou político?”. In: *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: Avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*/ João Paulo Ribeiro Capobianco *et al* (orgs.). São Paulo: Estação Liberdade: Instituto socioambiental, 2001.

\_\_\_\_\_. “A criação de unidades de conservação em áreas de apossamento de populações tradicionais: um problema agrário ou ambiental?”. Documento digital, em formato PDF, S/D.

\_\_\_\_\_. *Posse agroecológica & manejo florestal à luz da Lei 9.985/00*. Curitiba: Juruá, 2008.

BENATTI, José Helder; McGRATH, David e OLIVEIRA, Ana Cristina M. “Políticas públicas e manejo comunitário de recursos naturais na Amazônia”. *Ambiente e Sociedade*, VI (2: 137–154), 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman. “Direito constitucional ambiental brasileiro”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENSUSAN, Nurit, “Terras Indígenas: as primeiras Unidades de Conservação”, In: Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

\_\_\_\_\_. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade : como para que e porquê*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BERKES, Fikret; KISLALIOGLU, Mina; FLOKE, Carl e GADGIL, Madhav. “Exploring the basic ecological unit: ecosystem-like concepts in traditional societies”. *Ecosystems* (1998) 1: 409-415.

BERKES, Friket; COLDING, Johan e FLOKE, Carl. “Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management”. *Ecological Applications*, 10(5), 2000, pp. 1251-1262.

BERKES, Friket & FOLK, Carl. “Back to the future: ecosystem dynamics and local knowledge”. In: GUNDERSON, H. Lance & HOLLING, C. S. (eds.). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington: Island Press, 2002.

BERKES, Friket. “Rethinking community-based conservation”. *Conservation Biology* 18 (3), 2004, pp. 621-630.

BETARCHINI, Danielle. L'exigence de proporcionalité dans le droit brésilien et français. Mémoire pour Master Recherche Droit. Université Lumière Lyon 2. Sous la direction de M. Antoine JEAMMAUD, 2005-2006.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Os Intelectuais e o Poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

\_\_\_\_\_. "Estado, poder e governo". In: BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 8ª. Edição.

BONÍCIO, José Magalhães. Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

BOURDIEU, Pierre. "O campo científico". In: ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo : Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. *Langage et pouvoir symbolique*. Paris : Éditions du Seuil, 2001.

Box: Reserva indígena de Recursos Naturais, in Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

BRANDÃO, Adelino. *Os direitos humanos: antologia de textos históricos*. São Paulo: Landy, 2001.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Somos as águas puras*. São Paulo: Papyrus, 1994.

\_\_\_\_\_. *O afeto da terra: imaginários, sensibilidades e motivações de relacionamentos com a natureza e o meio ambiente entre agricultores e criadores sitiantes do bairro de Pretos*,

*nas encostas paulistas da serra da Mantiqueira, em Joanópolis*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1999.

BRANDON, Katrina. “Comparing cases: a review of findings”. In: BRANDON, K., REDFORD, K.H. e SANDERSON, S. *Parks in peril: people, politics and protected areas*. The Nature Conservancy. Island Press, 1998.

BRECHIN, Steven R. *et all.* (eds). *Contested nature: promoting international biodiversity and social justice in the twenty-first century*. State University of New York Press, 2003.

BRITO, Maria Cecília Wey de. *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.

BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E. ; FONSECA, G. A. B. “Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity”. *Science*, n. 291, p. 125-128, 2001.

CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente – e a questão da indenização das áreas de preservação florestal*. Curitiba: Juruá, 2008.

CAMPOS, Simone Vieira de. *Jaú em jogo: mudanças sociais e conservação ambiental no Parque Nacional do Jaú (AM)*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2006.

CAMPOS, Simone Vieira de. *Mudanças sociais e conservação ambiental na Estação Ecológica da Juréia-Itatins: o caso do Despraiado*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. IFCH, UNICAMP, CAMPINAS, 2001.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAROLAN, Michael. "Conserving nature, but to what end?" *Organization & Society*, Vol. 19, n.2, jun. 2006.

Carta da Assembléia Geral dos Malungu, 30 de setembro de 2008, enviada à OIT (mímio).

CARVALHEIRO, Kátia O.; TRECCANI, Girolamo D.; EHRINGHAUS, Christiane e VIERIA, Pedro A. "Trilhas da regulação fundiária para as populações nas florestas amazônicas: como decidir qual é a melhor solução para regularizar a sua terra?". CIFOR e FASE, 2008.

CASTRO, Alfonso e NIELSEN, Erik. Indigenous people and co-management: implications for conflict management. *Environmental Science and Policy*. Vol. 4, 4-5, ago 2001, p.219-239.

CHAUI, Marilena. "O discurso competente". In: *Cultura e democracia : o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. "Ética, violência e política". In: *Cultura e democracia : o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

CLIFFORD, James. "Identidad en Mashpee". In: *Dilemas de la cultura: antropologia, literatura y art en la perspectiva posmoderna*. Espanha: Editorial Gedisa, 2001. [1998].



COMMISSION ON DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT FOR AMAZONIA. *Amazonia without myths*. United Nations Development Program; Amazonian Cooperation Treaty; Inter-American Development Bank, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo : Sariva, 1999.

Comunicación al Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre el cumplimiento del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de agosto de 2008, enviada à OIT, em nome de: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); o Conselho Indígena de Roraima (CIR); a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e o Warã Instituto Indígena Brasileiro (mimio).

CORMIER-SALEM, Marie christine ; JUHÉ-BEAULATON, Dominique ; BOUTRAIS, Jea ; ROUSSEL, Bernard (orgs.) *Patrimoines naturels au Sud : territoires, identités et stratégies locales*. Paris : IRD Editions, 2005.

CREADO, Eliana S. J., Entre lugares e não-lugares: restrições ambientais e supermodernidade no Parque Nacional do Jaú. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas. Unicamp: Campinas, 2006.

CREADO, Eliana S. J., MENDES, Ana B. V., FERREIRA, Lúcia da C., e CAMPOS, Simone V. de. Entre tradicionais e modernos: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira. *Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. XI, n.2, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a04.pdf>

CUNHA, Luis Henrique. Manejo Comunitário de recursos naturais na Amazônia: Arranjos institucionais e mediação externa. Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

- CUNHA, Alexandre Teixeira de Freitas Bastos. “Os direitos sociais na Constituição vinte anos depois: as promessas cumpridas ou não”. In: MONTESSO, Cláudio J.; FREITAS, Marco A. de e STERN, Maria de F. C. B. (coords.) *Direitos Sociais na Constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois*. São Paulo: LTr, 2008.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. “Sobre os silêncios da lei: lei costumeira e positiva nas alforrias de escravos no Brasil do século XIX”. In: *Antropologia do Brasil: mito, história e etnicidade*. São Paulo: Brasiliense/EDUSP, 1986.
- CUNHA, Manuela C. da e ALMEIDA, Mauro W. B., “Populações Tradicionais e Conservação”. In: *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, F.Capobianco et al (orgs.) São Paulo: ISA/Estação liberdade, 2001.
- DAMATTA, Roberto. “Os discursos da violência no Brasil”. In: DAMATTA, Roberto. *Conta de Mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- DAVIS, Shelton. “Introdução”. In: DAVIS, Shelton (org.). *Antropologia do direito*. Jorge Zahar editora: Rio de Janeiro, 1973.
- DESCOLA, Philippe. “Ecologia e Cosmologia”. In: *Etnoconservação*. Antonio Carlos Diegues (org.). Hucitec: 2000.
- DESROCHES, Dominique. Hans-Georg Gadamer. <http://www.cvm.qc.ca/encephi/CONTENU/PHILOSOFIA/Gadamer.htm>. Acesso em 30/10/2008.
- DEUS, Eduardo Di. *Antropologia e Ambiente: entre transgressões e sínteses*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social, UnB. Brasília: 2007.
- DIAMANTINO, Ediberto. O Estado democrático de direito ambiental e o direito de propriedade. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, nº 1, p. 31-41, junho/2008.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2000a.

\_\_\_\_\_. (org.) *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: NUPAUB/USP, Annablume, Hucitec, 2000b.

\_\_\_\_\_. (org.) *A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008.

DIEGUES, A. C. e ARRUDA, Rinaldo S. V. (orgs.), “Conceitos e definições”. In: *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. MMA/São Paulo: USP, 2001.

DIEGUES, A. C. e MOREIRA, André de Castro (orgs.). *Espaços e Recursos Naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de apoio à pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras. USP. 2001.

DIOP, Mustapha. “Les usages locaux dans la dynamique de la réforme foncière en Guinée. Entre pratique des acteurs et formalisme juridique”. In: LE ROY, Etienne. “La constellation du nommos: contributions à une anthropologie du droit en action”. *Cahier d’Anthropologie du Droit, Droit en action*. 2006. Extratos disponíveis em: <[http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl\\_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1](http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1)>. Acesso em: 12/12/2008.

DRUMMOND, José Augusto. “A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo”. *Ambiente & Sociedade*, Ano II, n°s 3 e 4, 1999.

DUDLEY, N. (ed.). *Guidelines for applying protected areas management categories*. Gland, Switzerland: UICN, 2008. Disponível em: <http://www.iucn.org/resources/tools/> Acesso em: 05/02/2009.

DUPRAT, Deborah. “Breves considerações sobre o decreto 3.912/01”. Disponível no site da 6ª Câmara de Coordenação e revisão da Procuradoria Geral da República, que trata de índios e minorias étnicas. Acesso em: 27/04/2008. <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/document.2006-04-04.1440775161>>.

\_\_\_\_\_. Estado pluriétnico. 20---. Disponível no site da 6ª Câmara de Coordenação e revisão da Procuradoria Geral da República, que trata de índios e minorias étnicas. Acesso em: 27/04/2008.

\_\_\_\_\_. Prefácio. *In*: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus, UEA, 2007.

EMPERAIRE, Laure. “Dinâmica y manejo de la diversidad de las variedades de yuca del noroccidente amazonico (Brasil)”. *Etnoecologica* Vol. 5, n° 7, 38-59pp. 2001.

ESTÉVEZ ARAÚJO, José Antonio. *La constitución como proceso y la desobediência civil*. Madrid: Ed. Trotta, 1994. *Apud* TAVARES, Geovani de Oliveira. *Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos*. Campinas, Edicamp. 2003.

FALEIRO, Rodrigo P., *Unidade de Conservação versus Terra Indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Antropologia da Universidade de Brasília, 2005.

FALEIRO, Rodrigo Paranho. “Retomada ou invasão: percepção das instituições governamentais sobre a ocupação do Monte Pascoal pelos índios Pataxó”. *In*: SOUZA LIMA, Antonio Carlos e BARRETO FILHO, Henyo Trindade (orgs.). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/ LACED/ CNPq/ FAPERJ/ IIEB, 2005a.

FARIA, José Eduardo. “Apresentação”. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. Editora Ática: São Paulo. Série Fundamentos 48. 1989.

FAULHABER, Priscila. O navio encantado: etnias e alianças em Tefé. Belém, Museu Paranaense Emílio Goeldi, 1987. 253p.

\_\_\_\_\_. “Identificación de poblaciones, indianidad y ambientalismo: las redes sociales em Tefé”, in V Mani Mundo, *Estúdios en la Amazônia Colombiana*. Ceds (?), Universidad Nacional de Colombia, 2001.

\_\_\_\_\_. “Participação indígena e preservação ambiental no Médio Solimões” in Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

FEENY, David; BERKES, Friket; McCAY, Bonnie J. e ACHESON, James M. “A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois”. In: DIEGUES, Antônio Carlos e MOREIRA, André de Castro (orgs.). *Espaços e Recursos Naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de apoio à pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras, p.17-42. USP. 2001.

FERREIRA, Lúcia da Costa. *A Floresta Intransitiva: Conflitos e Negociações na Mata Atlântica*. Tese Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, IFCH : SP, 1996a.

\_\_\_\_\_. “Os Ambientalistas, os Direitos Sociais e o Universo da Cidadania”. In: FERREIRA, Leila da Costa e VIOLA, Eduardo (Orgs.). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996b.

\_\_\_\_\_. “Dimensões Humanas da Biodiversidade: conflitos em torno de áreas protegidas no Brasil”. *Ambiente & Sociedade*. 7(1): 5-29, 2004.

\_\_\_\_\_. Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. *Política e Sociedade*. 4(7):105-118, 2005.

\_\_\_\_\_. Os fantasmas do Vale: a questão ambiental e a cidadania. Editora da Unicamp, Campinas, 1993.

FERREIRA, L.C.; CAMPOS, S.V.; CREADO, E.J.; MENDES, A.B.V.; CAROPRESO, C. “Encontro das Águas: Dinâmicas Sociais e Biodiversidade na Amazônia Brasileira”. *Teoria e Pesquisa*. 46(1): 35-55, 2007.

FERREIRA, L.C. SIVIERO, S. O.; CAMPOS, S.V.; SILVEIRA, P.C.B.; OLIVEIRA, V.G.; MENDES, A.B.V.; PINTO, A.O. "Conflitos Sociais em Áreas Protegidas no Brasil: Moradores, Instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP\*<sup>\*</sup>". *Idéias*. 8(2): 115-150, 2001.

FIGUEIREDO, André Luiz Videira de. Os Quilombolas e a Constituição: comentários em torno de uma decisão judicial. *Boletim CEDES* (on-line). Rio de Janeiro, março/abril de 2009, pp. 08-14. Acessado em: 04/05/2009. Disponível em: <http://cedes.iuperj.br>. ISSN: 1982-1522.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FRANCO, Mariana Pantoja, “Reserva Extrativista do Alto Juruá (Acre)”. In: RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). *Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. Documentos do ISA nº 1, resultado do seminário interno, com convidados. ISA, 1996.

FVA. A Gênese de um Plano de Manejo: o caso do Parque Nacional do Jaú. Fundação Vitória Amazônica: AM. 1998.

\_\_\_\_\_. Os moradores do Parque Nacional do Jaú: censo e levantamento sócio-econômico. FVA: Manaus, 1994.

\_\_\_\_\_. Os moradores do Parque Nacional do Jaú. FVA: Manaus, 2000. Documento digital.

GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica*. Org. Pierre Fruchon. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998a.

\_\_\_\_\_. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Petrópolis: Vozes, 1998b.

GARCIA, Maria. *Desobediência Civil: direito fundamental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994. *Apud* TAVARES, Geovani de Oliveira. *Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos*. Campinas, Edicamp. 2003.

GASTON, Kevin e SPICER, John. *What is biodiversity? In: Biodiversity: an introduction*. Australia: Blackwell Publishing company. 2004.

GAZOLA, Patricia Marques. A norma injusta no Estado Democrático de Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1145, 20 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8833>>. Acesso em: 04 ago. 2008.

GEERTZ, Clifford. “O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa”. *In: GEERTZ, Clifford. O saber local: ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. 5a. ed.

GEHARDT, Clayton Henrique. “Pesquisadores, populações locais e áreas protegidas: entre a instabilidade dos ‘lados’ e a multiplicidade estrutural das posições”. Tese de doutoramento defendida no curso de pós-graduação em Desenvolvimento, agricultura e sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008.

GHIMIRE, Krishna B. & PIMBERT, Michel P. “Social change and conservation: an overview of issues and concepts”. In: GHIMIRE, Krishna B. & PIMBERT, Michel P. (eds.). *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. Earthscan Publications Ltd., 1977.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. “Licitação sem objeto – Lei 8.666/93 e Estados e Municípios. Princípio da proporcionalidade”. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Maleiros, v. 10, 1995. *Apud*: BONÍCIO, José Magalhães. Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

GRIMM, Dieter. *Les Entretiens de Provence: Le juge dans la société contemporain.*, avec Robert BADINTER, Stephen BREYER, Antoine CASSESE, Ronald DWORKIN, Dieter GRIMM et Gil Carlos Rodriguez IGLESIAS. *Apud*: BETARCHINI, Danielle. L'exigence de proporcionalité dans le droit brésilien et français. Mémoire pour Master Recherche Droit. Université Lumière Lyon 2. Sous la direction de M. Antoine JEAMMAUD, 2005-2006.

GRUMBINE, R. E. What is ecosystem management? *Conservation Biology*, n. 8, p. 127-134, 1994. In: BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GUANAES, Senilde Alcantara. *Meu quintal não é parque: populações tradicionais e gestão ambiental no Parque Nacional da Chapada dos Diamantes – BA*. Tese defendida para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, na Universidade Estadual de Campinas, 2006.



GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria Processual da Constituição*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional: Celso Bastos Editor, 2000. *Apud*: BONÍCIO, José Magalhães. Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

GUIMARÃES, Paulo Machado. Superposição de Unidades de Conservação em Terras Tradicionalmente Ocupadas por Índios. 20/06/2004, Fonte: <http://www.cimi.org.br>, acessado 1 de julho de 2008.

GUTMANN, Amy. "Introduction". In: TAYLOR, Charles. *Multiculturalisme : Différence et démocratie*. Chamos Flammarion : França, 1994.

HABÈRLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. *Os problemas da verdade no estado constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2008.

HALL, Stuart. "A questão multicultural". In: HALL, Stuart. *Da diáspora: Identidades e mediações culturais*. Org. Liv Sovik. Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003.

HALES, David. "Changing concepts of national parks", in Western, David e Pearl, Mary (eds.), *Conservation for the twenty-first century*. New York/Oxford Press. Oxford, 1989.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (1243 – 1248), 1968.

HELLER, Agnés. “Uma crise global da civilização: os desafios futuros”. *In: A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. HELLER, Agnes et all. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HERCULANO, Selene e PACEHCO, Tânia (Orgs.), *Racismo ambiental. I Seminário brasileiro sobre racismo ambiental*. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 2006.

HOLT, Flora Lu. The catch-22 of conservation: Indigenous peoples, biologists, and cultural change. *Human Ecology*. Vol. 33, n° 2, abril, 2005.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HUGO, Vitor. *Os Miseráveis*. Trad. Frederico Osanam Pessoa de Barros. São Paulo: Cosac e Naify, 2002.

IDSMM, 2006. p. 25-26. Plano diretor 2006-2009, Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. Editora Martin Claret: São Paulo, 2001.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. *Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

INSTITUTO de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Plano Diretor do IDSMM, 2006- 2009: [Planejamento Estratégico do IDSMM] – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2006.

JESUS, Edilza Laray de. “Sociodiversidade no Jaú: a ética do com-viver”. Dissertação defendida no curso de Mestrado em Educação ambiental, da Fundação Universidade do Rio Grande, Rio Grande do Sul, 1998.

JORGE, Rogério Ribeiro. “Quem decide por nós é o Ibama: as contradições na convivência com as populações locais no Parque Nacional da Serra da Bocaina”. In: Ribeiro, Helena (org). Olhares geográficos: meio ambiente e saúde. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

KIRK, Andrew. *A desobediência civil de Thoreau*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

KIRSCH, Lost worlds: environmental disaster, “culture loss”, and the law. *Current Anthropology*. Apr, 2001, 42, 2.

KOZIEL, Isabella, e INUE, Cristina Yumie Aoki. *Mamirauá Sustainable Development Reserve, Brazil: Lessons learnt in integrating conservation with poverty reduction*. IIED Publications: Londres, 2006. (www.iied.org/pubs).

KUPER, Adam. *Cultura: a visão dos antropólogos*. Bauru, São Paulo: EDUSC, 2002.

KYMLICKA, Will. *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism and citizenship*. Inglaterra: Oxford Press University, 2001.

\_\_\_\_\_. *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press, 1996.

LANGDON, Ester Jean. "A fixação da narrativa: do mito para a poética de literatura oral". *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 5, n. 12, 1999, p.13 – 36.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. Apud: BONÍCIO, José Magalhães. Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34, 1994.

LAURIOLA, Vincenzo Maria, “De quem é o Monte Roraima? Terras Indígenas e Unidades de Conservação entre os dilemas da conservação na Amazônia Brasileira”. *In*: MPEG/PPG7/ABA. Relatório do PPD/PPG7 n°1177/99, Alternativas de desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia, (no prelo).

\_\_\_\_\_. “Conflitos sócio-ambientais em Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Uma abordagem comparativa entre Escudo das Guianas (Monte Roraima) e a Amazônia (Mamirauá)”. Projeto de Pesquisa submetido ao CNPq, em 2006.

LAURIOLA, Vincenzo. “Recursos comuns indígenas ou conservação global na Amazônia? O Monte Roraima entre Parque Nacional e Terra Indígena Raposa-Serra do Sol”. *In*: SOUZA LIMA, Antonio Carlos e BARRETO FILHO, Henyo Trindade (orgs.). *Antropologia e identificação : os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/ LACED/ CNPq/ FAPERJ/ IIEB, 2005.

LAURIOLA, V. M.; FILHO, A. C.; COSTA, J.; MALHEIRO, G. M. “A invasão das monoculturas: o desafio da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol”. *Ciência Hoje*, dezembro de 2007.

LE BRETON, Karine. “De la réappropriation populaire du droit de l’État : evolution de pratique en milieu urbain (le cas de Kinshasa) ”. *In*: LE ROY, Etienne. “La constellation du nommos: contributions à une anthropologie du droit em action”. *Cahier d’Anthropologie du Droit, Droit en action*. 2006. Extratos disponíveis em: <[http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl\\_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1](http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1)>. Acesso em: 12/12/2008.

LE ROY, Etienne. “La constellation du nommos: contributions à une anthropologie du droit em action”. *Cahier d’Anthropologie du Droit, Droit en action*. 2006. Extratos disponíveis em:

<[http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl\\_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1](http://books.google.com/books?id=ok6VoPSEl_YC&pg=PA159&dq=ostrom,+elinor&ei=wvxtSe-IL5OMkASNx8HrCw&hl=fr#PPA1,M1)>. Acesso em: 12/12/2008.

LEITÃO, Sérgio. “Superposição de leis e vontades – Por que não se resolve o conflito entre terras indígenas e unidades de conservação?”. In: Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. “Sociedade de risco e Estado”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LÉVY-BRUHL, Henri. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Universidade Hoje/Martins Fontes, 1988.

LEWINSOHN, Thomas. *Em busca do mons venneris: é possível unificar as ecologias de comunidades?* In: *Ecologia teórica: desafios para o aperfeiçoamento da ecologia no Brasil*. Coelho *et al.* (Eds.) Belo Horizonte: Ed. O Lutador, 2004.

LEWINSOHN, Thomas; e PRADO, Paulo I. *Biodiversidade brasileira: síntese do estado atual do conhecimento*. São Paulo: Contexto, 2002.

LIMA, Débora de Magalhães. *The Social Category Caboclo: history, social organization, identity and outsider's social classification of the rural population of an amazonian region (the middle solimões)*. Dissertação apresentada à Universidade de Cambridge, para obtenção do título de Doctor of Philosophy. Departamento of Social Anthropology. Cambridge. Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. “Ética e Política Ambiental na Amazônia Contemporânea”. In: *Boletim Rede Amazônia*, Ano 1, no. 1, 2002. (pp. 37-43).

\_\_\_\_\_, “As sobreposições em Mamirauá e a necessidade de um novo pacto institucional”.  
*In: Ricardo, F. (org.), Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

\_\_\_\_\_, “O envolvimento de populações humanas em unidades de conservação: a experiência de Mamirauá”. *In: Ramos, Adriana e Capobianco, João Paulo (orgs.). Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. Documentos do ISA nº 1, resultado do seminário interno, com convidados. ISA, 1996.

LIMA, Débora de Magalhães e POZZOBON, Jorge. “Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social”. *In: Estudos Avançados* 19 (54), 2005. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. Vol. 1, nº 1 (1987), São Paulo. Dossiê Amazônia Brasileira II.

LOBÃO, Ronaldo. “Cosmologias políticas do neocolonialismo: o uso das categorias tempo e espaço no processo de produção de verdades e administração de conflitos socioambientais”. Trabalho apresentado no Congresso da Associação Latino-Americana de Antropologia – ALA – realizado em julho de 2005, em Rosário, Argentina.

\_\_\_\_\_. *Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em política do ressentimento*. Tese de Doutorado apresentada ao PPGAS/UnB. Brasília, 2006a. Disponível em <[www.unb.uf/ics/dan](http://www.unb.uf/ics/dan)> e / ou <[www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br)>

\_\_\_\_\_. *Reservas Extrativistas: de política pública à política do ressentimento?*. *In: 25ª Reunião Brasileira de Antropologia*, 2006, Goiânia. *Saberes e Práticas Antropológicas: desafios para o século XXI*. Goiânia : ABA, 2006b.

LOPES, José Sérgio Leite. “Sobre processos de ‘ambientalização’ de conflitos e sobre dilemas da participação”. *Horizontes Antropológicos*, ano 12, nº 25, p. 31-64, 2006. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 01/02/2009.

LUCAS, P. H. C. Protected Landscapes: a guide for policy-makers and planners. UICN/ Campman e Hall: Londres, 1995.

LUDVIG, Donald; HILBOM, Ray e WALTERS, Carl. "Uncertainty, resource exploitation, and conservation: lessons from history". *Science*. 60:17, 36, abril de 1993.

MANDER, Jerry e CORPUZ ,Victoria Tauli (eds.). Guerra de Paradigmas: resistência de los pueblos indígenas a la globalización económica. Foro internacional sobre la globalización. São Francisco, 200-.

MARETTI, Cláudio, "Conservação e valores: relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções", in Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

MARQUES, José Geraldo W. O pássaro sagrado e o cavalo do cão: biodiversidade, etnoecologia e catolicismo popular no Brasil. Pesquisa de pós-doutorado em Ecologia Humana, NEPAM/UNICAMP, 2005.

\_\_\_\_\_. Pescando pescadores: ciência e etnociência em uma perspectiva ecológica. São Paulo: NUPAUB, USP, 2001.

MARQUES, Otavio A. V. e DULEBA, Wânia (eds.), *Estação Ecológica Juréia-Itatis: Ambiente físico, flora e fauna*. Ribeirão Preto: Holos, 2004.

MATERNES, Pim; ROTMANS, Jan; GROOT Dolf. Biodiversity: luxury or necessity? *Global Environmental Change*. 13(2003) 75-81.

- McGRATH, David. "Avoiding the tragedy of the commons: recent developments in the management of amazonian fisheries". In: HALL, Anthony. Amazonia at the crossroads: the challenge of sustainable development. Institute of Latin American Studies, Londres, p. 171-187. 2000.
- McKEAN, Margaret A. e OSTROM, Elinor. "Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado?". In: DIEGUES, A. Carlos e MOREIRA, André de C. C. (orgs.), Espaços e recursos naturais de uso comum. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001.
- McNEELY, Jeffrey A. "Protected areas and human ecology: how national parks can contribute to sustaining societies of the twenty-first century". In: Western, David e Pearl, Mary (eds.), *Conservation for the twenty-first century*. New York/Oxford Press. Oxford, 1989.
- MEFFE, G. K. & CARROLL, C. R.. *Principles of conservation biology*. Sunderland: MASS, Sinauer Ass. Inc., 1994. In: MILANO, M. S. Unidades de conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- MENDES, Ana Beatriz V. "Conflitos Sociais no Vale do Ribeira: o Betari". Relatório final de Iniciação científica, enviado aos pareceristas, PIBIC/CNPq, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Vidas de Parque: uma etnografia sobre os ribeirinhos do Tapiira, no Parque Nacional do Jaú*. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina, em março de 2005.
- \_\_\_\_\_. "Ambientalização de direitos étnicos e etnização das arenas ambientais: populações tradicionais e povos indígenas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (AM)". Trabalho apresentado na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, em junho de 2008, Porto Seguro. Cd virtual disponível em: <<http://www.abant.org.br/noticias.php?type=congressoRBA>>. Acesso: 16/01/2009.



MENDES, A. B. V.; CREADO, E. S. J.; CAMPOS, S. V.; FERREIRA, L. C. Processos decisórios envolvendo populações que residem no Parque Nacional do Jaú (AM). *In*: FERREIRA, L. e DUARTE, L. (orgs.). *Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil II*. São Paulo: Annablume; Campinas: ANPPAS, 2008.

MERCADANTE, Maurício. “Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC”. *In*: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MEYER, Judy L. e HELFMAN, Gene S. “The ecological basis of sustainability”. *Ecological Applications*, 3(4), 1993, pp. 569-571.

MILANO, Miguel. “Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade”. *In*: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILLER, Carlos. “Parque Nacional do Jaú”. *In*: Ramos, Adriana e Capobianco, João Paulo (orgs.). *Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. Documentos do ISA nº 1, resultado do seminário interno, com convidados. ISA, 1996.

MITIDIARI, Leandro. “Remanescentes de quilombos, índios, meio ambiente e segurança nacional: ponderação de interesses constitucionais”. Disponível em: <[http://www.unafe.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=47&Itemid=41](http://www.unafe.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=47&Itemid=41)>. Acessado em: 25/01/2009

MONTE-LUNA, Pablo *et al.* “The carrying capacity of ecosystems”. *Global Ecology and biogeography*, (2004) 13, 485-495.

- MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- MOORE, Sally Falk. *Law as process: an anthropological approach*. Routledge and Kegan Paul plc: Londres, 1978.
- MORIN, Peter. *Communities*. In: *Community Ecology*. ?: Blackwell Science. 1999.
- MOURA, Margarida Maria. “A força da lei”. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo (org.). *O direito achado na rua*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.
- MÜLLER, Cíntia Beatriz. “A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Proteção aos Territórios Étnicos”, no prelo.
- NAZAREA, Virgina. *Ethoecology: situated knowledge/located lives*. Arizona: The University of Arizon Press, 1999.
- NOBLE, Ian R. e Dirzo, Rodolfo. “Forests as human-dominated ecosystems”. *Science*. Vol.277. 25 July 1997.
- NORTHRUP, Bradford C. “Foreword”. In: BRANDON, K., REDFORD, K.H. e SANDERSON, S. *Parks in peril: people, politics and protected areas*. The Nature Conservancy. Island Press, 1998.
- NTSHALINTSHALI, Concelia & McGURK, Carmelita. “Resident people and Swaziland’s Malolotja National Park: a success story”. In: WEST, Patrick C.; BRECHIN, Steven R. (eds.). *Resident Peoples and National Parks*. Tucson: The University of Arizona Press, 1991.

- O'DWYER, Eliane Cantarino. "Racismo, etnicidade e políticas de identidade no Brasil: os remanescentes de quilombos na fronteira amazônica". In: *Racismo Ambiental*. 1 ed. Rio de Janeiro : Fase, 2006, v.1, p. 53-72.
- ONG, Aiwa. "Introduction: Flexible citizenship: the cultural logics of transnationality". In : ONG, Aiwa. *Flexible Citizenship: the cultural logics of transnationality*. Londres: Duke University Press, 1999.
- OLIVEIRA, Adolfo. Conflitos constituintes da afirmação de identidade étnica indígena e da demarcação de terras indígenas na área das reservas Maminraá e Amaná. Relatório parcial de Pesquisa, 2008. Mimeo.
- OLIVEIRA, Leinad Ayer de. "Caçandoca e Cambuí: duas histórias, um mesmo processo de exclusão social". In: OLIVEIRA, Leinad Ayer de (org.). *Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes*. São Paulo: Comissão Pró-índio, 2001.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *O trabalho do antropólogo*. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos da identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.
- ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo : Ática, 1983
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PACHECO DE OLIVEIRA, João (org). *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste Indígena*. Rio de Janeiro: Contracapa, [1999], 2004.

\_\_\_\_\_. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do índio. *In: SANTOS, S. C. et al. (orgs.). Sociedades indígenas e o direito. Uma questão de direitos humanos. Ensaio.* Florianópolis: UFSC/CNPq, 1985.

PACHECO, Pablo Viana. A construção da legitimidade da justiça constitucional. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-políticas. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. 2008.

PARAJULI, Pramod. “Retornando ao lar Terra: etnicidades ecológicas e diversidades bioculturais na idade da ecologia. *In: Racismo Ambiental*”. I Seminário Brasileiro Sobre Racismo Ambiental. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 2006.

PAREKH, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism: cultural diversity and political theory.* Reino Unido: Masmillan Press, 2000.

PAUPÉRIO, Machado. *O direito político de resistência.* São Paulo: Forense, 1962. *Apud,* TAVARES, Geovani de Oliveira. *Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos.* Campinas: Edicamp. 2003.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Hermenêutica filosófica e constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PEREIRA, Henrique dos Santos. Relatório Final: Iniciativas de co-gestão dos recursos naturais da várzea, Estado do Amazonas. Estudo estratégico-analítico. Manaus, agosto de 2002.

PERES, C. A. e TERBORGH, J. W. Amazonian nature reserves: an analysis of the defensibility status of existing conservation units and design criteria for future. *Conservation Biology* 9(1): 34-46, 1995.

PETERS, Robert Henry. “Criteria”. In: *A critique for ecology*. Cambridge University Press.  
(ano??)

PEZZUTI, Juarez Carlos Brito. *Ecologia e etnoecologia de quelônios no Parque Nacional do Jaú, Amazonas, Brasil*. Tese de doutorado em Ecologia, Instituto de Biologia, Unicamp, Campinas, 2003.

PIAULT, Marc Henri. “Espaço de uma antropologia audio-visual”. In: *Imagem em foco: novas perspectivas em antropologia*. Cornelia Eckert e Patrícia Monte-Mór (orgs.). Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul:RS, 1999.

PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

PINHEIRO, Marcos Roberto. *Dinâmica populacional e mapeamento participativo do uso dos recursos naturais por moradores do Parque Nacional do Jaú*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais – PROCAM, USP, São Paulo, 2003.

PINTON, Florence, AUBERTIN, Catherine. *Novas fronteiras e populações tradicionais: a construção de espaços de direitos*. *Ateliê geográfico*. Vol. 1, n.2. Dez/2007. pp. 1-26. Disponível em <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/atelie/article/viewFile/3011/3050>>. Último acesso em 14/01/2009.

PIRES, Andrea. “Princípios e processos na implantação do manejo florestal comunitário na RDS Mamirauá” in Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

LACERDA, Rosana. PORANTIM, n° 288, setembro de 2006, “A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT”.

POSEY, D. A. *Indigenous management of tropical forest ecosystems: the case of Kayapó indians of the Brazilian Amazon*. *Agroforestry Systems*, 3(2):139-158.

POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da Etnicidade, Seguido de Grupos Étnicos e suas Fronteiras de Fredrick Barth*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

PROJETO MAMIRAUÁ. Negociação do Plano de Manejo com as comunidades de moradores e usuários da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Versão Preliminar, outubro de 1997. Coordenação Geral: Marise Reis.

QUEIROZ, Helder/IBAMA. Relatório Final: Avaliação de experiências de co-gestão em unidades de conservação federais. Brasília, 1995.

QUEIROZ, Helder Lima de. “A pesquisa científica em Mamirauá: instrumento de consolidação do manejo participativo e da conservação da biodiversidade”. In: RICARDO, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, São Paulo: ISA, 2004.

\_\_\_\_\_. A reserva de desenvolvimento sustentável Mamirauá. *Estudos Avançados* 19 (54), 2005.

RABINOVICI *et al.* Estação Ecológica Juréia-Itatins: ensaio sobre conflitos e gestão em unidades de conservação. Ensaio entregue para a finalização da disciplina “Ação social para a sustentabilidade ambiental”, do doutorado Ambiente e Sociedade, NEPAM/UNICAMP, em janeiro de 2007 (mimeo).

RAMOS, Adriana e CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). *Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. Documentos do ISA nº 1, resultado do seminário interno, com convidados. ISA, 1996.

REALE, Miguel. Memórias. São Paulo: Saraiva, 1987. In: WIEDMANN, Sonia Maria P. Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.).

*Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação.*  
Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

REBELO, George Henrique. *Quelônios, jacarés e ribeirinhos no Parque Nacional do Jaú.* Tese de doutorado em Ecologia, Instituto de Biologia da Unicamp, Campinas, 2002.

REIS, Maria José. *Espaços vividos, migração compulsória, identidade: Os camponeses do Alto Araguaí e a hidrelétrica de Ita.* Tese de doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1998.

REIS, Marise Batista dos (coord. ger.). *Projeto Mamirauá. Negociação do Plano de Manejo com as comunidades de moradores e usuários da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá.* Versão Preliminar, outubro de 1997.

\_\_\_\_\_. *“Arengas e psicas”: as reações populares à criação da REDES Mamirauá e ao manejo sustentável e participativo dos recursos naturais.* Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Magister Scientiae em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, sob a orientação de Eli de Fátima Napoleão de Lima. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Maio de 2003.

RICARDO, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições.* São Paulo: ISA, 2004.

RIOS, Aurélio Virgílio. “Quilombos na perspectiva da igualdade étnico-racial : raízes, conceitos, perspectivas”. In: Duprat, Deborah (org.). *Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais.* Manaus: UEA, 2007.

ROCHA, Ana Flávia (org.). *A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário.* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil.* São Paulo: Editora Saraiva. 1986.

RUIZ, Urbano. “A utilização do Judiciário para questionar e obrigar a Administração a desenvolver políticas públicas”. *Revista da Escola Paulista de Magistratura*, ano 6, n.1, p.11-18, junho/ dezembro de 2005.

RUSSO JUNIOR, Rômulo. “A função social da propriedade e a relativização do direito de construir” *Revista da Escola Paulista de Magistratura*, ano 6, n.1, p.19-28, junho/ dezembro de 2005.

SAHLINS, Marshall. “O pessimismo sentimental e a experiência etnográfica: porque a cultura não é um ‘objeto’ em vias de extinção (Parte I)”. *Mana* 3(1): 41-73, 1997.

\_\_\_\_\_. *Waiting for Foucault, Still*. Chicago: Prickly Paradigm Press, 2002. (downloadable PDF, <http://www.pricklyparadigm.com/catalog.html>).

\_\_\_\_\_. *Ilhas de História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos*. SP: ISA, 2005.

\_\_\_\_\_. “A lei de crimes ambientais se aplica aos índios?” in Ricardo, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

SANTOS, Fernando Ferreira dos. “Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=160>>. Acesso em: 29 set. 2008.

SANTOS, Ailton Dias dos (org.). *Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. IEB, São Paulo: Peiropolis, 2005.



SANTOS, Boaventura de Souza. “Introdução à sociologia da administração da justiça”. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do judiciário*. Editora Ática: São Paulo. Série Fundamentos 48. 1989.

\_\_\_\_\_. “Por uma concepção multicultural de direitos humanos”. In: *Identidades: estudos de cultura e poder*. FELDMAN-BIANCO, Bela e CAPINHA Graça (orgs.). São Paulo: Hucitec, 2000.

\_\_\_\_\_. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Volume 1. *Para um novo senso comum : a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. “Bifurcação na justiça”. Texto gentilmente cedido pelo autor como contribuição especial ao seminário “Povos Indígenas, Estado e Soberania Nacional”, promovido pelo “Observatório da Constituição e da Democracia” – C & D, do Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito – STD, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, e Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas – FDDI, evento realizado em 28 de maio de 2008, na Faculdade de Educação da UnB, (mímio).

SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula G. e NUNES, João Arriscado. “Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Edições Afrontamento : Porto (Portugal), 2004.

SARAGOUSSI, Muriel e LÉNA, Philippe. “A atuação sócio-ambiental de uma ONG ambientalista na Amazonia”. *Lusotopie*, 2002/1: 293-301.

SARMENTO, Daniel. “A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação”. Parecer de 9 de outubro de 2006, encaminhado à Advocacia Geral da União. Disponível no site da 6ª da Câmara de Coordenação e revisão da Procuradoria Geral da República, que trata de índios e minorias étnicas. <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/>>. Acesso em: 27/04/2008.

SCOTT, Joan. Deconstructing Equality-versus-Difference: Or the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism. *Feminist Studies*, vol. 14, n° 1, Spring: 33-50, 1988. In: PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

SELMI, Adel. *Administrer la nature : le parc national de Vanoise*. Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme, 2006.

SEMPRINI, Andrea. *Multiculturalismo*. Bauru, São Paulo: EDUSC, 1999.

SERRES, Michel. *O contrato natural*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil : declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus, UEA, 2007.

SILVA, Cristhian Teófilo da. “Campo minado: considerações sobre o poder e a antropologia na identificação e delimitação de terras indígenas”. In: SOUZA LIMA, A. C. de, e BARRETO FILHO, H. B. (orgs.) *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, de 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED/CNPq/FAPERJ/IEEB, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Pablo Thadeu Gomes da. “Direito indígena, direito coletivo e multiculturalismo”. [s/d]. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/>>, acessado em 19/08/2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* 1 (2003): 607-630.

\_\_\_\_\_. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*.798 (2002): 23-50.

SILVEIRA, Daniel Barili da. “Hermenêutica constitucional como instrumento de justificação do direito: lições para o entendimento da complexidade social moderna”. Retirado de [buscalegis.ccj.ufsc.br](http://buscalegis.ccj.ufsc.br). Acesso em 20/10/2008.

SILVEIRA, Alex Justus da. “Presença caiçara no interior do Parque Nacional do Superagüi, como o enfoque na lei 9.985/00 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza”. In: LIBERATO, Ana Paula (coord.), *Direito Socioambiental em debate*. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVEIRA, Pedro Castelo Branco. *Povo da terra, terra do parque: presença humana e conservação de florestas no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR)*. Dissertação de mestrado apresentada para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social, na Universidade Estadual de Campinas. 2001.

SIMBERLOFF, D. Flagships, umbrellas and keystones: is a single-species management passé in the landscape era? *Biological Conservation*, v. 83, n. 3, p. 257-274, 1998. In: BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SIMÕES, Eliane. Enfrentando o dilema de populações no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar: Gestão Integrada entre Técnicos, Caiçaras e Quilombolas. Texto para

qualificação apresentado ao Programa de Doutorado em Ambiente & Sociedade, NEPAM/UNICAMP, fevereiro de 2008.

SMITH, Richard C. e PINEDO, Danny. *El Cuidado de los bienes communes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la amazônia*. Lima: IEP; Instituto del bien comum, 2002.

SMOUTS, Marie-Claude. “Du patrimoine commun de l’humanité aux beins publics globaux”. In: CORMIER-SALEM, Marie-Christine ; JUHÉ-BEAULATON, Dominique ; BOUTRAIS, Jean e ROUSSEL, Bernard. *Patrimoines naturels au Sud: territoires, identités et stratégies locales*. Paris : IRD, 2005.

SOBOUL, Albert. *História da Revolução Francesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1989. In: ODALIA, Nilo. “A liberdade como meta coletiva”. In: PNSKY & PINSKY (orgs.) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA, Marília de Jesus da Silva e. *A participação política de homens e mulheres na implantação de uma reserva ecológica na Amazônia: papéis sociais, divergências e convergências*. Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Especialista em Teoria Antropológica. Universidade Federal do Pará. Belém. Junho de 1997.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Bens culturais e proteção jurídica*. Porto Alegre: Unidade Editorial. 1997.

\_\_\_\_\_. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá: 2006 (1998).

SOUZA LIMA, A. C. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995. Apud SOUZA LIMA, A. C. e BARRETO FILHO, H. T. (orgs.) *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2005.

- SOUZA LIMA, Antonio Carlos e BARRETO FILHO, Henyo Trindade. “Apresentação”. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos e BARRETO FILHO, Henyo Trindade (orgs.). *Antropologia e identificação : os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/ LACED/ CNPq/ FAPERJ/ IIEB, 2005.
- SPERBER, Dan. “Etnografia interpretativa e antropologia teórica”. In: *O saber dos antropólogos*. Lisboa: Edições 70, 1992.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo. Conferência proferida dia 03/06/2008, na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, Porto Seguro, Bahia (mimeo).
- TAYLOR, Charles. *Multiculturalisme : Différence et démocratie*. Chamos Flammarion : França, 1994.
- TAVARES, Geovani de Oliveira. *Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos*. Campinas, Edicamp. 2003.
- TERBORGH, John. *Requiem for Nature*, Washington, DC: Island Press, 1999.
- TERBORGH, John; SCHAIK, Carel van; DAVENPORT, Lisa e RAO, Madhu (orgs.), *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba : Editora da UFPR/Fundação O Boticário, 2002.
- THOMPSON, Paul. *A voz do passado: história oral*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 [1978].
- THOREAU, Henry David. *Desobediência civil: resistência ao governo civil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008. Apud KIRK, Andrew. *A desobediência civil de Thoreau*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

TOLEDO, V. M. “What is ethnoecology? Origins, scope and implications of a rising discipline”.  
*Etnoecológica*, vol. 1, nº1, 1992.

\_\_\_\_\_. “Ethnoecology: a conceptual framework for the study of indigenous knowledge of nature”. In: STEPP, J. R., WYNDHAM, F. S., e ZARGER, R. K. (eds.) *Etnobiology and biocultural diversity: proceedings of the seventh international congress of ethnobiology*. Georgia: University of Georgia Press, 2002.

TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. Tradução Elia Ferreira Edel. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. *Poderemos viver juntos?: iguais e diferentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. A method for studying social actors. *Journal of world-systems research*, VI (3: 900-918). 2000.

UFAM. *Ecologia e manejo dos recursos pesqueiros do Rio Unini (Barcelos – Amazonas)*. Projeto de pesquisa apresentado ao Departamento de ciências agrárias da UFAM, 2004.

VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio. “Populações tradicionais em áreas protegidas”. In: RICARDO, F. (org.), *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*, ISA, 2004.

VELHO, Otávio. Por que se migra na Amazônia. Vol. 2/no. 10 *Ciência Hoje*. 1984.

VELSEN, J. Van. A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado. In: FELDMAN-BIANCO (org.) *Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos*. São Paulo: Global, 1987. (345-374 pp.)

VIANNA, Lucila Pinsard. Considerações críticas sobre a construção da idéia de população tradicional no contexto das Unidades de Conservação. São Paulo, 1996. Dissertação de mestrado em Antropologia. USP, 1996.

\_\_\_\_\_. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2008.

VIANNA, Lucila Pinsard e BRITO, Maria Cecília Wey. “Guarani e UCs da Mata Atlântica: conflito latente. O caso do Parque Estadual da Serra do Mar”. In: RICARDO, Fany (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: ISA, 2004.

VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret e SEIXAS, Cristiana. “Introdução”. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret e SEIXAS, Cristiana. *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. “O conceito de Sociedade em Antropologia”. In: *A Inconstância da Alma Selvagem*. São Paulo: Cosac e Naify, 2002, pp. 297-316.

\_\_\_\_\_. "Etnologia Brasileira". In: *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Sérgio Micelli (org.) - 2 ed, São Paulo, Editora Social: ANPOCS, Brasília, Df, Capes, 1999.

VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo direito*. Martin Claret: São Paulo, 2001.

ZANLORENZI, Rafael Otávio Ragugnetti. Hermenêutica constitucional contemporânea em perspectiva. Disponível em [www.buscalegis.ccj.ufsc.br](http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br). Acesso em 15/10/2088.

WAGNER, Roy. *The invention of culture*. Revised and expanded edition. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1981.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WEBER, Max. “IV. Comunidades Étnicas”. In: WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: 1998, pp. 315 até 327.

WEST, Paige; IGOE, James e BROCKINGTON, Dan. Parks and people: the social impact of protected areas. *Annual Review of Anthropology*. 35:251-77, 2006.

WEST, Patrick C.; BRECHIN, Steven R. “National parks, protected areas, and resident peoples: a comparative assessment and integration”. In: WEST, Patrick C.; BRECHIN, Steven R. (eds.). *Resident Peoples and National Parks*. Tucson: The University of Arizona Press, 1991, pp. 363-400.

WESTERN, David e PEARL, Mary C. (orgs.). *Conservation for the twenty-first century*. New York: Oxford University Press. 1989.

WEY, M. C. de B. *Unidades de Conservação: intenções e resultados*. SP: Annablume/ Fapesp, 2003.

WIEDMANN, Sonia Maria P. Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

WWF-BRASIL & PROVARZEA/IBAMA. *Acordos de Pesca: A comunidade é quem faz*. Ed. WWF-Brasil/ProVárzea. Brasília. 2003.

**Reportagens:**

Agência Fapesp. “Amazônia antiga e urbana” 29/8/2008.



NORMANDO, Marcella. “MPF/AM garante indenização a populações tradicionais”. Reportagem publicada no site do Ministério Público Federal indenização: <[http://midia.pgr.mpf.gov.br/noticias/ip-2008/vt\\_parque\\_jau.wmv](http://midia.pgr.mpf.gov.br/noticias/ip-2008/vt_parque_jau.wmv)>, acessado em 29 de abril de 2008.

LEITE, Eleilson. “Plano Nacional de Cultura: realidade ou ficção?”. Reportagem publicada no Jornal Eletrônico Le Monde Diplomatique, em 07/06/2008. <<http://diplo.uol.com.br/2008-06,a2447>> . Acesso em 20/10/2008.

BEIRÃO, Cláudio Luiz dos S. Os Direitos dos Ocupantes de Terras Indígenas. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&id=313&eid=262>>. Acesso em: 05/10/2008.

PACHECO, Élcio. Desapropriação sanção nas propriedades que promovem a violência. Artigo publicado em 16/06/2008, na página do Núcleo dos Advogados do Povo. Disponível em: <<http://napbrasil.org/principal/?p=131>>. Acesso em: 11/06/2008.

Eduardo Viveiros de Castro. “A super estrutura”. Entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, no dia 23 de novembro de 2008. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2311200806.htm\\*](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2311200806.htm*)>. Acessado em 29 de novembro de 2008.

Eros Roberto Grau. Eros Grau em entrevista concedida à Rádio Justiça. Programa Diálogos Democráticos, 08/10/2008. Disponível em: <[http://www.radiojustica.gov.br/programa/verPrograma.php?seq\\_programa\\_radio=102&pagina=3&sess=#](http://www.radiojustica.gov.br/programa/verPrograma.php?seq_programa_radio=102&pagina=3&sess=#)>. Acessado em: 12/11/2008.

SILVA, Fábio Sá Costa. Fórum de discussão Nova Hermenêutica Jurídica, do site Jus Navigandi. Mensagem postada em 25/01/1999. Disponível em:

<<http://forum.jus.uol.com.br/discussao/7094/nova-hermeneutica-constitucional/>>.

Acessado em: 10/11/2008.

FSP, 07/12/2008. “Datas históricas”. Manuela Carneiro da Cunha e Paulo Sérgio Pinheiro.

SBPC, em 27 de julho de 2004. “Índios preservam tão bem quanto parques”.

O Globo, 8/7/2008. “Brasil tem 60 reservas ambientais sem proteção”.

Ambiente Brasil, 08 / 07 / 2008. “Amazônia sofre devastação em áreas protegidas”.

OESP, 9/07/2008. “Falta fiscal em 58% das unidades de conservação”.

“Ayres Britto: não à cultura de branco”. Fonte: Correio Braziliense  
Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br/>>. Data da publicação: 06/04/2009.

"As populações indígenas têm que participar do desenvolvimento do Estado". Entrevistado: Ana Paula Caldeira Souto Maior Data de publicação: 24/03/2009.  
Fonte: [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br).

GOMES, Mércio Pereira. “Freio de Arrumação”. Data de publicação: 15/01/2009 Fonte: O Globo.

### **Textos jurídicos**

BRASIL, 1967. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL, 1985. Lei n° 7.374, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública.

BRASIL, 2000. Lei nº 9.985. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências (SNUC).

\_\_\_\_\_. Presidente da República. Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, referente aos vetos do SNUC.

BRASIL, 2002. Decreto nº 4.340. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

BRASIL, 2007. Decreto nº 6.040. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL, 2005. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, promulga a convenção nº 169 da OIT.

RIO DE JANEIRO. Reintegração de posse – ocupação de imóvel rural por trabalhadores sem-terra. Decisão do juiz de direito titular da Vara Agrária. Adriano Gustavo Veiga Seguin. Comarca de Italva/Cardoso Moreira. Autos nº: 5018/03. Altamira, 26 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0269700270.pdf> Acesso em: 21/01/2009.

**Anexos:**

<b>Legislação</b>	<b>Efeito jurídico</b>	<b>Indígena</b>	<b>Projetos de lei substitutivos</b>	<b>Comunidades Remanescentes de Quilombos</b>	<b>Projetos de lei substitutos</b>
<b>Constitucional</b>	Reconhece direitos territoriais	Art. 231/CF		Art. 68 ADCT e art. 215/CF	
<b>Infra-constitucional</b>	Regulamenta o procedimento administrativo para demarcação de terras	Decreto n° 1775 (08/01/1996)  Lei n° 6001 (19/12/1973)	PL n° 490 (2007) altera lei n° 6001, propondo que as TI sejam demarcadas por lei	Decreto n° 4887 (20/11/2003)	De autoria de Valdir Colatto (2008), regulamenta o art. 68 ADCT
<b>Regulamentação</b>		Portaria n° 14 FUNAI (09/01/1996)		Instrução Normativa n° 20 INCRA (19/09/2005)  Revogada pela IN n° 49 de 29 de setembro de 2008	

**Tabela 1:** Legislação constitucional e infraconstitucional que garante a demarcação de terras quilombolas e indígenas

Dados da licença no Creative Commons:

```
<a rel="license" href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/br/"></a><br /><span xmlns:dc="http://purl.org/dc/elements/1.1/" property="dc:title">Conserva&#231;&#227;o ambiental e direitos multiculturais: reflex&#245;es sobre Justi&#231;a</span> by <span xmlns:cc="http://creativecommons.org/ns#" property="cc:attributionName">Ana Beatriz Vianna Mendes</span> is licensed under a <a rel="license" href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/br/">Creative Commons Atribui&#231;&#227;o-Us&#227;o-Comercial-Vedada a Cria&#231;&#227;o de Obras Derivadas 2.5 Brasil License</a>.
```

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)