

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



CAROLINE CAMARGO BARBOSA

**A CO-EXISTÊNCIA DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS EM
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO
INTEGRAL: UMA ABORDAGEM SOCIOAMBIENTALISTA
DO PARECER 175/2021/ICMBIO**

TRABALHO APRESENTADO AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL
BRASILEIRO DA PUC-RIO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
ESPECIALISTA.

INSTITUTO DE DIREITO DA PUC-RIO

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO
AMBIENTAL BRASILEIRO

Orientadora: Prof. Dra. Tatiana Cotta

RIO DE JANEIRO, DEZEMBRO DE 2025



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
INSTITUTO DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL
BRASILEIRO
CAROLINE CAMARGO BARBOSA**

**A CO-EXISTÊNCIA DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS EM
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO
INTEGRAL: UMA ABORDAGEM SOCIOAMBIENTALISTA
DO PARECER 175/2021/ICMBIO**

TRABALHO APRESENTADO AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL
BRASILEIRO DA PUC-RIO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
ESPECIALISTA.

Orientadora: Prof. Dra. Tatiana Cotta

Rio de Janeiro
2025

Resumo: O presente trabalho visa analisar a relação subjetiva entre os povos tradicionais com os territórios que ocupam com as normas conservacionistas dispostas no SNUC. Por meio de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, realizada por meio de revisão bibliográfica e legislativa, propõe-se um levantamento dos conceitos de povos e comunidades tradicionais, no plano nacional e internacional. A seguir, será abordada a sobreposição de direitos entre unidades de conservação, sobretudo as de proteção integral, e territórios tradicionais. A importação de um modelo de preservação ambiental oriundo dos movimentos norte-americanos não parece adequado à realidade brasileira, conclusão depreendida ao observar os dados quantitativos, disponibilizados pelo Censo. (IBGE, 2022) Um dos pilares teóricos nos quais a pesquisa se debruça é a justiça ambiental, movimento que nos elucida que é preciso fortalecer a noção de que os povos tradicionais são atores sociais, diretamente atingidos, não só pela disputa de território, como também na forma como o poder se distribui nos territórios. (Acselrad, 2010). Por fim, será feita a análise do Parecer n. 175/AGU, com sua proposta de visão mais voltada ao socioambientalismo, dentro da conciliação entre os direitos sobrepostos.

Palavras-chave: populações tradicionais; territórios tradicionais; unidades de conservação; justiça ambiental; socioambientalismo

Abstract: The present work aims to analyze the subjective relationship between traditional peoples and the territories they occupy with the conservationist norms set forth in the SNUC. Thru qualitative research, of an exploratory and descriptive nature, conducted thru bibliographic and legislative review, a survey of the concepts of traditional peoples and communities is proposed, both nationally and internationally. Next, the overlap of rights between conservation units, especially those of full protection, and traditional territories will be addressed. The importation of an environmental preservation model originating from North American movements does not seem suitable for the Brazilian reality, a conclusion drawn from observing the quantitative data provided by the Census. (IBGE, 2022) One of the theoretical pillars on which the research focuses is environmental justice, a movement that enlightens us on the need to strengthen the notion that traditional peoples are social actors, directly affected not only by territorial disputes but also by the way power is distributed within territories. (Acselrad, 2010). Finally, the analysis of Opinion No. 175/AGU, with its proposal for a vision more focused on socio-environmentalism, within the reconciliation between overlapping rights.

Keywords: tradicional peoples; tradicional territories; conservation units; environmental justice; socio-environmentalism

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa nasceu recentemente, ao acompanhar, timidamente, o doutoramento da colega dra. Mirtha Dandara (Baltar, 2024). Sua tese abordou os caranguejeiros e pescadores dos manguezais de Guaratiba, onde se localiza a Reserva Biológica de mesmo nome. Por ser meu chão, afinal, sou moradora da região, a proximidade com o objeto motivou alguns questionamentos. Contudo, como a pesquisa é viva, a trajetória até este trabalho sofreu algumas alterações que acompanharam o decorrer da Especialização em Direito Ambiental Brasileiro. Os conhecimentos não se excluem, então novas indagações e problemáticas foram surgindo.

Em que pese o tema de sobreposição de direitos entre unidades de conservação e territórios tradicionais não ser inédito, vide o Parecer n. 175 (AGU, 2021), os desdobramentos da revisão bibliográfica levam a novos problemas.

No ano de 2025, comemorou-se os vinte e cinco anos da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A Lei é considerada um marco legislativo ambiental por criar e categorizar os espaços protegidos, restringindo o uso, a ocupação, a exploração e o aproveitamento em nome da conservação. Sua importância não pretende ser desconsiderada, porém, aqui se pretende defender que há cantos em que o Direito não alcança.

São inúmeras as vezes a existência de leis não abarca a realidade de um povo ou de uma história. É nesse cenário que vemos os conflitos socioambientais envolvendo comunidades tradicionais em locais protegidos tendo soluções legais de eficiência questionável.

Quando nos referimos à Terras Indígenas e Quilombolas, o respaldo legal reside no art. 231, da CF e no art. 68, da ADCT, a serem explorados no capítulo 01. Ainda que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, também disposto na Constituição, seja fundamental, não deve ser excludente, até porque a relação que os povos e comunidades tradicionais (PCTS) têm com seu território os torna parte integrante daquele ecossistema.

Nesse sentido, para abordar da forma mais ampla possível a coexistência de povos e comunidades tradicionais em unidades de conservação de proteção

integral, foi realizada uma revisão bibliográfica e legislativa e a análise de dados quantitativos, disponibilizados pelo Censo (IBGE, 2022), para, no capítulo 02, questionar "conservar ou ocupar?".

Sendo assim, entendemos que o cerne da análise do Parecer é a proposição de uma releitura do já mencionado art. 42, em que Frederico Rios Paula, autor, é favorável à uma reinterpretação que deve passar por um filtro constitucional e convencional e uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico. (AGU, 2021)

Do contrário, a oposição à compatibilização, marcada mais recentemente pelo Manifesto em Defesa das Unidades de Conservação (v. item 3.1), atribui a presença de povos tradicionais, especialmente indígenas e seu modo de vida uma ameaça à natureza

Ao longo de todo o trabalho houve uma busca por conceituar os povos e comunidades tradicionais, através da revisão de normas do direito nacional e internacional, assim como sua relação com o território em que vivem.

Também foram abordados os principais aspectos da lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de conservação, desde o histórico entre os movimentos preservacionistas e conservacionistas norte-americanos. Entre os defensores do uso racional e utilitarista dos recursos naturais, como antecessor do desenvolvimento sustentável (preservacionistas) e os que superaram o discurso de belezas cênicas, natureza intocada (Diegues, 2022) e domínio do mundo selvagem (conservacionistas), cria-se a concepção de espaços territoriais a serem protegidos em nome da biodiversidade.

Nesse contexto, houve a criação do primeiro Parque Nacional, em Yellowstone. No Brasil, apesar de leis esparsas tratarem dos espaços a serem protegidos e a criação desses ser anterior ao SNUC, foi o Sistema Nacional que instituiu diferentes categorias de manejo, dividindo-as em UC de uso sustentável e UC de proteção integral.

A coexistência de comunidades tradicionais em unidades de conservação de proteção integral é defendida através da observação da abordagem socioambientalista do Parecer n.175, lido criticamente posto que os conflitos

socioambientais resultantes de disputas por terras em UCs não podem ser ignorados por discursos ambientais absolutos (Lopes e Torres, 2024).

Capítulo 01 - OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E SEUS DIREITOS A EXISTÊNCIA E RESISTÊNCIA

Para iniciar a discussão acerca da coexistência de comunidades tradicionais em unidades de conservação integral, faz-se necessário definir quem são os atores que compõe esses povos e quais direitos os amparam. No capítulo 01, então, se pretende um apanhado das principais normas, no Direito Internacional e no interno, acerca da temática.

O art. 4º, inciso III, da Constituição de 1988 estabelece como um dos princípio que regem o Brasil a autodeterminação dos povos. Para além disso, pode-se enquadrar esse conceito, em uma perspectiva maior, à dignidade da pessoa humana. Sua dimensão ultrapassa o âmbito nacional, sendo amplamente discutido entre o Direito Internacional e os Direitos Humanos.

Partiremos, então, do Relatório Direito à livre determinação de Povos indígenas e Tribais, de 2021. O relatório elaborado pela Comissão Internacional de Direitos Humanos (CIDH) é claro ao ouvir os representantes indígenas e tribais, definindo, na cosmovisão desses, que a autodeterminação não é um direito válido por outorga ou declaração. Na verdade, é um direito originário que acompanha o território, a cultura, a espiritualidade, idioma, enfim, as suas origens de forma ampla. (CIDH, 2021)

É interessante pontuar que se trata de um movimento coletivo, pertencente ao povo e sua positivação apenas formaliza uma consciência já existente no âmbito da comunidade tradicional. Segundo o relatório da CIDH,

A autodeterminação é a forte conexão dos seus integrantes com o território, que é o espaço de construção de laços familiares, sociais, de trabalho, de nascimento, criação e morte das pessoas. A consciência da luta pela terra é fundamental, assim, a livre determinação significa ter a possibilidade de permanecer no seu território com dignidade e respeito. (CIDH, 2021, p. 33)

Dessa forma, ainda que seja um direito originário, a autodeterminação também encontra respaldo nas normas internacionais e nacionais. A exemplo, pode-se citar a Declaração das Nações Unidas Sobre Direitos dos Povos

Indígenas, elaborada em 2008. Dentre os direitos registrados na Declaração (2008, p. 05), encontra-se:

Reconhecendo que a Carta das Nações Unidas, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹ e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, assim como a Declaração e o Programa de Ação de Viena afirmam a importância fundamental do direito de todos os povos à autodeterminação, em virtude do qual estes determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural,

Tendo em mente que nada do disposto na presente Declaração poderá ser utilizado para negar a povo algum seu direito à autodeterminação, exercido em conformidade com o direito internacional (...)

Com isso, o pertencimento passa a ser institucionalizado e replicado, de modo a garantir de forma externa o que os povos tradicionais em sua origem já conhecem. Tem-se, portanto, mais uma normativa internacional que reflete o consenso quanto ao direito à existência. Quanto a consenso, este se materializa na adoção de medidas internas de não discriminação e na aplicação dos princípios de cooperação e participação. (CIDH, 2021)

A Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, já determinava a consulta livre, prévia e informada anos antes, estimulando a participação dos povos e comunidades tradicionais nas decisões que, no mínimo, os afetam diretamente.

Em âmbito brasileiro, o Decreto 6.040/2007, que será melhor abordado adiante, institui a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e, no seu art. 3º, inciso I, conceitua o que são e a quem se refere ao abordar uma comunidade tradicional.

Art. 3º- Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (Brasil, 2007)

No Brasil, há 28 (vinte e oito) grupos reconhecidos e classificados como tradicionais pelo Ministério do Meio Ambiente, dentre eles estão: os pescadores artesanais, caiçaras, cipozeiros, apanhadores de sempre-vivas, extrativistas, pantaneiros, ciganos, quebradores de coco babaçu e ribeirinhos. (MMA, s.a.)

É importante destacar que, apesar da existência de um conceito legal, um elemento fundamental é a auto-identificação do indivíduo. O direito à autodeterminação não é exercido de forma única ou rígida. "Ao invés disso, trata-se de um diálogo intercultural constante entre os sistemas normativos de cada povo indígena e tradicional, a legislação nacional e o DIDH". (CIDH, 2021)

A consciência de quem é se é (identidade), de onde se vem (origem) e o que faz (práticas) é construída dentro da comunidade, mas o pertencimento à essa comunidade é interno. A mera validação externa não os torna sujeitos de direito.

Outrossim, como um dos pilares metodológicos nos quais o artigo se debruça é a justiça ambiental, é preciso fortalecer a noção de que os povos tradicionais aqui mencionados são atores sociais, diretamente atingidos, não só pela disputa de território, como também na forma como o poder se distribui nos territórios. (Acselrad, 2010)

Por conseguinte, os mesmos territórios, que compõem o sentido de pertencimento dos povos que neles vivem, também são palco de disputas e contradições entre os saberes locais e os que são determinados pelos grupos dominantes. (De Gregori; Bonesso De Araújo, 2016)

Nesse sentido,

E os sujeitos copresentes dos conflitos ambientais são, com frequência, aqueles que denunciam a desigualdade ambiental, ou seja, a exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza ou sua despossessão ambiental pela concentração dos benefícios do desenvolvimento em poucas mãos. A poluição não é, nessa perspectiva, necessariamente “democrática”, podendo afetar de forma variável os diferentes grupos sociais. (ACSELRAD, 2010, p.103)

Pode-se depreender, então, que os sujeitos que ocupam o território e se encontram no centro dos conflitos ambientais têm uma relação ainda mais

intrínseca com seu espaço. De Gregori e Bonesso de Araújo (2016) defendem que a relação do indivíduo ou do grupo com o lugar é o que o torna desse lugar. Citando Little (2002), os autores explicam que "a identidade de um grupo passa entre outras coisas, pela relação com os territórios construídos com base nas suas respectivas cosmografias." (Little, *apud* De Gregori; Bonesso De Araújo, 2016, p. 111).

Ou seja, é a relação construída que contribui para a percepção da biodiversidade local, e da necessária relação de cuidado, e para a observância dos riscos desproporcionalmente destinados, conforme demonstrado no movimento por justiça ambiental.

Para Acselrad (2011, p. 111)

Justiça ambiental é, portanto, uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos. Na experiência recente, essa noção de justiça surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais que alteraram a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais e, em determinadas circunstâncias, produziram mudanças no aparelho estatal e regulatório responsável pela proteção ambiental.

A noção de estreitamento entre uma comunidade e seu território é mencionada também na Convenção pela Diversidade Biológica (CDB), de 1992. Apesar da CDB ser mais detalhada abaixo, é possível mencionar de forma preliminar que o texto da convenção incorpora as práticas locais e os conhecimentos tradicionais para a conservação da biodiversidade.

A consideração dos referidos conhecimentos dialoga com o trecho da obra de Acselrad (2011) quando identificamos os povos tradicionais como um dos principais interessados em ser responsável pela proteção do ambiente em que vivem. Quando engajados em movimentos sociais passam a dar um novo significado para as lutas ambientais. Dessa forma, as relações ambientais são também socioambientais, para correntes tais como a do movimento por justiça ambiental.

Podemos falar então de um direito à sociobiodiversidade? Se observamos que a autodeterminação dos povos também se encontra nos direitos territoriais e no reconhecimento de sua pluriculturalidade (CIDH, 2021, p. 14), podemos dizer que

um território tradicional "pertence", em sentido de valor e não do clássico direito de propriedade, aos povos que neles habitam?

Nesse tópico, a definição de comunidade tradicional buscou ser explorada juntamente com a relação dos povos com o espaço em que vivem. No âmbito legal, a o conceito é cunhado no art. 3º, do Decreto 6040/2007, também conhecida como Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, veja-se:

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 definição se assemelha àquela trazida pela Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, Sobre Povos Indígenas e Tribais. Segundo a Convenção, os povos em questão são aqueles "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". (OIT, 1989)

Conforme avançamos, novos questionamentos surgem e se verifica a necessidade de alinhar o reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades com a efetividade de suas práticas.

Esse reconhecimento, no plano normativo interno, se dá na Constituição Federal (CF/88), na Convenção nº 169, da OIT, na Convenção Sobre a Diversidade Biológica (CDB) e na Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

1.1. NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os indígenas e quilombolas encontram respaldo na CF/88 no art. 231¹ e no art. 68, da ADCT² (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Todavia,

¹ Art. 231, *caput* - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

² Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

diferentes grupos que se enquadram no conceito de povos e comunidades tradicionais ainda não têm uma normativa específica que nomeie seus direitos. Reitera-se, é claro, que essa ausência não é um obstáculo para a autodeterminação desses povos.

Para além desses dispositivos, é possível citar os arts. 225³, em sua totalidade, 215, §1º e 216, os interpretando a favor dos demais povos tradicionais.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações é fundamental, embora fora do rol do art. 5º. A imposição de um direito-dever do Estado, pode demonstrar que a CF/88 tem um caráter menos utilitarista e indissociável da dignidade da pessoa humana, ainda que antropocêntrica. (Camargo Barbosa, 2017)

(..) Isso significa dizer que a forma como nosso ordenamento concebe o tema é pensando na preservação humana, seja das presentes, seja das futuras gerações. A dignidade, nesse caso, é coletiva e não mais vista no âmbito unicamente individual, uma vez que a preservação dessa dignidade é o verdadeiro objetivo da sociedade política. (Leite; Belchior, *apud* Camargo Barbosa, 2017, p. 33)

A dignidade da pessoa humana coletiva poderia, então, se relacionar com a identidade de um povo com seus costumes, tradições e território. A pluriculturalidade estaria embutida neste conceito teórico sendo reforçado pela própria Constituição, afinal, um texto constitucional ecologizado (Benjamin, 2012) ou a chamada ambientalização da Constituição (Leuzinger, 2007; Camargo Barbosa, 2017) não exclui os direitos sociais e culturais. Pelo contrário, o respeito à cultura, sobretudo das minorias foram incorporados à norma.

É dessa forma que se revela necessário destacar o já mencionado art. 216 (Brasil, 1988):

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;

³ 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.

- 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. (Grifo nosso)

Nota-se que o dispositivo supra-citado não menciona todas as comunidades tradicionais existentes no país, nem as específicas, como o art. 215, mas, de maneira abrangente, cita "diferentes grupos formadores da sociedade brasileira". Assim, De Gregori e Bonesso de Araújo (2016) interpretam que demais grupos se encontram implícitos devido à lógica colonial formadora do Brasil.

Com isso, pode-se compreender que o texto constitucional coloca em igual dimensão o direito à biodiversidade e à cultura. Não há como se falar em sociobiodiversidade desrespeitando os direitos culturais tão valorados no art. 216. (Lima, Silva 2020)

Sobre sociobiodiversidade, Silva apud Lima e Silva (2020) ensina que

a riqueza da diversidade etnicocultural do Brasil é **proporcional à riqueza da diversidade biológica**, diversidade de geografias, biomas e ecossistemas. **Essa relação intrínseca entre terra e território, biodiversidade e as gentes que a habitam**, com sua diversidade de modos de vida e relação com a natureza, é o que denomina-se como sociobiodiversidade (Silva, 2017, p.130. Grifo nosso).

Essa mesma relação subjetiva, intrínseca e repleta de identidade não é uma novidade legislativa, mesmo quando encontra obstáculos para sua implementação e efetivo exercício dos direitos que a acompanha. Na verdade, a luta pelos direitos dos povos acompanha o cenário político mundial e interno, na defesa árdua pelos territórios ancestrais, cultura, forma de vida, representação e organização. (CIDH, 2021)

1.2. NA CONVENÇÃO 169, OIT

A Convenção n. 169, da OIT, foi promulgada pelo Decreto 5.051/2004, consolidado posteriormente pelo Decreto 10.088/2019 e marca a institucionalização do direito à autodeterminação dos povos. Segundo Caneparo dos Anjos (2022), se trata de um dos direitos humanos de terceira geração que devem ser garantidos pelo Estado.

Neste entendimento, salienta-se que **os direitos humanos de terceira geração acabam por abarcar uma titularidade comunitária, cuja qual se transmutara em direitos dos povos tribais, em uma terminologia própria atrelada à autodeterminação dos povos.** Ainda que não exaustivamente, a autodeterminação dos povos está indubitavelmente atrelada à sistemática da proteção internacional dos direitos humanos, reputada a sua existência frente ao rol de direitos humanos designados como de terceira geração. (ob. cit., p. 482. Grifo nosso)

Contudo, quando o Estado não exerce o seu papel no dever de proteção, a formalização de tal direito, seja no plano interno seja no internacional, se revela necessária. É nesse contexto de ineficácia do Estado, que surgem as convenções e decretos a fim de garantir os direitos dos povos indígenas⁴ e tribais.

É importante neste momento citar o art. 1º, b), da Convenção, que diferencia povos indígenas de povos tribais. Veja-se:

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. (OIT, 1989)

Enquanto os povos tribais são regidos pelos próprios costumes e regras (art. 1º, a, Convenção 169 OIT, 1989) os povos indígenas são independentes e originários, já se autogovernando antes dos processos de conquista e colonização,

⁴ Há outras normativas internacionais que tratam sobre a autodeterminação dos povos indígenas, dentre elas a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Resolução 61/78, de 20.12.2006). Contudo, apesar de reconhecida sua existência e relevância, não será objeto deste artigo que opta, metodologicamente, por explorar de forma abrangente demais povos tradicionais.

conservando suas próprias particularidades (art. 1º, b, ob. cit.) e que permanecem habitando o território, em situação anterior. (Souza Filho, 2019). Dessa forma,

conclui-se que os povos tribais ou indígenas serão aqueles atrelados a condições sociais, culturais e econômicas específicas, bem com os descendentes de populações que já habitavam a terra antes da conquista ou colonização, possuindo, dentro da comunidade, consciência própria de sua identidade e direitos advindos de um regime de direito internacional. (Caneparo Dos Anjos, 2022, p. 483)

Em um cenário nacional, pode-se dizer que, historicamente, indígenas e quilombolas são formadores da sociedade brasileira e, por isso são, além de povos tribais, povos originários e ambos, destinatários da Convenção. (Lima, Silva, 2020)

Nesse ponto, reforça-se que, apesar da Convenção n. 169 nomear como destinatários os povos indígenas e tribais e em âmbito nacional ser também direcionada aos quilombolas, a sua aplicação para os demais povos tradicionais não indígenas é amplamente defendida, à medida que

é suficiente para garantir estes direitos dos povos e comunidades tradicionais, especialmente porque ela é a norma que deve orientar a interpretação das normas nacionais sobre o tema que, por sua vez, deve ser interpretada de acordo com a Constituição federal (...) (Souza Filho, 2019, p. 156)

Por conseguinte, é interessante observar que o conceito de povos tribais abordado aqui apresenta semelhanças com a definição de povos tradicionais cunhada no art. 3º, I, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6040/2007), transcrita na abertura do capítulo e compatível com os ensinamentos Souza Filho (2019).

Embora a PNPCT descreva mais detalhadamente as condições que diferenciam os povos tradicionais dos demais, ambos os artigos têm como essência a) a autoidentificação com o coletivo em que estão inseridos e b) o regimento baseado nos próprios costumes (Caneparo Dos Anjos, 2022)⁵.

⁵ Insta salientar que a autora sinaliza em sua obra que alguns autores, dentre eles Ilias Bantekas, Lutz Oette e Hurst Hannum, discordam da definição apresentada por não caracterizarem

Outra similaridade é a relação com a terra em que ocupam. Os arts. 13 e 14 da Convenção 169 tratam sobre as terras, os territórios e o que Souza Filho (2019) chama de garantia de territorialidade.⁶

No que tange ao art. 14, tem-se que os direitos de posse e propriedade dos povos e comunidades tradicionais também impõem um dever do Estado tanto de respeitá-los quanto assegurar o exercício dos direitos já existentes e reconhecidos. (Capenaro Dos Anjos, 2022).

Da mesma forma, deve-se respeitar os limites dados pela Constituição aos conceitos e termos "povo", "território" e "propriedade" no contexto de comunidades tradicionais. Se no âmbito do direito civil, o direito de propriedade é individual e sobre o bem, no viés constitucional do direito público, o direito é sobre os territórios tradicionalmente ocupados. Diz o art. 13, I e II, da Convenção:

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a **importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos**, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o **conceito de territórios**, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma. (Grifo nosso)

Os dispositivos acima reafirmam que a relação dos povos com o território que vivem não é material e, sim, cultural e espiritual, com proteção constitucional expressa no art. 215 e 216 e estendendo para os demais grupos denominados formadores da sociedade nacional. Sendo assim,

Constituição reconheceu a proteção das manifestações das culturas populares – indígenas e afro-brasileiras – e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (CF/88, artigo 215, § 1º), bem como a proteção do patrimônio cultural brasileiro portador da referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão e; II – os modos de criar, fazer e viver (artigo 216, incisos I e II). **A proteção das manifestações culturais e dos modos de viver**

de forma definitiva povos indígenas e tribais. (Caneparo dos Anjos, 2022, p. 483, nota de rodapé n.6)

⁶ O direito à terra e ao território também são abordados no art. 3-II, da PNPCT e pode ser correlacionada com o art. 231, da Constituição, e com o art. 68, das ADCT,

dos diferentes grupos só poderá ser assegurada se forem garantidas as terras e territórios tradicionais onde essas práticas ocorrem. (Lima, Silva, 2020, p. 231. Grifo nosso)

Uma das formas de efetivamente proteger os modos de vida dos grupos citados é através do reconhecimento da sua autodeterminação. Considerando que os povos e comunidades tradicionais possuem uma organização própria, soa razoável que possam ser ouvidos e consultados, conforme expresso no art. 6º, I, a), da Convenção.

Finalizando as linhas sobre a Convenção 169 e seus reflexos fundamentais para os povos indígenas, tribais, tradicionais e originários, há que se mencionar que a Convenção pela Diversidade Biológica e a PNPCT se correlacionam e se complementam com o texto da Convenção.

Apesar dessa complementação, destaque-se a força vinculante para os Estados que a ratificaram, reforçando sua relevância no plano nacional e não só no Direito Internacional. Tal é sua prova quando se discute os instrumentos de compatibilização entre a conservação integral do meio ambiente e a existência de povos e comunidades tradicionais, a ser debatido no capítulo 02.

1.3. NA CONVENÇÃO PELA DIVERSIDADE BIOLÓGICA, DE 1992

Mantendo-se a coerência, ao menos nas normas, a Convenção pela Diversidade Biológica (CDB), que foi incorporada ao ordenamento interno por meio do Decreto Legislativo 02/1994 e ratificada pelo Decreto Federal 2.519/1999, surgiu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92.

A visão preservacionista que permeia a Convenção e as demais normas - iniciais- que versam sobre proteção do meio ambiente não surgiu agora. Pelo contrário, a partir do momento em que se iniciaram as discussões acerca da finitude dos, então, recursos naturais, marcadas mundialmente pela Conferência de Estocolmo, em 1972, o discurso de preservar para sobreviver ganhou espaço. (Camargo Barbosa, 2017)

Vinte e anos depois do primeiro marco mundial, a Eco-92, seguiu com uma proposta que valorizava a preservação e a conservação para a manutenção da vida. Isso pode ser verificado nos termos utilizados pelas partes que ratificaram a CDB.

Já no preâmbulo da CDB, localizamos palavras e expressões como "valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico", "importância da diversidade biológica para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera importância da diversidade biológica para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera", "conservação" e "utilização sustentável" (também repetida no art. 1º).

Apesar disso, é importante ressaltar que a Convenção também cunhou o conceito de áreas protegida⁷ (Lima, Silva, 2020), além de reconhecer a relação de dependência que povos indígenas e tradicionais têm com seus estilos de vida, se utilizando de conhecimentos tradicionais para a manutenção dos ecossistemas. (CDB, 1992)

Araújo e Nogueira (2020) entendem no mesmo sentido de que ao falar de biodiversidade, deve-se considerar também as relações humanas que ocorrem no e com o meio ambiente. Tal consideração rompe em certa medida com uma visão completamente conservacionista. Segundo Martínez-Alier (2014), a exclusão da vivência "e da existência das populações tradicionais, tais como se pretende um movimento mais conservacionista, ignora os aspectos sociais do ambientalismo." A análise da CDB permite entender que não há uma única forma de encarar a proteção da diversidade biológica ali proposta.

É certo que as diferenças entre o viés socioambiental versus o viés ambiental conservacionista serão mais exploradas e detalhadas no capítulo 02, mas, para fins de contextualização, faz-se necessário demarcar os momentos em que a CDB inclui a presença de povos e comunidades tradicionais, conforme expresso no art. 8º, alínea j⁸.

⁷ Art. 2º - Utilização de termos para os propósitos desta Convenção: Área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.

⁸ art. 8º - 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 tradicionais 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

1.4. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - D. 6.040/2007

No apanhado legislativo escolhido como forma de dar contexto, ainda que breve, do tratamento normativo das comunidades tradicionais, é fundamental falar sobre o Decreto 6.040 de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

A PNPCT foi criada em como forma de implementar a Convenção da Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais⁹, promulgada através do Decreto 6.177/2007. Seu objetivo principal "seria o reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização da identidade e formas de organização dos povos e comunidades tradicionais." (Lima, Silva, 2020, p. 232)

É possível notar que a Política dialoga também com a Constituição, com a Convenção 169 e mais estreitamente com CDB, reforçando o direito à terra e aos territórios tradicionais como uma das formas de reafirmar a valorização da identidade dos povos e comunidades. Conforme já exposto, a CF/88 com sua visão mais voltada para o meio ambiente, recepcionou os direitos socioambientais, evidenciado pela união de diversos direitos, pois, como nas palavras de Lima e Silva (2020, p. 227), "o texto constitucional traz a consciência de que não é suficiente proteger a biodiversidade – a diversidade de espécies, genética e de ecossistemas – sem assegurar a diversidade cultural que está intimamente relacionada a ela." Tal afirmação é o que se encontra expresso como objetivo geral da PNPCT, no art. 2.

Ressalte-se que o Decreto 6.040/2007 traz esses direitos, reunindo-os como princípios da PNPCT, dentre os quais destacamos:

conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas; (OIT, 1989) (grifo nosso)

⁹ A Convenção foi produto da Conferência Geral das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, realizada em Paris, no ano de 2005. Dentre seus objetivos está "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. 1º, h)

art. 1º, As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

I - o reconhecimento, a valorização e o **respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais**, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desprezitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade (PNPCT, 2007)

Como visto, então, a PNCT se revela importante por ser mais uma ferramenta para aplicação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. Contudo, mesmo só sendo promulgada em 2007, ou seja 19 (dezenove) anos após a CF/88 e 13 (treze) anos após a CDB, tornou-se a primeira norma que trouxe um conceito de povos e comunidades tradicionais e de território tradicional.

É certo que os direitos desses já existia expressamente na CF/88, mas, é possível notar em outras normas, que não há menção há quem são os povos a quem se destinam as convenções apresentadas neste trabalho. Os indígenas e quilombolas se encontram nomeados nos dispositivos (art. 231, CF/88; art. 68, ADCT), mas não há legislação específica que aborde expressamente os demais grupos protegidos.

Por isso, a PNPCT se destaca ao incluir " grupos culturalmente diferenciados" (art. 3º, I) como pertencentes ao sentido de povos e comunidades tradicionais. O conceito de território tradicional também merece destaque, a ver:

II - Territórios Tradicionais: **os espaços necessários a reprodução cultural, social e 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; (art. 3º, II, PNPCT)

Em linhas simples, podemos relacionar o conceito de território da PNPCT com o abordado nos arts. 15 e 16 da Convenção 169 e com a territorialidade (Souza Filho, 2019). Todas as correlações e definições são apreciadas porque, para fins de escolha metodológica deste artigo, a existência de povos tradicionais está intrinsecamente ligada com seus territórios e, para além disso, a PNPCT estende os mesmos objetivos protetivos para os territórios tradicionais.

Ocorre que uma das normas propositalmente não abordadas neste capítulo 01 é a Lei 9.985/2000. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) será estudado a seguir porque define o que são unidades de conservação dando limites para seu uso, sendo eles mais estreitos ou mais flexíveis. Para adentrarmos na discussão, cabe questionar: e quando um território tradicional se encontra em unidade de conservação? Se esse território ancestral é anterior à criação da unidade, qual dos direitos deve prevalecer? O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se contrapõe ou somente se materializa ao se pensar a conservação em termos secos? Talvez o principal problema seja a presença de comunidades tradicionais representando um retrocesso às políticas ambientais?

Alguns dos questionamentos poderão ser respondidos ao longo da elaboração do presente trabalho. Contudo, finalizando o tópico referente à PNCPT é imprescindível mencionar que dentre os objetivos específicos da Política, no art. 3º , II está a solução ou minimização de conflitos gerados pela criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais. (PNPCT, 2007)

Se o Direito e as normas não conseguem sozinhos uma resposta preliminar, é possível se valer da antropologia (Little, 2002) para alcançar a territorialidade e sua construção, a serem aplicadas dentro dos casos a serem utilizados como exemplos.

CAPÍTULO 02 - CONSERVAR OU OCUPAR? A COEXISTÊNCIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Ao iniciar o capítulo 02 com o questionamento, se pretende contrapor as visões preservacionistas e conservacionistas, com o Mito Moderno da natureza intocada (Diegues, 2008) com as demais correntes socioambientalistas (Little, 2002; Martinez-Alier, 2014).

À vista disso, demonstra-se necessária uma revisão histórica sobre o surgimento das áreas protegidas, antes da existência do conceito atual de unidades de conservação. O caminho até o que hoje concebemos como SNUC tem origem anterior e fora do Brasil.

Não se pode negar que o início da criação de espaços protegidos, especialmente nos Parques Nacionais, possui uma forte base ideológica fincada no "wilderness". As "áreas selvagens" não domesticadas pelos homens passaram a ter o apreço de naturalistas. (Diegues, p. 26)

Ocorre que o conceito de áreas naturais puramente cênicas e vazias é, nas palavras de Muzer Junior (2024) equivocadas e conectada com o Mito Moderno da Natureza Intocada, de Diegues (2022). Sobretudo no Brasil, onde os povos originários já ocupavam a terra quando o seu "descobrimento". Podemos entender, então, que inicialmente as motivações para a criação de unidades de conservação são oriundas de exemplos estrangeiros e, mais gravemente que isso, de ideais colonizadores.

É possível entender que a necessidade de preservação da natureza para a sobrevivência humana e manutenção da biodiversidade, mundialmente repercutida nos anos 70, é uma justificativa para a defesa irrestrita do conservacionismo, corrente fundada por Gifford Pinchot. (Diegues, 2022)

Em sua visão, a natureza muitas vezes é lenta, mas os processos de manejo podem torná-la mais eficaz; acreditava ainda que a conservação deveria se basear em três princípios: a utilização dos recursos naturais pela geração atual; a prevenção do desperdício; e a utilização dos recursos naturais para o benefício da maioria dos cidadãos. Esses conceitos antecederam o que hoje conhecemos como "desenvolvimento sustentável".(Muzzur, Junior, 2024, p. 28)

Diegues (2022) entende que a noção de Pinchot de natureza era puramente voltada para o mercado. A natureza era um produto e, por isso, exigia um uso racional. Pode-se depreender que há bastante semelhança com o Movimento Verde, que pregava o uso sustentável dos recursos naturais e com os ecotecnistas que “veem na crise ecológica uma oportunidade de negócios, um novo nicho de mercado”. (Pereira, 2016, p. 800)

O Mito da Natureza Intocada dialoga diretamente com o culto ao silvestre (Martinez-Alier, 2014). A biologia da conservação e a Ecologia Profunda, na qual todos os esforços científicos devem ser utilizados no cuidado do verde que ainda resta. (Camargo Barbosa, 2017)

Contudo, em uma perspectiva crítica, como a Ecologia Decolonial defendida por Ferdinand (2022), enxerga que a noção de preservacionismo norte-americana, posteriormente calcada na legislação brasileira, tem conexão com o colonialismo.

A marca deixada pelos países colonizadores segregou grupos inteiros, dizimando sua história, sua cultura e sua gente, em nome de um espaço natural sagrado. O capitalismo, a urbanização e a industrialização no século XIX. O progresso consistia na dominação da natureza. (Ferdinand, 2022)

A dominação da natureza ou do wilderness é uma base ideológica muito semelhante à noção Moderna de utilitarismo. A partir do momento que os homens¹⁰ se vêem como superiores, devido ao racionalismo científico expandido na Modernidade, a predação ocorre em maior escala. (Acosta, 2011)

Se entendo a natureza, posso controlá-la. Com a Modernidade e as mudanças sociais, políticas e institucionais, a visão do homem muda, passando a vê-lo como um agente de progresso. A natureza começa a ser percebida como um recurso, empregando uma perspectiva utilitarista e comercial. (Camargo Barbosa, 2017)

Assim sendo, podemos dizer que as normas ambientais que surgem no Brasil, sejam elas de inspiração internacional ou não, visam conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

¹⁰ Para fins deste trabalho, é importante destacar que a autora não acredita no conceito único de "homem" ou de "humano".

2.1. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - LEI 9.985/20002

O SNUC foi instituído pelo Decreto 4340/200 e visou regulamentar e instituir categorias de manejo. Para fins deste trabalho, o conceito de unidade de conservação a ser utilizado é o cunhado em lei, no art. 2º, inciso I, em que se lê:

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

Antes do SNUC, as unidades de conservação eram protegidas por normas diversas, que não se encontravam reunidas em um sistema coeso. Ainda que legislações anteriores tivessem suas considerações quanto a espaços protegidos, tal como o Código Florestal de 1965, foi somente com a Lei 9.985/2000 que as categorias e as formas de manejo foram estabelecidas. (Leuzinger et. al., 2020)

Dentre as categorias das unidades de conservação existem as de proteção integral e as uso sustentável. Conforme o art. 7º, incisos I e II, respectivamente, a lei divide os espaços entre aqueles que não podem ser utilizados de forma alguma, sendo exclusivamente voltados para a conservação e aquelas em que é possível compatibilizar a conservação com a sustentabilidade.

A questão central desta pesquisa reside na sobreposição de direitos quando existem povos e comunidades tradicionais ocupando as UC de proteção integral.

O próprio SNUC admite a permanência de povos tradicionais naquelas áreas em que o uso responsável é permitido. Já naquelas denominadas de Proteção Integral, na qual o uso é restrito e a ocupação é ilegal, os caminhos são indenização ou compensação pelas benfeitorias ou reassentamento.

Diz o art. 42, do SNUC, que

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

§ 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. (Grifo nosso)

O art. 57, do mesmo diploma legal e abaixo transcrito, atribui aos órgãos federais responsáveis a criação de grupos de trabalho para propor diretrizes para regularização de eventuais superposições entre terras indígenas e unidades de conservação.

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.

2.2. A SOBREPOSIÇÃO DE DIREITOS

Tal como visto no capítulo 01, a questão é focada nos direitos dos povos originários indígenas e quilombolas, porém se estendem, também, à demais populações consideradas como tradicionais. Quando pensamos na presença de comunidades tradicionais anteriores à criação das unidades de conservação, conseguimos visualizar que a existência de conflitos socioambientais envolvendo a sobreposição tem registros de meados do século XX e no XXI. (Fany *apud* Lopes e Torres, 2024)

Sendo assim, é certo afirmar que a presença de comunidades tradicionais ensejaria a criação de unidades, como os Parques Nacionais (Lopes e Torres, 2024) no âmbito brasileiro. Ressalte-se que os conservacionistas norte-americanos

tinham uma visão romântica que fundamentava a motivação para criação de parques nacionais, diferente do que se apresenta como realidade no Brasil.

Pode-se dizer que em uma ótica mais conservacionista

a ideia era criar vastas reservas, sem presença humana, exceto para visitação, onde os animais poderiam continuar a viver na “selvageria”. Para tanto, era necessário expulsar todos os que habitavam no interior da unidade, cercá-la, impedir qualquer forma de utilização direta de recursos naturais e permitir a entrada de pessoas apenas para visitá-la." (DAVENPORT; RAO, apud Leuzinger et.al, 2020).

Ou seja, a lógica era conservar através do uso racional da natureza. (Diegues, 2022) Todavia, o uso, teoricamente, racional não retirava ou anulava a noção utilitarista do meio ambiente.

No Brasil, os parques nacionais já existiam na chamada Primeira Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (Leuzinger et.al, 2020).

Leuzinger et. al explicam (2020) que a versão final do texto do SNUC é oriundo de um consenso, haja vista as diversas discussões entre correntes mais preservacionistas e os socioambientalistas ocorridas durante tramitação do projeto de lei.

Apesar disso, um dos pontos considerados como avanços na lei do SNUC é a possibilidade da presença de populações tradicionais em determinadas categorias de espaços protegidos. Para além disso, adota quais as ações que o Poder Público pode fazer nesses casos (Leuzinger et.al, 2020, p. 13) O que ocorre é que a permissão dada pela lei não necessariamente corresponde a realidade do país.

Dados recentes do CENSO 2022 revelam que a 48,11% das Unidades de Conservação do Brasil são habitadas. Anteriormente, em 2013 e 2014, foram levantados 124 casos de sobreposição entre Unidades de Conservação de Proteção Integral e territórios de povos e comunidades tradicionais, o que representava 68% de Unidades de Conservação em territórios tradicionais. (IBGE, 2022; AGU, 2021)

De fato, a Lei 9.985/2000 admite que as Unidades de Uso Sustentável tenham habitantes. Ocorre que, dentro das Unidades de Proteção Integral, há uma

realidade não abrangida pela Lei: a existência de uma comunidade tradicional anterior à criação da Unidade. Se voltarmos o olhar para as de ocupação restrita, verificaremos que os Parques Nacionais (PARNA) são a categoria com maior número de residentes, por exemplo.

Analisando os dispositivos acima citados, vemos que a presença de comunidades tradicionais em unidades de conservação que não admitem, tais como as descritas no art. 7º, §7º, da Lei 9.985/2000, ensejará sua indenização, compensação pelas benfeitorias ou realocação. Em ambas, deve haver a participação das populações, conforme determinado na consulta livre, prévio e informado.

Em outra perspectiva, verifica-se que (1) não se prevê a hipótese de manutenção permanente de populações tradicionais; (2) é permitido apenas o diálogo e o acordo de vontades no que se refere ao local e às condições da realocação; e (3) é estabelecido um regime transitório de compatibilização até que seja possível efetuar o reassentamento, por meio da celebração de um instrumento precário (termo de compromisso). (AGU, 2022, p.309)

Ocorre que os termos legais não parecem alcançar os conflitos socioambientais existentes nos territórios protegidos, que também guardam sua ancestralidade e subjetividade para as comunidades que neles habitam.

Nesse sentido, a noção de sobreposições de direitos ambientalistas e territoriais não é uma novidade. Contudo, algumas variáveis podem ser consideradas acerca do peso dado aos movimentos realizados tanto por PCT quanto por órgãos, como o ICMBIO, para solucionar a questão. Afinal, a sacralidade dos territórios para os PCT pode ser lida como um importante fundamento para a preservação do meio ambiente. (Diegues, 2022; AGU, 2021)

O conhecimento tradicional associado à preservação está previsto na CDB nos artigos 8, j e 10, c. Então, por que a sobreposição de direitos nascida da instituição de unidades de conservação em territórios tradicionais ainda é tratada de forma estritamente legal? A aplicação de institutos do direito civil - reassentamento, indenização, compensação - dissociadas da realidade encontrada no país demonstra um viés unilateral da perspectiva ambiental.

2.2.1. O MANIFESTO EM FAVOR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Em linhas iniciais, podemos relacionar o conceito de território da PNPCT com o abordado nos arts. 15 e 16 da Convenção 169 e com o de territorialidade (Souza Filho, 2019). Todas as correlações e definições são apreciadas porque, para fins de escolha metodológica deste artigo, a existência de povos tradicionais está intrinsecamente ligada com seus territórios e, para além disso, a PNPCT estende os mesmos objetivos protetivos para os territórios tradicionais, enquanto o SNUC define o que são unidades de conservação dando limites para seu uso, sendo eles mais estreitos ou mais flexíveis.

Para adentrarmos na discussão, cabe questionar: e quando um território tradicional se encontra em unidade de conservação? Se esse território ancestral é anterior à criação da unidade, qual dos direitos deve prevalecer? O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se contrapõe ou somente se materializa ao se pensar a conservação em termos secos?

Historicamente, tem-se o que, na visão de Lopes e Torres (2024, p. 123), é um modelo de preservação focado no conservacionismo oriundo do modelo de colonização norte-americano e origina conflitos socioambientais em território brasileiro.

Os conflitos socioambientais decorrentes da sobreposição territorial entre UC e territórios indígenas e demais PCT chegaram ao Brasil como gérmenes abrigados no ventre de um Cavalo de Tróia — o modelo de áreas ambientalmente protegidas criado pelo preservacionismo⁵ estadunidense — recebido pelos próceres do preservacionismo brasileiro como um presente civilizatório inequívoco. (Lopes e Torres, 2024, p. 123)

Ou seja, para os autores, o tipo de conflito que decorre da sobreposição de territórios tradicionais com unidades de conservação, aqui defendidas como as de proteção integral, advém de uma ótica colonialista. Afinal, o uso e exploração dos, então, recursos naturais são reflexo de diferentes cosmovisões na relação entre o homem e a natureza. (Lima; Silva, 2020)

Os povos originários têm seu modo próprio de enxergar e cultivar o meio ambiente, o que nem sempre foi observado durante o colonialismo,

cujos efeitos se manifestaram na escravização de povos originários da Terra, nas violências infligidas às mulheres não europeias, nas guerras de conquistas coloniais, nos desenraizamentos do tráfico negreiro, no sofrimento dos escravizados, nos múltiplos genocídios e crimes contra a humanidade. (Ferdinand, 2022, p. 22-23)

Afinal, "a usurpação de terras indígenas em nome da preservação ambiental se somaria aos métodos essencialmente genocidas de propagação de doenças contagiosas, assassinatos por armas de fogo, incêndios de aldeias e incentivo ao alcoolismo". (Lopes e Torres, 2024, p. 123)

Ao colocar a conservação como uma justificativa para restrição de terras, o movimento ambientalista promove ações que não levam em consideração as diferentes condições sociopolíticas dos sujeitos, inclusive daqueles que já habitavam os espaços territorialmente protegidos. O que Ferdinand (2022) critica é a ausência de questionamento nas injustiças sociais, econômicas e de gênero dentro do ambientalismo.

Não nos cabe aqui comparar o caso do Parque Nacional de Yellowstone com a existência de povos originários no que posteriormente passou a ser considerado uma UC. Contudo, mostra-se interessante observar que a ideia de wilderness (natureza selvagem), que fundamentou Yellowstone, se assemelha bastante com a estrutura normativa das UC de proteção integral. (Diegues, 2022)

O Mito da Natureza Intocada é um ideal conservacionista que considera os "primeiros habitantes" aqueles responsáveis pela degradação do meio ambiente. Uma visão bem aproximada da que vemos em correntes ambientalistas atualmente.

A marca deixada pelos países colonizadores segregou grupos inteiros, dizimando sua história, sua cultura e sua gente, em nome de um espaço natural sagrado. O capitalismo, a urbanização e a industrialização no século XIX. O progresso consistia na dominação da natureza. (Ferdinand, 2022)

Nesse cenário, foi criado o Parque Yellowstone, nos Estados Unidos. O exemplo norte-americano data do século XIX marca a cisão entre as correntes conservacionistas e preservacionistas. A primeira, crê no uso consciente dos recursos naturais, ainda atribuindo um caráter utilitarista à natureza. Já a segunda,

aponta um caminho em que o meio ambiente é valorizado pela sua beleza e singularidade, apresentando aspectos mais intrínsecos.

Historicamente, a ideia de criação de Parques Nacionais tinha inspiração na filosofia romântica. Segundo esta perspectiva, nessas áreas não deveria haver presença humana. Pelo contrário, deveriam ser vastos os territórios preservados e cercados. Para tal, os habitantes dessas áreas que passariam a ser legalmente protegidas, deveriam ser expulsos para que os animais pudessem viver em um contexto de natureza selvagem. (Muzer Junior, 2024, p. 28)

Ocorre que o conceito de áreas naturais puramente cênicas e vazias é, nas palavras de Muzer Junior (2024) equivocadas e conectada com o Mito Moderno da Natureza Intocada, de Diegues (2022). Sobretudo no Brasil, onde os povos originários já ocupavam a terra quando o seu "descobrimento". Podemos entender, então, que inicialmente as motivações para a criação de unidades de conservação são oriundas de exemplos estrangeiros e, mais gravemente que isso, de ideais colonizadores.

É possível entender que a necessidade de preservação da natureza para a sobrevivência humana e manutenção da biodiversidade, mundialmente repercutida nos anos 70, é uma justificativa para a defesa irrestrita do conservacionismo, corrente fundada por Gifford Pinchot. (Diegues, 2022)

Em sua visão, a natureza muitas vezes é lenta, mas os processos de manejo podem torná-la mais eficaz; acreditava ainda que a conservação deveria se basear em três princípios: a utilização dos recursos naturais pela geração atual; a prevenção do desperdício; e a utilização dos recursos naturais para o benefício da maioria dos cidadãos. Esses conceitos antecederam o que hoje conhecemos como "desenvolvimento sustentável. (Muzzur, Junior, 2024, p. 28)

Diegues (2022) entende que a noção de Pinchot de natureza era puramente voltada para o mercado. A natureza era um produto e, por isso, exigia um uso racional. Pode-se depreender que há bastante semelhança com o Movimento Verde, que pregava o uso sustentável dos recursos naturais e com os ecotecnistas que “veem na crise ecológica uma oportunidade de negócios, um novo nicho de mercado” (Pereira, 2016, p. 800)

O Mito da Natureza Intocada dialoga diretamente com o culto ao silvestre (Martinez-Alier, 2014). A biologia da conservação e a Ecologia Profunda, na qual todos os esforços científicos devem ser utilizados no cuidado do verde que ainda resta. (Camargo Barbosa, 2017)

É com esse ideal que o Manifesto em Defesa do SNUC, datado de 27 de março de 2025, expressa a contrariedade e grande preocupação das instituições e pessoas físicas signatárias em relação a iniciativas do Governo Federal que buscam fragilizar a devida proteção das Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral.

O documento denuncia que esses movimentos seriam "desconexos e contraditórios com os compromissos estabelecidos, o respeito à Constituição Brasileira e ao próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O risco é colocado sobre as poucas UCs de Proteção Integral em biomas já pressionados por degradação e crônica falta de pessoal e recursos." (Manifesto, 2025, s.p.)

De forma contundente, manifesto se utiliza exemplos recentes para ilustrar a ameaça à integridade das UCs, sendo eles: a manutenção e a expansão da Comunidade Indígena Guarani Mbya apoiadas tanto pelo ICMBio quanto pela FUNAI na Reserva Biológica (REBIO) Bom Jesus, no Paraná e no Parque Nacional (PARNA) Iguaçu.

A crítica formulada reside diretamente nas propostas de sobreposição em UCs de Proteção Integral, as considerando um serviço imperfeito, pois não atendem plenamente aos propósitos da UC e nem garantem o pleno domínio das comunidades indígenas em áreas delimitadas para essa finalidade. (Manifesto, 2025)

O documento ainda alerta para a necessidade de atenção a acordos em UCs de Uso Sustentável, citando o caso das Florestas Nacionais (Flona) de Canela e de São Francisco de Paula, ambas no Rio Grande do Sul, frente à possibilidade de autorização de caça de animais silvestres em seus territórios, o que parece ser o cerne da questão da ocupação por comunidades indígenas.

Por fim, a crítica novamente contundente parte para uma perspectiva institucional, sendo questionado o possível desvio de função tanto do ICMBIO quanto da FUNAI. (Manifesto, 2025)

Analisando o texto do manifesto, pode-se depreender que o conteúdo é fortemente voltado para a defesa da integralidade da proteção das UCs, não sendo admitidas exceções. Para além disso, há uma interpretação que coloca as PCT como causadoras de danos à biodiversidade. O questionamento acerca da presença dessas PCT adquire novos contornos.

2.2.2 AS UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL, O PARECER 175 E AS CARTAS EM DEFESA DOS KUARAY HAXA

Ao longo do primeiro capítulo, foi desenhada a relação dos povos e comunidades tradicionais com seu território, assim como, os direitos culturais oriundos de diferentes normas nacionais e internacionais, sendo certo que

O respeito à diversidade cultural nasce como base para manutenção da diversidade biológica e, na sociedade contemporânea, surge uma nova aliança entre o ser humano e a natureza, trazendo uma nova forma de implementar a conservação dos recursos naturais e a manutenção da biodiversidade por meio de uma abordagem biocultural¹⁵ (biodiversidade e cultura). Essa relação é nova para a sociedade atual, mas sempre existiu para os PICT. (Lima; Silva, 2020, p. 224)

Ainda assim, ao analisar o art. 42, do SNUC, que regula as condições de permanência de PTs nessa categoria de UCs, temos o entendimento expresso de que aqueles povos que residem em áreas não permitidas serão indenizadas, compensadas ou realocadas. O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo coloca a prioridade das comunidades tradicionais na sua realocação.

O objetivo final é possibilitar a manutenção permanente das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural afetada à unidade de conservação, abandonando a lógica da transitoriedade. A administração deve reavaliar os instrumentos celebrados e promover a gestão em regime de dupla afetação (ou dupla proteção) no plano de manejo.

Dentro da previsão legal, as possibilidades cabíveis para as comunidades tradicionais são a indenização, o reassentamento ou a permanência, como defendido pelo Parecer 175 (AGU, 2021) e por esta pesquisa.

Atualmente, o regime de permanência é regulado pelo instrumento de gestão denominado Termo de Compromisso (TC), nos termos do art. 42 art. 39 do Decreto 4.340/2002. A previsão de tratamento das comunidades tradicionais em seus territórios observa, ainda, os arts. 35 e 36, do mesmo Decreto, porque ambos tratam, respectivamente, de indenização e reassentamento.

A Instrução Normativa ICMBIO nº 04/2020, que estabelece procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação. No que tange à indenização das populações tradicionais, o art. 28, caput, dispõe que:

Art. 28 - O ICMBio priorizará a indenização das populações tradicionais residentes em unidades de conservação, nas quais sua permanência não seja permitida.

Além dessa, a Instrução Normativa ICMBio nº 26/2012 estabelece as diretrizes para o implemento dos TCs. Embora esses tenham gerado melhorias na gestão e distensionamento de conflitos, o parecer propõe que seu uso seja absolutamente excepcional, dada sua natureza precária e a ausência de previsão legal para prorrogação, devendo ser substituído por instrumentos perenes. (AGU, 2021)

A questão das sobreposições territoriais também é amplamente discutida discutida na Informação Técnica n.º 3/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio (SEI 8447184), datada de 22 de fevereiro de 2021, da qual destacamos o trecho a seguir:

2. A título de contextualização, vale observar que as sobreposições territoriais entre unidades de conservação da natureza e territórios de PCT compõem a realidade de parcela significativa das áreas protegidas no Brasil e no mundo. Em âmbito global, dados da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) indicam que 70% das áreas protegidas do planeta são habitadas e que na América Latina esta porcentagem chega a 86% (COLCHESTER, 2000).

3. Deve-se atentar para a questão de se esta presença é considerada compatível, incompatível, ou mesmo um requisito para a existência da área protegida, o que, no caso brasileiro,

depende fundamentalmente da categoria de unidade de conservação (UC) escolhida para proteger uma determinada área. Esta situação varia entre os países, conforme a legislação e a existência ou não de uma variedade de categorias. No Brasil, embora existam categorias que aceitam e mesmo prevêm a presença de comunidade tradicional, encontramos muitas situações que demandam acordos para viabilizar a compatibilização entre a categoria escolhida e a presença de PCT. (AGU, 2021, p. 298)

Nesse sentido, Baltar (2024) interpreta que o Decreto 6.040/2007, ao definir os objetivos específicos para garantia dos territórios tradicionais (art. 3º, II) buscou minimizar os conflitos acerca da implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais, ao mesmo tempo que estimula a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

É por esse motivo que a defesa de direitos socioambientais busca compreender que os conflitos por sobreposição não decorrem somente de um vácuo legislativo e, sim, de uma perspectiva protecionista que ignora a existência de diferentes realidades.

Nesse contexto, a busca por uma compatibilização de direitos se tornou evidente na elaboração do Parecer n. 175, que trata da complexa questão envolvendo as atividades de populações tradicionais com os objetivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral no Brasil (AGU, 2021), especificamente em casos de sobreposição territorial.

Assim como no presente trabalho, a escolha pela abordagem nas unidades de Proteção Integral se dá pela vedação legal na habitação dessas. Veja-se que

com a edição da Lei nº 9.985/00, estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, florestas nacionais, reservas de fauna, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável só podem ser instituídas em áreas públicas. Demandam, por isso, desapropriação de eventuais propriedades privadas inseridas dentro dos seus limites. (Leuzinger et.al., 2020, p. 175)

Depreende-se, então, que o SNUC admite a presença de e uso por PCT em categorias de manejo específicas, como na Floresta Nacional (art. 17, §2º), na Reserva Extrativista (art. 18, §§1º e 2º) e na Reserva de Desenvolvimento

Sustentável (art. 19, §§1º, 3º e 4º), sendo todas as citadas classificadas como UC de Uso Sustentável.

Contudo, os dados divulgados pelo Censo 2022 revelam que as categoria de manejo de Proteção Integral acolhem 131.492 de pessoas, simbolizando 1,11% do total da população que reside em Unidades de Conservação. O Maranhão apresenta o maior número, com 38.176 pessoas (29,03%) em unidades de proteção integral. O Rio de Janeiro vem em segundo lugar, com 30.633 pessoas (23,30%), seguido por São Paulo, com 9.954 pessoas (7,57%). (IBGE, 2022) Ou seja, mesmo com a norma restringindo a ocupação e o uso, a ocupação das unidades de Proteção Integral existe e não pode ser ignorado.

Por isso, o cerne da análise do Parecer é a proposição de uma releitura do já mencionado art. 42, Rios Paula, autor do referido Parecer, é favorável à uma reinterpretação que deve passar por um filtro constitucional e convencional e uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico. (AGU, 2021)

Do contrário, a oposição a compatibilização, marcada pelo Manifesto em Defesa das Unidades de Conservação (v. item 3.1), demonstra-se calcada no preservacionismo.

Como elucidado por Lopes e Torres (2024), os discursos absolutos de proteção ambiental não podem ignorar os conflitos socioambientais decorrentes de disputas por terras localizadas em unidades de conservação.

O caso que motivou o Manifesto foi a assinatura do termo de compromisso entre a Comunidade Indígena Kauray Haxa e o ICMBio, prevendo a gestão compartilhada entre a Terra Indígena e REBIO Bom Jesus. (Valores Culturais da Natureza, 2025)

É sabido que os povos e comunidades tradicionais têm amparo legal - constitucional e infraconstitucional e que a busca pela compatibilização da presença dessas comunidades com os objetivos da unidade ocupada

deve ser abordada sob uma nova perspectiva, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, mas também garantindo sua permanência no território tradicional e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica. (AGU, 2021)

Ainda assim, a aplicação prática de medidas que proporcionam a compatibilização - palavra defendida no Parecer n. 175 - tais como o termo de compromisso provocam reações adversas.

A carta manifesto da Comunidade Kuaray Haxa é uma defesa, formulada pela própria população, do seu modo de vida. Trata-se de uma Terra Indígena existente há mais de 12 (doze) anos, dado que o retorno ao território de origem ocorreu em 2024.¹¹ Diz a carta:

Nossa comunidade fica localizada onde hoje se encontram os municípios de Antonina e Guaraqueçaba no litoral do Paraná. Um lugar que já era habitado por nossos antepassados desde antes da invasão deste continente pelos não indígenas. Trata-se de uma região sagrada para nós, na qual nosso povo se manteve presente ao longo dos séculos apesar das diversas tentativas de expulsão que sofremos por parte dos não indígenas, que denominamos jurua. Foi aqui que nossos bisavós e nossos avós viveram. (Carta aberta da Comunidade da Terra Indígena Kuaray Haxa dos Defensores Da Mata Atlântica, 2025, s.p.)

Cabe ressaltar que as consequências da colonização evidenciadas ao longo do trabalho em Ferdinand, 2022; Lopes e Torres, 2024 são demonstradas no relato da própria comunidade. A carta aberta aduz, inclusive, que a criação da Unidade de Conservação é posterior à existência da Terra Indígena e que não houve consulta livre, prévia e determinada, ao contrário do disposto no art. 6º, inciso I, alínea a), da Convenção n. 169, da OIT.

Pouco depois de nosso retorno, entretanto, a Reserva Biológica Bom Jesus foi criada em cima de nosso território tradicional sem que fôssemos consultados. Passamos então a ser perseguidos pelos gestores do parque, tratados como invasores em nossa própria terra. Tratados como ameaças à Mata Atlântica na qual nossos parentes sempre viveram e a qual temos como missão defender. (Carta aberta da Comunidade da Terra Indígena Kuaray Haxa dos Defensores Da Mata Atlântica, 2025, s.p.)

A fim de reduzir as falhas pretéritas com os Kuaray Haxa e seu território ancestral, foram realizadas as discussões para elaboração do Termo de Compromisso entre a Comunidade e o ICMBio. Pode-se depreender que, para

¹¹ De acordo com a diferenciação proposta por Rios, no Parecer da AGU (2021), trata-se de uma população tradicional inerente , à medida que diversidade biocultural afeta à unidade de conservação. (AGU, 2021, p. 309)

além dos debates e trocas, foi utilizado, ainda que indiretamente, o filtro constitucional proposto no Parecer n. 175.

Tal filtragem determina que

toda a ordem jurídica deve ser lida e aplicada pela lente da Constituição, realizando os valores nela consagrados (...)A liberdade constitucional, porém, não acoberta a possibilidade de causar danos a terceiros ou à coletividade[17], aí incluído o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (AGU, 2021, 310)

Dessa forma, privilegiando a dignidade da pessoa humana e a autonomia diante da possibilidade de escolha, a AGU, por meio de seu Procurador Frederico Rios Paula (2021), defende, também, conceitos como o reconhecimento ao direito subjetivo de igual respeito à identidade pessoal e intercultural.

Por isso, visando seguir essas determinações o Termo de Compromisso, mencionado no §2º do art. 42 da Lei n.º 9985/2000, em conjunto com o caput do art. 39 do Decreto 4.340/2002 e regulamentado pela Instrução Normativa ICMBio n.º 26/2012, se revela um instrumento útil para compatibilização dos direitos. Isto porque se baseia na lógica de um regime temporário para harmonizar os objetivos da unidade de conservação de proteção integral com a presença das populações tradicionais residentes, até que o reassentamento possa ser realizado. Não há dúvida sobre suas vantagens, como indicado na Informação Técnica n.º 3/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio (SEI 8447184). (AGU, 2021, p. 325)

A Instrução Normativa n.º 26/2012 conceitua Termo de Compromisso no art. 2º, inciso I, da seguinte forma:

I - termo de compromisso: instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos; (ICMBio, 2012)

Segundo informações contidas no próprio *site*¹² do ICMBio, as quais estão transcritas integralmente abaixo, o desenvolvimento do Termo de Compromisso seguiu a legislação ambiental vigente a se espelhou em acordos firmados em outras unidades federais. Dentre elas, destacamos que:

O que é novo neste caso não é a presença desse grupo indígena na Rebio Bom Jesus, mas a elaboração de um instrumento para regular essa presença e o uso sustentável de recursos naturais, de forma compatível com os objetivos de conservação ambiental da Rebio. A ausência de um TC manteria cenário de insegurança jurídica e de conflitos contínuos, dificultando a gestão da Unidade e o monitoramento ambiental da área ocupada pela comunidade indígena. Sem um instrumento regulatório adequado, não haveria mecanismos formais para estabelecer limites ao uso dos recursos naturais, nem para garantir a conservação da biodiversidade em harmonia com o modo de vida tradicional do grupo Guarani Mbya. (“Reserva Biológica Bom Jesus: Perguntas E Respostas Sobre Termo De Compromisso Entre ICMBio E Comunidade Indígena Guarani,” 2025)

Apesar de ser um documento que enfatiza o caráter temporário e de transição para gestão da unidade de conservação, resta demonstrado que é um instrumento significativo quando i) elaborado em conjunto com a comunidade, respeitando a tomada de decisão através de consulta livre, prévia e determinada (Convenção n. 169, OIT) e com uma interpretação socioambientalista; ii) utilizando o filtro constitucional, com ênfase à dignidade da pessoa humana em conjunto com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e iii) não excluindo, e sim, agregando, os conhecimentos tradicionais associados à manutenção dos ecossistemas e em respeito à sociobiodiversidade.

¹² Reserva Biológica Bom Jesus: perguntas e respostas sobre Termo de Compromisso entre ICMBio e Comunidade indígena Guarani. 19 de março de 2025. Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/reserva-biologica-bom-jesus-perguntas-e-respostas-sobre-termo-de-compromisso-entre-icmbio-e-comunidade-indigena-guarani>. Acesso em: 04. jan. 2026.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das críticas aqui demonstradas é que não há um tratamento legal consolidado para situações em que a sobreposição existe. Embora os conflitos socioambientais oriundos da situação sejam constantes no país (Lopes e Ribeiro, 2024), inclusive com o território como cenário de muitas delas.

Por isso defendemos que o exemplo de conservação norte-americano não se revela suficiente para cobrir todos os conflitos territoriais existentes no Brasil, sobretudo quando entendemos que uma ecologia deconial (Ferdinand, 2022) rompe com a perspectiva do homem como um sujeito universal reforçada no colonialismo, enfatizando a presença e a existência de recortes de gênero, raça, classe e a existência de povos diversos.

Apesar da definição de minimização de conflitos previstos no PNPCT não se mostrar completamente protecionista, não demonstra cobrir toda a problemática da sobreposição de direitos.

Em outro sentido, com o paralelo entre o Parecer n. 175, com seu viés socioambientalista, e o Manifesto em Defesa das Unidades de Conservação, é possível notar que a proposta de compatibilização fincada no diálogo e no uso de ferramentas, como o Termo de Compromisso, ainda encontra reservas.

O caso motivador do Manifesto foi a assinatura do termo de compromisso entre a Comunidade Indígena Kauray Haxa e o ICMBio, prevendo a gestão compartilhada entre a Terra Indígena e Reserva Biológica na qual eram residentes ilustra bem a situação. Mais do que residentes, os povos da Terra Indígena são inerentes, nos termos do Parecer n. 175 (AGU, 2021). àquele território.

Pode-se concluir, então, que não é a ausência da norma que impede um tratamento adequado da sobreposição de direitos diante da presença de povos e comunidades tradicionais.

Em que pese as críticas aqui tecidas sobre o espelhamento no modelo protecionista norte-americano, calcado na preservação absoluta de áreas naturais, e que não abrangem a realidade brasileira, não se pode negar que a própria Constituição aborda direitos territoriais, culturais e socioambientais, dialogando especificamente com povos indígenas e quilombolas.

Além disso, apesar do arcabouço legislativo existente aqui (PNPCT; SNUC; inúmeras instruções normativas do ICMBio) e adotado pelo Brasil (Convenção n. 169, OIT; CDB) tratam dos direitos e garantias das comunidades tradicionais, dentre os quais vale mencionar o art. 3º, inciso I, da PNPCT, não há esgotamento da discussão quanto a possibilidade de compatibilização de direitos referentes aos territórios tradicionais quando localizados em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Desta feita, diante dos questionamentos feitos, a saber: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se contrapõe ou somente se materializa ao se pensar a conservação em termos secos? Talvez o principal problema seja a presença de comunidades tradicionais representando um retrocesso às políticas ambientais?, a proposta de resposta ao problema aqui desenhada defende a negação da oposição entre os direitos. Não existe um cabo de guerra, tal como enunciado por algumas correntes ambientalistas.

Isoladamente, a presença de comunidades e povos tradicionais não é um retrocesso à norma ambiental quando a própria CDB propõe a utilização de conhecimentos tradicionais associados para a manutenção dos ecossistemas e já é possível a articulação conjunta para elaboração de instrumentos de compatibilização, tais como o Termo de Compromisso.

Embora pouco usual, não se vislumbra outra forma de finalizar o presente trabalho que não seja dando as devidas aspas à Comunidade da Terra Indígena Kuaray Haxa, na carta aberta já mencionada: "Nós conhecemos cada pedaço do nosso território. Sabemos por onde circulam cada um dos animais que moram nele e as ameaças que eles enfrentam. Nós andamos todos os dias por essa floresta buscando proteger ela como Nhanderu nos ensina para que nossos filhos e netos possam seguir vivendo bem, junto às matas de acordo com o nosso nhandereko, o nosso modo de vida tradicional."

BIBLIOGRAFIA

AGU. Parecer N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO. **Revista da Advocacia Pública Federal, Brasília-DF**, v. 6, n. 1, p. 296-339, dezembro de 2022

ARAÚJO, Romana Coêlho.; NOGUEIRA, Jorge Madeira. A DIMENSÃO ECONÔMICA DO SNUC: INCERTEZAS QUE EXTRAPOLAM SUAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. In: Márcia Dieguez Leuzinger; Paulo Campanha Santana; Lorene Raquel de Souza. (Org.). **OS 20 ANOS DA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. 1ed.BRASILIA: UniCeub, 2020, v. 1, p. 54-82.

BALTAR, M. D. OS DIREITOS INVISÍVEIS DOS CARANGUEJEIROS E DOS PESCADORES DOS MANGUES DE GUARATIBA. 2024. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15. out. 2025.

_____. [Constituição (1988)]. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [entre 1988 e 2025].

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Link: Presidência da República, 2000. Acesso em: 15.out.2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm.

_____. Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB. Decreto nº 02, de 03 de fevereiro de 1994. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>

_____. Decreto nº 6040, de 07 de fevereiro de 2007. INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Brasília. Acesso em: 15.out.2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm.

CAMARGO BARBOSA, Caroline. **Os sujeitos de direito à proteção ambiental no Novo Constitucionalismo Latino-Americano: características e**

perspectivas. 2017. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, UFRRJ, Seropédica, 2017.

CANEPARO DOS ANJOS, Priscila. O HISTÓRICO DA CONVENÇÃO N. 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO: DA SUA CONSTRUÇÃO À CONSOLIDAÇÃO NO ENTRECHO LATINO-AMERICANO. **Revista de Direito Brasileira, Florianópolis**, Brasil, v. 30, n. 11, p. 479–501, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v30i11.6297. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6297>. Acesso em: 2 ago. 2025.

CARTA EM DEFESA DA OCUPAÇÃO TRADICIONAL DA T.I. KUARAY HAXA PELA COMUNIDADE INDÍGENA GUARANI MBYA EM REPÚDIO AO “MANIFESTO EM DEFESA DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC).” (2025, March 29). Google Docs. Retrieved October 18, 2025, from <https://drive.google.com/file/d/1pfDv7NYM7C1piF6p1y3QmAwUdHBNfeJW/view>

CARTA ABERTA DA COMUNIDADE DA TERRA INDÍGENA KUARAY HAXA AOS DEFENSORES DA MATA ATLÂNTICA | Comissão Guarani Yvyrupa – CGY. (2025, April 17). Disponível em: <https://www.yvyrupa.org.br/2025/04/17/carta-aberta-kuaray-haxa/>. Acesso em: 11.dez.2025

DIREITO À LIVRE DETERMINAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS / Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 28 de dezembro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos. p.; cm. (OAS. Documentos oficiais; OEA/Ser.L/V/II) ISBN 978-0-8270-7428-6 https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/LibreDeterminacion_POR.pdf

DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DO POVOS INDÍGENAS. Brasil, 200, 20 pp. [8https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf)

DE GREGORI, Matheus Silva; BONESSO DE ARAUJO, Luiz Ernani. Povos e Territórios Tradicionais no Brasil Sob a Perspectiva dos Direitos da Sociobiodiversidade. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 1, p. 125–147, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9628/2016.v2i1.970. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/970>. Acesso em: 30 jul. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. (2012). INSTRUÇÃO NORMATIVA no 26, DE 4 DE JULHO DE 2012. https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/dcom_instrucao_normativa_26_2012.pdf

FERDINAND, Malcom. Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho. Tradução de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

LEUZINGER, Marcia Diegues. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. 2007. 357 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LIMA, N. F.; SILVA, Solange Teles da . O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Proteção dos Direitos Socioambientais. In: LEUZINGER, M. D.; SANTANA, P. C.; SOUZA, L. R.. (Org.). **Os 20 anos da lei do sistema nacional de unidades de conservação**. 1ed. Brasília: UniCEUB/ICPD, 2020, v. 1, p. 222-245. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14816/4/EBook%20SNUC.pdf> f. Acesso em 10. jul. 2025.

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MANIFESTO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO X POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: PARA ALÉM DA POLÊMICA [Video]. YouTube. Valores Culturais da Natureza. (2025, April 12). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YZ0-VwvXo8A>. Acesso em 18. out.2025.

MANIFESTO EM DEFESA DO SNUC. 2025. Disponível em: <https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2025/03/MANIFESTO-EM-DEFESA-DO-SISTEMA-NACIONAL-DE-UNIDADES-DE-CONSERVACAO-SNUC.pdf>. Acesso em: 22.nov.2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MMA. Convenção sobre a Diversidade Biológica, CDB, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>.

MUZER JUNIOR, Amilsem de Aguiar. Políticas públicas de proteção da natureza: um olhar sobre a gestão do Parque Nacional do Itatiaia à luz da história ambiental 102 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2024.

PEREIRA, T. C. G.. Interpretações da Crise e as Tonalidades do Movimento Verde: a Teoria da Justiça Ambiental. In: 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2016, São Paulo. Jurisprudência, Ética e Justiça Ambiental. São Paulo: IDPV, 2016. v. 1. p. 793-808.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos tribais da convenção 169 da OIT. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 3, p. 155–179, 2019. DOI: 10.5216/rfd.v42i3.55075. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/55075>. Acesso em: 2 ago. 2025.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Genebra, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf> . Acesso em: 14.07.2025.