

SOBREPOSIÇÃO ENTRE TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Overlap between indigenous lands and protected areas

Roberta Hammerat de Araújo Pinto¹

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Início dos conflitos da sobreposição entre terras indígenas e Unidades de Conservação. 3. Fatores que convergem em conflitos territoriais envolvendo Unidades de Conservação e territórios indígenas. 4. Possibilidades de solução de conflitos – Lei Federal nº 9.985/2000 e legislações vigentes. 4.1. Unidades de Conservação de Uso Indireto – interpretação do artigo 42 SNUC. 4.2. Recategorização das Unidades de Conservação: o problema da falta de legislação específica e possíveis institutos de solução dos conflitos. 4.3. Processo de criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação: gestão participativa da população indígena e possibilidade de exploração racional dos recursos naturais. 4.4. Inclusão das terras indígenas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo interpretar o processo de sobreposições entre terras indígenas e unidades de conservação. A motivação para este estudo deriva da tentativa de compatibilização do direito das populações tradicionais às terras que habitam, com os objetivos das Unidades de Conservação. Pretende-se apresentar subsídios para o conhecimento e o debate sobre conflitos advindos da criação, no Brasil, de áreas protegidas, onde há a presença de populações indígenas. Busca-se concretizar a aplicação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei Federal Nº 9.985/2000, e de outras legislações correlatas, com a possibilidade da presença de populações indígenas nas Unidades de Conservação, como importantes aliados na preservação, conservação e utilização sustentável da biodiversidade; bem como a possibilidade de participação desta população no planejamento e implantação desses espaços protegidos.

Palavras-chave: Unidades de Conservação – Terras indígenas – Sobreposição – Colisão de direitos fundamentais – Compatibilização.

ABSTRACT

This article aims to interpret the overlap process between indigenous lands and protected areas. The motivation for this study based on the attempt to reconcile the right of traditional populations to the land that inhabit, with the objectives of protected areas. It is intended to contribute for knowledge and debate about conflict arising from the creation, in Brazil, of protected areas, where there is a presence of indigenous peoples. Seeks to apply the National Nature Conservation Areas System (SNUC) set by the Federal Law n. 9.985 / 2000, and other related laws, with the possibility of the presence of Indigenous Peoples in protected areas, as important allies in conservation and sustainable use of biodiversity; as well as the possibility of participation of this population in the planning and implementation on these Protected Areas.

Keywords: Protected Areas – Indigenous lands – Overlap – Collision of fundamental rights – Compatibility.

¹ Servidora Pública na Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Paulista, especialista em Direito Ambiental pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

A doutrina consagra o direito dos indígenas às terras por eles tradicionalmente ocupadas e o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direitos coletivos fundamentais, dignos da máxima proteção. Os direitos territoriais dos povos indígenas são assegurados de forma específica pela Constituição Federal, pela legislação federal e, de forma geral, pelas legislações estaduais. Igualmente, as Unidades de Conservação contam com o amparo constitucional e visam garantir o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e as futuras gerações. Como então compatibilizar esses dois direitos fundamentais?

A criação dos espaços especialmente protegidos tem sido um importante aliado na conservação da biodiversidade, sendo indispensáveis para a proteção do meio ambiente, que, por sua vez, é imprescindível para a sustentabilidade do planeta e para as presentes e futuras gerações, como prescreve a Constituição Federal. A criação desses espaços é fundamental para garantir o equilíbrio ecológico, não restando dúvida que um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938 de 1981, para conservação da natureza, adotado mundialmente, é a criação de áreas naturais protegidas, ou seja, as Unidades de Conservação.²

A Terra vem sofrendo a perda de sua biodiversidade, acelerada nos últimos milênios pelo rápido crescimento da população humana e o avanço industrial, com o consequente aumento do uso dos recursos naturais e a alteração cada vez maior dos ecossistemas da natureza. Essa situação faz com que a necessidade de se conservar a natureza seja precípua, para garantir nossa qualidade de vida e dar opção dessa mesma qualidade às futuras gerações, conforme preceitua a Constituição Federal.

No entanto, há de se ter um equilíbrio entre o meio ambiente natural e o cultural ao se criar Unidades de Conservação. Muitas vezes, ao se criar Unidades de Conservação, o Estado retira desses espaços as populações tradicionais, que desde sempre ocuparam essas áreas; e, de uma hora para outra, passam a ter seus modos tradicionais de vida ameaçados. Há, portanto, um desrespeito a outro direito fundamental, também garantido por nossa Constituição Federal: o direito dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam.

O conceito de “terra tradicionalmente ocupada” é definido no parágrafo primeiro do art. 231, da Constituição Federal de 1988, como áreas habitadas em caráter permanente pelo grupo indígena, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar, e as necessárias à reprodução física e cultural, de acordo com seus usos, costumes e

² Bibliografia recomendada para estudo do histórico das áreas protegidas e de como se deu criação das Unidades de Conservação: LEUZINGER, Márcia Diegues. *Natureza e Cultura – Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes*, Curitiba, Ed. Letra da Lei. 2009. MILANO Miguel Serediuk. *Unidades de Conservação, técnica, lei e ética para conservação da biodiversidade*, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária. 2001.

tradições³. Da leitura do dispositivo citado, extrai-se que o motivo para o poder público reconhecer o direito das comunidades indígenas às terras onde habitam é o fato de os povos indígenas ocuparem essas áreas tradicionalmente e delas dependerem para garantir seu sustento.⁴

Logo, o grande desafio que se impõe é conseguir uma forma de equacionar, na legislação vigente, a proteção do meio ambiente com os interesses das populações tradicionais que vivem nessas áreas e delas tiram sua subsistência, bem como conservam suas culturas e tradições, sem a imposição de uma política autoritária que impõe a retirada dos indígenas das terras que tradicionalmente sempre ocuparam.

Para o desenvolvimento deste artigo, ajustou-se o foco para a seguinte questão: quais seriam os métodos de preservação da cultura indígena, sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, compatíveis com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com seu caráter intergeracional?

2. INÍCIO DOS CONFLITOS DA SOBREPOSIÇÃO ENTRE TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Para um melhor entendimento sobre o tema tratado no presente artigo, há uma breve explanação, a seguir, de como se iniciou a problemática das terras sobrepostas.

Como foi possível observar, é fato que a Constituição Federal, de 1988, colaborou para os avanços, tanto dos direitos indígenas quanto dos direitos ambientais. No entanto, em período anterior, desde, pelo menos, 1959, muitos Parques já haviam sido criados em áreas indígenas, contribuindo para os atuais conflitos de sobreposições entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas, como, por exemplo, o Parque Nacional do Araguaia, na Ilha do Bananal, no Tocantins, habitado pelo grupo de índios carajás, há mais de quatro séculos.

Mas, foi somente na década seguinte, quando consolidados os significados de “Unidades de Conservação” e “Terras Indígenas”, que as terras devolutas, destinadas a diferentes objetivos, passaram a ser de fato uma problemática, gerando conflitos entre comunidades indígenas, representantes de Unidades de Conservação

³ Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 .

⁴ Bibliografia recomendada para compreensão do histórico do direito originários dos índios às terras que ocupam: VILLARES, Luiz Fernando. *Direito e Povos Indígenas*. Ed. Juruá, 2009. DIEGUES, Antônio Carlos, MOREIRA, André de Castro (orgs.). *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*. São Paulo: NUPUAB – Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras. USP.2001.

DIEGUES, Antônio Carlos (coordenação geral). VIANNA, Lucila Pinsard (sub. coordenação) - *Conflito entre Populações Humanas e Unidades de Conservação da Mata Atlântica*. São Paulo: NUPUAB - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras - USP.95.

Bibliografia recomendada para compreensão do significado de populações tradicionais. ALBUQUERQUE, Jorge L.B. “et al” *Ornitologia e Conservação – Da Ciência às Estratégias*. Tubarão. SC: Ed. Unisul, 2001.

e órgãos governamentais e não governamentais, ligados às questões ambiental, indígena ou fundiária.

O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, que antecedeu o IBAMA, e foi o criador de grande parte das atuais Unidades de Conservação, tinha como escopo, de um lado, a proteção da natureza, e, de outro, a questão do chamado “desenvolvimento florestal”, de onde adveio a criação das Reservas Florestais e Florestas Nacionais, com a finalidade de futura exploração. Por outra ótica, o também antigo Serviço de Proteção ao Índio, que antecedeu a FUNAI, transferia os grupos indígenas para reservas que não proviam condições favoráveis para a sua subsistência e não dava aos índios condição alguma de preservar seus usos e costumes tradicionais. O objetivo era, tão somente, dar ocupação colonial aos territórios indígenas.⁵

Com a edição do Código Florestal, em 1965, que definiu Parque Nacional como Unidade de Conservação de Uso Integral, passou-se a excluir a possibilidade de existência de populações humanas no seu interior. Entretanto, mesmo posteriormente, parques foram criados desconsiderando esse critério, como, por exemplo, o Parma Pico da Neblina (AM), habitado pelos Ianomâmis, e o Parma Pacas Novos (RO), criado na área habitada pelos Urueru-Wauna, ambos constituídos em 1979. Nesta fase, a presença humana ainda não era considerada um empecilho para a política de conservação.⁶

Essa questão só foi de fato considerada com o passar dos anos, com a expansão da fronteira amazônica, quando os governos militares com um padrão desenvolvimentista, foram responsáveis pela eliminação de uma parte significativa da população indígena no território nacional, provocando também um maior contato desses grupos com o restante da sociedade.⁷

Como consequência dessa integração do índio na sociedade nacional, muitos desses índios deixaram de ser inseridos no contexto onde faziam parte da natureza, que eram alheios aos usos e costumes da sociedade, para serem encaixados na categoria de “predadores dos recursos naturais”, das áreas protegidas. Foi quando tiveram início os conflitos das sobreposições entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação.⁸

Ao longo da segunda metade do século XX, esse conflito se acirrou; ou por terem se acentuado as hostilidades de casos antigos, ou pelo surgimento de novos casos; mas, sobretudo, pelo reconhecimento dos direitos indígenas, que passou a correr em pé de igualdade com o valor da proteção ambiental mundial, em vista da escassez

⁵ SANTILLI, Márcio. *A cilada corporativa*. In: RICARDO Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*, Instituto Socioambiental - ISA. 2004, p.11-14.

⁶ RICARDO, Fany – RETS - Revista do terceiro setor. Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro.2005 Disponível em: <http://www.tcm.tj.gov.br/web/site/noticias.pg.01>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

⁷ RICARDO, Fany. “at al.” *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA. 2004, p.8-10

⁸ Idem.

dos recursos naturais. A legislação ambiental congregou o conceito de biodiversidade e previu diferentes categorias de manejo para as Unidades de Conservação, enquanto as terras indígenas passaram a ser reconhecidas na Constituição Federal em caráter permanente. Dentro desse contexto, o governo se revezou em diferentes períodos, ora reduzindo áreas de Terras Indígenas, com a criação de Parques, ora diminuindo a extensão de Parques já criados para demarcar Terras Indígenas.⁹

De um lado, há os que consideram insalubre para a preservação da biodiversidade a presença de população tradicional em Unidades de Conservação. Eles sustentam que as populações tradicionais, com suas práticas de exploração da natureza, causam graves impactos à preservação do meio ambiente nas Unidades de Conservação, que foram criadas exatamente para essa finalidade. Do outro lado, há os que defendem que a presença dessas populações tradicionais são anteriores à criação das Unidades de Conservação, e que tais populações integram o patrimônio ambiental que se quer preservar.¹⁰

Uma vez que ambos os institutos, tanto as Terras Indígenas quanto as Unidades de Conservação são legitimadas constitucionalmente, a resolução jurídica para o impasse de sobreposição territorial não é de fácil solução.

Forçoso concluir que, neste panorama de beligerância, entre os que defendem de forma irrestrita as Unidades de Proteção Integral e os que reconhecem as terras sobrepostas como territórios de ocupação histórica indígena, quem ganha são os que invadem de maneira predatória, como os madeireiros, garimpeiros, contrabandistas, etc., que se aproveitam do frágil sistema de fiscalização ambiental; enquanto quem perde é o meio ambiente como um todo.

Muitos dos ambientalistas e indigenistas estão percebendo que o meio ambiente sofre mais por pressão de outros grupos sociais, do que por seus próprios pontos de conflito.¹¹

E é neste cenário, que nos últimos anos, tem havido uma tendência global de se buscar alianças¹². A legislação nacional tem progredido nesse sentido; e, embora possa ser discutida a eficiência das soluções expressas no sistema normativo interno para o enfrentamento dos conflitos em casos concretos envolvendo Unidades de Conservação e povos tradicionais, elas existem. Vejamos:

⁹ Cláudio Maretti faz um breve histórico do início dos conflitos entre os povos indígenas e as UCS : MARETTI, Cláudio C. *Conservação e valores Relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções*. In: RICARDO, Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental. p.85-96.

¹⁰ Questão muito bem colocada por: LEITÃO, Sérgio. *Superposição de leis e de vontades: Por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação?* In: RICARDO, Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental. p.17-23

¹¹ RICARDO, Fany. "at al." *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA. 2004, p.8-10.

¹² MARETTI, Cláudio C. *Conservação e valores Relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções*. In: RICARDO, Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental. p.85-96.

Cita-se, por exemplo, o art. 57, da Lei nº 9.985/2000, que trata da sobreposição entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, que prevê a criação de grupos de trabalho para “*propor as diretrizes [...] com vistas à regularização das sobreposições [...]*”, garantida a participação das comunidades envolvidas.

Já o Decreto Federal nº 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), destaca, entre os objetivos específicos, “*solucionar os conflitos decorrentes de sobreposição das Unidades de Conservação com Terras Indígenas e terras quilombolas*”.

Dentro do mesmo raciocínio, o art. 3º, inciso II, do Decreto Federal nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define como objetivos específicos: “*solucionar 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*”. Podemos citar, ainda, o Decreto Federal nº 4.339/2002, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, que traz como objetivos da Conservação da Biodiversidade: “*11.2.8. promover o desenvolvimento e a implementação de um plano de ação para solucionar os conflitos devidos à sobreposição de Unidades de Conservação, Terras Indígenas e de quilombolas.*”.

Mas, para que isso aconteça, deve haver a existência de uma política articulada por parte do governo com relação aos espaços ambientais protegidos, ou seja, deve haver vontade política dos órgãos públicos federais responsáveis por essas terras, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e a FUNAI; que, numa disputa incessante pelo poder, acabam por prejudicar a tão almejada conservação do meio ambiente.¹³

Cabe concluir que, independentemente das diferentes posições, existem, atualmente, no país, um grande número de sobreposições entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas, que, na maioria dos casos, revelam a existência de sérios conflitos.

3. FATORES QUE CONVERGEM EM CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Os conflitos de sobreposições de Unidades de Conservação com Terras Indígenas são decorrentes de uma série de fatores congregados, em especial, por falta de articulação de uma política de planejamento governamental desses territórios. Muitas vezes, são criadas Unidades de Conservação em Terras Indígenas, ou ainda, órgãos indigenistas delimitam Terras Indígenas no interior de uma Unidade de Conservação. Há casos em que os modos tradicionais de vida dos indígenas contrariam os objetivos

¹³ Ver: SANTILLI, Márcio. *A cilada corporativa*. In: RICARDO Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*, Instituto Socioambiental - ISA. 2004, p.11-14.

pelos quais uma Unidade de Conservação foi criada, no caso de se tratar de uma Unidade de Conservação de Uso Integral.

Muitos dos conflitos com populações residentes em Unidades de Conservação ou localizadas no seu entorno têm origem em processos de criação conduzidos de forma autoritária, sem participação dos segmentos interessados da sociedade civil. Conhecer como se deu a condução do processo de criação da Unidade de Conservação é importante para a compreensão do seu contexto de inserção local e regional.¹⁴

Uma das questões inerentes aos conflitos de sobreposições refere-se à falta de participação dos povos indígenas no processo de acompanhamento de criação de Unidades de Conservação e de gestão dos espaços onde se constata a presença dessas populações. Segundo o Ministério Público Federal, na elaboração de qualquer Plano de Regularização Fundiária de Unidade de Conservação, onde populações tradicionais estejam presentes, é inafastável a incidência das normas da Convenção 169, da OIT, sobre territorialidade étnica e cultural e o direito de consulta prévia e informada, devendo ser criados procedimentos adequados, que permitam a participação dos interessados na definição de medidas que possam afetá-los¹⁵.

Deve-se ter em mente que, por um longo período da história, as Unidades de Conservação foram criadas à revelia das populações indígenas, que, há muito, habitavam as áreas que passavam a ser objeto de proteção especial, estabelecendo uma série de restrições para essas populações, quando não inviabilizavam sua presença, exigindo a remoção integral.

Ato reverso há casos em que os índios entram nas Unidades de Conservação, que muitas vezes são consideradas de Proteção Integral, após a criação da unidade, em especial nos parques Amazônicos ou da Mata Atlântica, pelo fato de essas áreas serem os únicos lugares livres de populações vindas de outras regiões. Os índios, sob pressão e influência dos madeireiros, garimpeiros, caçadores, agricultores migratórios e, ainda, pelos pecuaristas e grandes cultivadores, acabam por se refugiar nas próprias Terras Indígenas e nas Unidades de Conservação. Enquadram-se neste contexto, por exemplo, os numerosos grupos Guaranis, seminômades, que, sem terras reconhecidas, acabam ocupando as áreas do Sul e Sudeste, normalmente integradas por Unidades de Conservação, espaços que ainda detêm cobertura florestal.¹⁶

¹⁴ GRABNER. Maria Luiza (coordenadora), “et al” – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. Brasília – DF. 2014, p. 38-41.

¹⁵ GRABNER. Maria Luiza (coordenadora), “et al” – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. Brasília – DF. 2014, p. 38-41.

¹⁶ Esse assunto é muito bem abordado na entrevista dada por Maria Teresa Jorge Pádula, realizada por Fany Ricardo e Valéria Macedo em janeiro de 2014. PÁDULA, Maria Teresa Jorge. In. RICARDO Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA 2004, p. 107-109.

Incontroverso é que, em muitos casos, essa evasão ocorre em áreas em que a conservação da biodiversidade é urgente, pela existência de espécies ameaçadas ou endêmicas, ou muito raras, dentre outros fatores, como áreas que abrigam nascentes de bacias fundamentais para o fornecimento de águas. Considerando o envolvimento de algumas das sociedades indígenas com as práticas sociais que, em muitos casos, incorporam técnicas produtivas bem mais impactantes ao meio ambiente do que as atividades tradicionais, a evasão pode ser perversa para essas áreas que requerem urgente conservação da biodiversidade.¹⁷

Conforme muito bem colocado por André Villas-Bôas, apesar das populações indígenas geralmente se utilizarem de técnicas de manejo de baixo impacto, a forma como se comportam perante a natureza depende de variáveis, como, por exemplo, de sua história de contato com a sociedade, de seu crescimento populacional ou, ainda, de seu confinamento em áreas subscritas, que acabam por impor diferentes formas de gestão e manejo.¹⁸

Por outro lado, em se tratando de Unidades de Conservação de Proteção Integral, existem casos em que as restrições impostas pela sua gestão, que decorrem da falta de um plano de manejo adequado, acabam por inibir o exercício das atividades econômicas tradicionais das quais dependem as populações indígenas para sua sobrevivência. É uma situação contraditória, pois apesar do Estado reconhecer a existência dessas populações moradoras das áreas antes da criação das Unidades de Conservação, inibe o exercício de suas atividades econômicas tradicionais sem apresentar-lhes soluções viáveis.

Existe a necessidade de se incluir as populações indígenas nos planos de manejo das Unidades de Conservação de Proteção Integral de forma adequada. Fato é que, enquanto não se reconhecer o plano de manejo como o instrumento de gestão mais importante da Unidade de Conservação, não findarão as problemáticas das sobreposições entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação. O plano de manejo deve ser construído por meio de processo participativo que permita a aprendizagem e a valorização dos saberes tradicionais sobre o manejo dos recursos naturais.¹⁹

Há que se fazer investimento em políticas públicas e gestões diferenciadas, especialmente em locais onde existem recursos de grande interesse econômico, como minérios, madeira e regiões favoráveis à pecuária ou ao cultivo da soja. Em muitos

¹⁷ Idem, p. 109.

¹⁸ VILLAS-BÔAS, André. *Há uma urgência de políticas públicas voltadas à gestão de terras indígenas, enfrentando temas como proteção ambiental, fiscalização de fronteiras e alternativas econômicas*. In: RICARDO, Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental. 2004, p. 119-121.

¹⁹ GRABNER, Maria Luiza (coordenadora), “et al” – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. Brasília – DF. 2014, p. 29,76.

casos, o Estado é omissivo e conivente com esses interesses econômicos de retorno imediato e insustentável.²⁰

Não é difícil observar que a falta de políticas públicas governamentais e soluções jurídicas de difícil aplicação acabam por desencadear vários fatores que se convergem para os conflitos das sobreposições entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação. A falta de participação dos povos indígenas na criação e gestão das Unidades de Conservação; a inexistência de planos de manejo e de gerenciamento adequados; a falta de uma gestão compartilhada dos recursos naturais; a falta de fiscalização; os desmatamentos; e, ainda, muitas vezes, a situação fundiária não resolvida, são alguns dos fatores que estimulam os conflitos das sobreposições.

Há ainda que se colocar como relevante nos fatores que convergem para os conflitos de sobreposições a disputa por territórios e poder, pelos órgãos Federais do IBAMA e FUNAI, que, ao longo da história, não conseguiram prover soluções consistentes para o problema.²¹

Vale colocar que a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em agosto de 2007, apesar de não ter resolvido o problema avançou na problemática das sobreposições, apesar de ter se dado em um cenário de conflitos políticos e sem um diálogo com os demais setores da sociedade, trouxe avanços.

A criação de um órgão específico de gestão de Unidades de Conservação, com orçamento próprio, pôde propiciar a melhora da estruturação de equipamentos e do quadro de funcionários. Algumas ações normativas do ICMBio reforçaram a intenção do SNUC de promover pesquisas nas Unidades de Conservação, por meio da criação do Programa de Iniciação Científica e do Programa de Voluntariado, o que pode contribuir não apenas para o aumento de pesquisas das atividades diárias das Unidades de Conservação, mas também com o envolvimento

²⁰ Quanto à questão referente à omissão do Estado, ver: VILLAS-BÔAS, André. *Há uma urgência de políticas públicas voltadas à gestão de terras indígenas, enfrentando temas como proteção ambiental, fiscalização de fronteiras e alternativas econômicas*. In: RICARDO, Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental. 2004, p. 119-121.

²¹ Sérgio Leitão ilustra bem essa realidade ao citar três exemplos de sobreposições: do Parque Nacional do Araguaia, que está sobreposto, dentre outras, à Terra Indígena Inãwebohona, de ocupação tradicional dos povos indígenas javaé e carajá; o segundo exemplo citado pelo autor diz respeito à sobreposição que envolve a terra dos índios Enawenê Nawê, localizada no oeste do estado do Mato Grosso, e a Estação Ecológica Iquê, criada em 1981, pela antiga Secretaria Espacial do Meio Ambiente; e o terceiro exemplo traz o caso das onze Florestas Nacionais (FLONA) que se sobrepõem à Terra Indígena do Alto do Rio Negro, localizada no Estado do Amazonas. Esses três casos demonstram uma luta irracional pelo poder entre os setores da administração. LEITÃO, Sérgio, *Superposição de leis e vontades. Por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação?* In: RICARDO, Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA. 2004, p. 22-23.

das comunidades locais com os objetivos e as possibilidades de uso da Unidade de Conservação e seu entorno.²²

Se uma nova tendência de conservar e proteger a sociobiodiversidade vem se consolidando, o desafio que urge para os órgãos envolvidos é justamente sustentar a equivalência dos dois interesses, com uma política integrada, que assegure os modos tradicionais da população indígena, de maneira que eles possam utilizar os recursos naturais de forma sustentável e, ao mesmo tempo, possam assegurar a proteção da biodiversidade das áreas protegidas.

4. POSSIBILIDADES DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS – LEI FEDERAL N° 9.985/2000 E LEGISLAÇÕES VIGENTES

4.1. Unidades de Conservação de Uso Indireto – interpretação do artigo 42 SNUC

De conformidade com o artigo 42 do SNUC, quanto às Unidades de Conservação de Proteção Integral, a restrição da presença das populações tradicionais foi mantida na legislação, se resolvendo as situações pendentes com indenização ou compensação pelas benfeitorias, além da realocação, priorizando-se o reassentamento. Segundo citado artigo, não sendo compatível a permanência de populações tradicionais em determinada Unidade de Conservação, a situação deverá ser resolvida com os institutos jurídicos supracitados.

Conforme documento do Ministério Público Federal, Série Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*, o documento intitulado Estratégias para Elaboração do Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais, de 2012, criou um GTI (Portaria nº 391/2011), com base no art. 42, da Lei nº 9.985/2000, que propõe: “(...) a criação de um programa conjunto e específico para promover o reassentamento das populações tradicionais e agricultores familiares que serão beneficiários, residentes em Unidades de Conservação nas quais ‘sua permanência não seja permitida’ (...)”.²³

A regra do artigo 42 do SNUC e citado documento confrontam a Convenção nº 169 da OIT. Com base no entendimento previsto no artigo 16 de referida Convenção, apenas excepcionalmente se permite a remoção de populações tradicionais das

²² VERÍSSIMO, Adalberto; ROLLA, Alicia; VEDOVETO, Mariana; FUTADA, Silvia de Melo. *Áreas protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém: Imazon/ISA; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. p. 36.

²³ GRABNER, Maria Luiza (coordenadora), “et al” – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. Brasília – DF. 2014, p.24.

terras ocupadas por elas, sendo garantido o direito de retorno assim que o motivo cesse. O Supremo Tribunal Federal – STF firmou entendimento de que os tratados, independentemente do assunto, seriam internacionalizados como lei ordinária²⁴, o que geraria um conflito entre as duas legislações.²⁵

A solução dada pelo artigo 42 do SNUC, além de ocasionar grandes prejuízos às populações tradicionais, está longe de resolver os conflitos de sobreposições nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, já que a lei permite que as populações permaneçam no interior destas até o reassentamento, o que, em muitos casos, pode perdurar por tempo indefinido, trazendo prejuízos para ambos os lados.²⁶

Apesar do artigo 42 do SNUC pecar ao não prever instrumentos suficientes para solucionar os conflitos existentes nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, criadas sem a adoção de critérios científicos antes da vigência da lei, deve-se fazer uma leitura do citado artigo, conforme a Constituição Federal, a Convenção 169 da OIT, dentre outras legislações nacionais e tratados internacionais, fazendo-se uma análise de cada caso em concreto.

De acordo com as legislações vigentes, inicialmente, deve-se buscar alternativas que busquem instrumentos que permitam a compatibilização entre o direito dos povos indígenas permanecerem nas terras que tradicionalmente habitam e os objetivos de preservação ambiental das Unidades de Conservação de Proteção Integral, de forma que possibilite a permanência dessas populações no território em longo prazo.

Deve-se fazer uma análise da norma para além de sua interpretação literal, para se observar os equívocos de aplicação dos dispositivos da Lei nº 9.985/2000, que impõem, em alguns de seus preceitos, especialmente o artigo 42, em desconformidade

²⁴ Nesse sentido os seguintes julgados do STF: ADI 1675-MC, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 19/19/03; Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 22/11/02; ADI 1480-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/05/01; RE 214.329, Rel. Moreira Alves, DJ 11/06/99.

²⁵ Já os doutrinadores, de forma majoritária, entendem que os tratados são considerados intermediários, por serem inferiores às normas constitucionais, mas estarem acima das normas ordinárias. Entre os principais doutrinantes que argumentam a interpretação de hierarquia intermediária dos tratados internacionais devidamente ratificados e incorporados no ordenamento jurídico brasileiro ver: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais: com comentários à Convenção de Viena de 1969*. 2. ed. Rev., ampl. E atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. REZEK, Jose Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 9. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2002. ARIOSI, Mariângela. *Conflitos entre tratados internacionais e leis internas: o judiciário brasileiro e a nova ordem internacional*. Rio de Janeiro. São Paulo: Renovar, 2000. FRAGA, Mirtô. *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno: estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, apud http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/q=convencao-169-da-oit-no-brasil.

²⁶ Com relação ao art. 42 do SNUC interessante os comentários de Ibraim Rocha ao fazer uma comparação com o art.32 da mesma lei, que dispõe sobre o incentivo da pesquisa sobre fauna, flora e ecologia das Unidades de Conservação e sobre a forma de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se os conhecimentos das populações tradicionais, o que soa incompatível com o ato de retirar essas populações das áreas ocupadas por seus antepassados. Ibraim. Rocha, *Posse e Domínio na Regularização de Unidades de Conservação. Análise de um Amazônida*. Texto escrito como palestra para o III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 22 e 23 de setembro de 2003. Fortaleza – CE – Brasil.

com tratados internacionais de direitos humanos e com a própria Constituição Federal, em qualquer caso, a realocação das populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação “*nas quais sua permanência não seja permitida*”. Vale citar algumas legislações que demonstram como deve ser feita a leitura do art. 42 do SNUC, conforme sugerido no Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais.

Com relação à proteção da diversidade cultural, no âmbito do sistema jurídico interno, encontramos: a Constituição Federal de 1988 que, no artigo 215, determina que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais”, e no artigo 216, I e II, inclui sinais que distinguem sua identidade como: “formas de expressão” e “modos de criar, fazer e viver”; o Decreto nº 6.040, de 7/2/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, sustentada no tripé: cultura, identidade e territorialidade.

Já em relação à proteção da diversidade biológica, temos além da Lei Federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225; a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; o Decreto nº 4.339/2002, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, baseada em princípios que preveem a compatibilização do direito à conservação da biodiversidade e da diversidade cultural (2ª, XII); e o Decreto nº 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que destaca, entre os objetivos específicos, “*solucionar os conflitos decorrentes de sobreposição das Unidades de Conservação com Terras Indígenas e terras quilombolas*”.

E ainda no ordenamento jurídico interno, conforme já citado no item 2.1, temos o art. 57, da Lei nº 9.985/2000, que prevê a criação de grupos de trabalhos com vistas à regularização das sobreposições; o Decreto Federal nº 6.040/2007 (art. 3º, inciso II), que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a qual propõe solucionar ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais.

No que tange aos Tratados Internacionais sobre os Direitos Humanos, conforme já mencionado, por orientação predominante do Supremo Tribunal Federal, tem força de lei ordinária, embora infraconstitucional. No âmbito do sistema jurídico internacional, acerca dos direitos humanos, sob a ótica da proteção da diversidade biológica, podemos citar: a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, também conhecida como Recomendação de Paris; a Convenção da Diversidade Biológica que, já no seu preâmbulo, ressalta: “*o valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes*”.

Ainda no âmbito do sistema jurídico internacional, com relação aos direitos humanos, sob a ótica da proteção da diversidade cultural, temos, além das Convenções e Declarações editadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), as seguintes do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU): a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (artigo 4º); a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (item 6, do artigo 2º), que dispõe ser: a “*proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras*”; a Convenção nº 169/89, da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais; e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Conforme demonstrado, a remoção das populações deve ser tida como medida excepcional (art. 16 OIT), respeitada a garantia da consulta livre, prévia e informada dos grupos afetados, devendo ser permitida somente nos casos em que ficar comprovada a incompatibilidade insuperável entre a permanência das populações indígenas e os objetivos da Unidade de Conservação de Proteção Integral; e após evidenciada, mediante estudos técnico-científicos, a inviabilidade, especialmente de longo prazo, da permanência dessas populações.

A interpretação do artigo 42 do SNUC deve ser feita em consonância com os demais sistemas jurídicos, nacional e internacional, indo muito além de uma mera interpretação singela. Vale colocar que, de acordo com o Manual da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão acerca de Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral, um conjunto de pesquisas realizadas nas mais diversas áreas do conhecimento tem demonstrado a viabilidade e o interesse em proteger e manter essa população em seus territórios tradicionais, mesmo quando inseridos em Unidades de Conservação de Proteção Integral.²⁷

4.2. Recategorização das Unidades de Conservação: o problema da falta de legislação específica e possíveis institutos de solução dos conflitos

Conforme defendido por alguns autores, toda essa questão poderia ter sido amenizada com a possibilidade de recategorização das Unidades de Conservação, que seria a transferência do grupo das Unidades de Conservação de Uso Integral para as de Uso Sustentável, mas o SNUC não inovou nesse sentido.

Uma alternativa para a solução desse impasse teria sido a aplicação do art. 56, da Lei nº 9.985/2000, porém ele foi vetado, por ter sido considerado inconstitucional, já que o artigo 225, III, da Constituição Federal dispõe que somente poderá haver alteração da área ou categoria de um espaço territorial especialmente protegido

²⁷ GRABNER, Maria Luiza (coordenadora), “et al”. Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais. Ministério Público Federal. Brasília – DF 2014, p. 20.

por lei específica e o referido artigo previa uma revisão administrativa da categoria das unidades de conservação de proteção integral.

Essa previsão solucionaria diversos conflitos, pois permitiria ao poder público, com a participação das comunidades interessadas, decidirem por sua permanência ou reassentamento, possibilitando que os objetivos de proteção da natureza fossem alcançados sem grandes prejuízos às populações tradicionais. Nesse sentido, o veto ao art. 56, da Lei nº 9.985/2000 é uma grande perda, pois permitiria a implantação efetiva de diversas Unidades de Conservação que hoje se encontram somente no papel, transformando-as em Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável.²⁸

Apesar da falta de legislação, a recategorização é vista como uma alternativa possível, desde que solicitada pelos grupos interessados e diante de algumas situações, como a perda dos atributos que ensejaram a criação da Unidade de Conservação; se houver necessidade de maior autonomia por parte da comunidade; e na possibilidade de gestão compartilhada, que beneficie tanto o lado ambiental quanto a manutenção do modo de vida tradicional.

Vale colocar que o artigo 55, do SNUC, regulamentado pelo Decreto nº 3.834/2001, estabelece o prazo de dois anos para reavaliação e reclassificação das Unidades de Conservação que não se enquadram nas atuais categorias previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Cabe ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) realizar essa reavaliação das Unidades de Conservação, reclassificando-as dentro dos critérios atuais.

Colocada essa situação específica, serão apresentadas mais duas soluções institucionais possíveis no cenário de implantação e gestão de Unidades de Conservação, com presença de povos indígenas, que já vêm sendo utilizadas em casos concretos, apresentadas no “Manual da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão acerca de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Proteção Integral”,²⁹ sem prejuízo de outros eventuais arranjos vislumbrados.

Nos casos em que se mostre possível a compatibilização dos direitos constitucionais dos índios e das populações indígenas, a preservação do meio ambiente e a proteção da diversidade étnica e cultural, o melhor caminho é a “dupla afetação”. A administração dos espaços ambientalmente protegidos obedece a um plano de administração conjunta ou de gestão compartilhada (entre Comunidade Tradicional, FUNAI, IBAMA, ICMBio, INCRA, etc.), respeitada a Convenção nº 169, da OIT, especialmente quanto à necessidade da consulta livre, prévia e informada dos povos

²⁸ SANTILLI, Márcio. *A cilada corporativa*. In: RICARDO Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*, Instituto Socioambiental - ISA. 2004, p. 12,13.

²⁹ GRABNER, Maria Luiza (coordenadora). *Série Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. Brasília /DF, 2012, p.25-26.

índigenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais residentes na respectiva Unidades de conservação.

O instituto já foi afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, que consignou a compatibilidade tanto no caso da área de uso sustentável quanto no caso de área de proteção integral, estabelecendo-se a dupla afetação. A Corte Suprema foi criticada somente no ponto em que estabelece a administração unilateral do órgão de defesa ambiental:

RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE. Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam área de conservação e preservação ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob administração do competente órgão de defesa ambiental.³⁰

No entanto, percebe-se que nas condicionantes do mesmo acórdão, concluiu-se pela participação das comunidades indígenas e da Fundação Nacional do Índio – FUNAI:

(VIII) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes e Conservação da Biodiversidade; (IX) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI.³¹

Outra possibilidade seria o instituto da “desafetação”, que ocorre em casos extremos nos quais fique comprovada a total incompatibilidade entre a permanência das comunidades na terra e os objetivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral, após exauridos todos os meios de negociação, restando somente a possibilidade de alteração dos limites da Unidade de Conservação incidentes no território tradicional. Neste caso, e a presença de povos e comunidades tradicionais sendo precedente à criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral, entende-se que os atos de criação sejam nulos.

E somente como última possibilidade viria a remoção das populações, que seria possível, como dito anteriormente, como medida excepcional; e, desde que respeitada a garantia da consulta livre, prévia e informada dos grupos afetados, nos casos em que ficar comprovada a extrema incompatibilidade entre a permanência da

³⁰ Pet 3388/RR, Mini. Carlos Britto, 19 de março de 2009 – caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

³¹ Pet 3388/RR, Mini. Carlos Britto, 19 de março de 2009 – caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

comunidade no território e os objetivos da Unidade de Conservação de Proteção Integral, após evidenciada, mediante estudos técnico-científicos de natureza etnoambiental, a inviabilidade, especialmente de longo prazo, da permanência das populações.

Conforme demonstrado, está posto que o caminho é o instituto da dupla afetação, podendo ser utilizados os institutos da desafetação e da remoção como medidas excepcionais, na impossibilidade da gestão compartilhada. Dentro deste contexto, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, do Ministério Público Federal, no 19º Encontro Nacional de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, realizado em 2012, deliberou:

(...) 8. Fazer uma leitura do art. 42 do SNUC conforme a CF e Convenção 169 da OIT, entre outras, para permitir a conciliação da presença das populações tradicionais em UCs de todas as categorias. 9. Afirmar a presença das populações tradicionais como agentes aliados importantes na preservação/conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira. 10. Firmar a negociação com as populações tradicionais, mediante consulta livre, prévia e informada, como pressuposto para a criação das UCs de qualquer categoria para a gestão compartilhada, ao invés do reassentamento compulsório. 11. Fomentar a instituição de programas específicos de apoio às populações tradicionais em UCs de uso sustentável. 12. A desafetação e a recategorização podem não ser as melhores soluções, portanto, quando possível, propor a dupla afetação (...). (grifo nosso)³²

Conclui-se que o instituto da dupla afetação, que propõe a gestão compartilhada, é compatível com o ordenamento jurídico interno e com os Tratados Internacionais; e, apesar das dificuldades a serem enfrentadas, ainda é a melhor alternativa para a compatibilização dos Direitos Ambiental e Cultural, trazendo benefícios tanto para a conservação da natureza quanto para a manutenção do modo de vida tradicional.

4.3. Processo de criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação: gestão participativa da população indígena e possibilidade de exploração racional dos recursos naturais

Viu-se que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de convivência dos direitos fundamentais indígenas e ambientais. Viu-se, ainda, que o instituto da dupla afetação é o melhor caminho para a compatibilização desses direitos, estando o instituto de acordo com o ordenamento jurídico interno e com os Tratados Internacionais.

O entendimento atual é no sentido de que as populações tradicionais podem ser importantes aliadas na preservação, conservação e utilização sustentável da biodiversidade.

³² 19º Encontro Nacional sobre Meio Ambiente e Patrimônio Cultural da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, realizado no período de 17 a 19 de outubro 2012, em Aracaju/SE.

Assim, nesse item será demonstrada a importância da criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação para a compatibilização dos direitos ambiental e social.

O problema maior advém das Unidades de Conservação criadas até meados da década de 1970 e no período compreendido entre os anos de 1982 e 1997, ou seja, no período anterior à vigência da Lei nº 9.985/2000, quando as Unidades de Conservação eram criadas de maneira aleatória, sem os estudos técnicos e científicos necessários.³³

Atualmente, temos como diretrizes para a criação de Unidades de Conservação a Lei nº 9.985/2000 (artigo 22, § 2º); a Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais (art. 6); a Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15/5/2008, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de Unidade de Conservação Federal; a Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Serão descritos alguns procedimentos e diretrizes importantes e, muitas vezes, obrigatórios, que devem ser seguidos no processo de criação e gestão das Unidades de Conservação; e foram retirados, de forma sintetizada, da Série “Manual de Atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão”³⁴, e visam solucionar ou amenizar os conflitos territoriais que envolvem as populações tradicionais e as Unidades de Conservação, com o objetivo da compatibilização de direitos.

Para a criação das Unidades de Conservação existem exigências preliminares que devem ser realizadas, como estudos técnicos, que identifiquem a presença de atributos ambientais e socioculturais relevantes; diagnóstico da prática usada na terra; verificação de existência de populações tradicionais ou não tradicionais; conhecimento da situação fundiária do espaço; e os limites mais adequados para a nova Unidade; sendo importante incorporar nesses estudos a previsão de impactos sociais positivos e negativos decorrentes da criação da Unidade de Conservação.

Um fator muito importante para a criação e gestão das Unidades de Conservação é a participação das comunidades tradicionais nesses processos, realizada por meio de Consulta Pública, conforme descrito no parágrafo segundo do artigo 22 do SNUC. Esse procedimento é um importante aliado quando se constata a presença de populações tradicionais na área onde se quer criar a Unidade de Conservação. Para ser realizada da maneira correta, essa criação deve cumprir os objetivos

³³ PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para onde vamos?* In: *Anais do Congresso de Unidades de Conservação de Unidades de Conservação*. Apud CZAJKOWSKI, Silvia. *O Parque Nacional de Superagui e Alternativas para o Planejamento de Unidades de Conservação de Proteção Integral*. Tese de Doutorado em Geociências e Meio Ambiente. Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, 2004, p.10 e 11.

³⁴ GRABNER, Maria Luiza “et al.” *Série Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Territórios de Povos e Comunidades tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativas para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. DF. 2014, p.38-107.

da Convenção nº 169/89, da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais.

A Consulta Pública proporciona informações e dados importantes para a criação da Unidade de Conservação, que geram efeitos positivos posteriores, no que tange às sobreposições. Possibilita a verificação dos dados apresentados nos estudos prévios; a coleta de contribuições complementares ou eventuais correções; validação da proposta de categoria de Unidade de Conservação a ser criada, seus objetivos, extensão e limites previstos; a verificação da opinião dos ocupantes do interior e do entorno da área; e, por fim, a confirmação se a proposta da criação da Unidade de Conservação é pertinente naquele território.³⁵

Tais procedimentos são indispensáveis para se evitar posteriores conflitos nas sobreposições com populações tradicionais. Observe-se que para a criação de uma Estação Ecológica e de uma Reserva Biológica não é obrigatória a Consulta Pública.

Vale colocar que, em se tratando de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, as quais se destinam a abrigar povos e comunidades tradicionais, como as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), é obrigatório, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007, que as comunidades tradicionais ou sua representação solicitem, ao ICM-Bio, a criação da Unidade de Conservação, uma vez que sua participação na proteção e na gestão desses espaços é pré-requisito de sua existência.

No que concerne à implantação das Unidades de Conservação, um dos aspectos relevantes é sua caracterização socioambiental, que identifica as características ambientais que abrangem o meio físico (geomorfologia, hidrografia, pedologia, clima) e o meio biótico (biomas, vegetação, fauna e flora), bem como os aspectos socioeconômicos, históricos e culturais, referentes às comunidades residentes no interior da Unidade ou em seu entorno.

Deve-se, também, tipificar a categoria, como de Uso Sustentável ou de Proteção Integral; descrever a área abrangida; identificar as principais ameaças e potencialidades; e identificar os principais conflitos, como, por exemplo, o uso e a ocupação da área que contém territórios tradicionais ou não, por parte de outros interesses sobrepostos, dentre outros fatores.

Já, no que tange à estrutura para implantação e gestão, existem quatro importantes fatores: o plano de manejo, o conselho gestor, a situação fundiária e a demarcação física dos limites. Sob a perspectiva da gestão compartilhada, os Planos de Manejo assumem uma importância estratégica, devendo ser a eles incorporados os Planos de Uso Tradicional, os Termos de Compromisso e os

³⁵ GRABNER, Maria Luiza “et al.”. *Série Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Territórios de Povos e Comunidades tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativas para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. DF. 2014, p.38.

Acordos de Manejo, bem como os Termos de Ajustamento de Conduta, que visem compatibilizar direitos.

Sem tirar a importância de cada um desses atributos, aqui vou dispor um pouco sobre o Plano de Manejo na gestão participativa. O Plano de Manejo consiste:

(...) um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais da Unidade de Conservação, é estabelecido seu zoneamento, são definidas as normas que orientam o uso da área, o manejo ou gestão dos recursos naturais e os Programas de Manejo a serem desenvolvidos, incluindo-se a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade (...)³⁶

No que se refere aos povos tradicionais, muitos desses documentos os colocam no capítulo relacionado com problemas para implantação da Unidade de Conservação. É normal encontrar nesses documentos soluções provisórias, como, por exemplo, para a situação econômica dos povos indígenas, até que eles sejam reassentados ou indenizados; ou colocações, como prover as necessidades básicas de sobrevivência desses povos. Tal fato ocorre por se considerar como certa a remoção obrigatória desses povos, a médio ou longo prazo.

É de grande importância que os profissionais responsáveis pelo levantamento de informações para a constituição do Plano de Manejo incluam as populações tradicionais em seus estudos, para que seu modo de vida, suas culturas e seus saberes sejam valorizados e entendidos pelos especialistas; para que esses transmitam seus conhecimentos técnicos de forma que os índios possam explorar os recursos naturais de forma sustentável, possibilitando, assim, a gestão compartilhada.

Para que se efetive a gestão compartilhada de espaços protegidos, deve ser feita uma leitura integrada dos direitos socioambientais, não somente dos direitos sociais e ambientais previstos no ordenamento jurídico, mas vislumbrando uma solução justa, em que os povos indígenas saibam manusear os recursos naturais de forma sustentável, sem perder suas características tradicionais. Incumbe aos órgãos públicos competentes encontrar junto às populações tradicionais soluções viáveis para o manejo sustentável dos recursos naturais, como alternativas às práticas de manejo impactantes ao meio ambiente.³⁷

Conforme já colocado, a modalidade de gerenciamento de espaços que acolhe a gestão compartilhada está alinhada com a tese da conciliação de interesses

³⁶ Lei Federal nº 9.985 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de 18/07/2000, Cap. I, art. 2, XVII.

³⁷ Em muitas sociedades, especialmente nas tradicionais, o homem não se comporta como destruidor da natureza, já que depende para sua sobrevivência da renovação dos recursos naturais. Nesse sentido fazer uma leitura da obra do professor Antônio Carlos Diegues. DIEGUES, Antônio Carlos (coordenação geral). VIANNA, Lucila Pinsard (sub. Coordenação) - *Conflito entre Populações Humanas e Unidades de Conservação da Mata Atlântica*. São Paulo: NUPUAB - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras - USP/95.

presente entre os objetivos da Política Nacional da Biodiversidade. Ainda, a proposta ora defendida está de acordo com a tese doutrinária da ponderação de direitos fundamentais, sendo o direito dos indígenas às terras por eles tradicionalmente ocupadas e o meio ambiente ecologicamente equilibrado dignos da máxima proteção.

4.4. Inclusão das terras indígenas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Antes da Constituição Federal de 1988, muitas terras indígenas eram demarcadas com a finalidade de proteger os recursos naturais necessários às comunidades indígenas. O Código Florestal, Lei Federal nº 4.771/65, em seu art.3º, letra “g” e parágrafo segundo³⁸, revogado pela Lei nº 12.651/ 2012, considerava como Áreas de Preservação Permanente as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas. Já a Constituição Federal de 1988 (art. 231, parágrafo primeiro) coloca as áreas indígenas como imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais.

Mas, na prática, as terras indígenas nunca fizeram, de fato, parte da estratégia da conservação da biodiversidade, o que é uma perda levando-se em conta que esses territórios ocupam 12,50% do território nacional e 20,96% da Amazônia Legal³⁹. A exclusão das Terras Indígenas do sistema de áreas protegidas foi, provavelmente, norteada pelo mito da natureza intocada, que orientou o modelo das Unidades de Conservação no sistema brasileiro.

O Instituto Socioambiental – ISA chegou a fazer uma proposta de uma Reserva Indígena de Recursos Naturais – RIRN. A proposta era criar áreas indígenas destinadas, em parte, à conservação integral, e, em parte, ao manejo sustentável de recursos naturais. Esta proposta que, à época não obteve o consenso para aprovação no âmbito do SNUC, está bem próxima do atual instituto da dupla afetação, consagrado em 2005, no julgamento do Caso Raposa Serra do Sol pelo Supremo Tribunal Federal.⁴⁰

Segundo Nuriti Bensusan, se as Terras Indígenas fossem incluídas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, teríamos um aumento significativo de áreas protegidas em cada bioma, especialmente na Amazônia. O autor demonstra esse fato em uma tabela, na qual coloca as áreas protegidas agrupadas por biomas, dando o exemplo, dentre outros, do bioma da Amazônia, com 352 (trezentas e cinquenta e

³⁸ Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

³⁹ SANTILLI, Márcio. A Cilada Corporativa. In: RICARDO Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental- ISA. 2004, p.14.

⁴⁰ LEITÃO, Sérgio. *Superposição de leis e de vontades: Por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação?* In: RICARDO, Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental. p. 19-20.

duas) Terras Indígenas, extensão de 96.640.671 hectares, teria um aumento de 22,99 de extensão do bioma.⁴¹

Em 2012, foi promulgado o Decreto Federal nº 7.747, de 05/06/2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI: “(...) com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas (...)”.⁴² Com esse Decreto as Terras Indígenas passam a ser consideradas espaços especialmente protegidos, consagrando o fato de que essas terras abrangem importantes espaços territoriais e são fundamentais para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A inclusão de Terras Indígenas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, além de estar em consonância com a Constituição Federal de 1988, com a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas e com a nova vertente de gestão compartilhada, ajudaria a solucionar os diversos problemas e conflitos advindos das sobreposições, já exaustivamente demonstrados nesse trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate acerca das sobreposições entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação ainda é recente no Brasil, e as soluções para os casos concretos ainda estão sendo discutidas pelos doutrinadores, nos meios sociais e na esfera governamental. O grande desafio que se impõe para o cumprimento da legislação vigente é o equacionamento entre a preservação do meio ambiente com os interesses das populações indígenas inseridas nessas áreas.

Tem-se clareza da importância das áreas protegidas no Brasil, sendo a criação dessas áreas indispensável para a proteção do meio ambiente. Da mesma forma, resta claro que se deve buscar uma proposta mediadora para as populações indígenas que sofreram graves consequências, no decorrer da história, com a criação das Unidades de Conservação de Uso Indireto.

O Estado, ao criar os espaços protegidos, não raro, afeta as condições socio-culturais dessas populações, que de uma hora para outra passam a ter seus modos de vida tradicionais ameaçados e devem se retirar das áreas que desde sempre ocuparam e passaram a ser consideradas de proteção especial. Se a preocupação com o meio ambiente é uma constante, no mesmo patamar devem estar as minorias que habitam as diversas Unidades de Conservação.

⁴¹ SANTILLI, Márcio. A Cildada Cooperativa. In: RICARDO Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental- ISA. 2004, p.68-69.

⁴² Decreto Federal nº 7.747 de 5 de junho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. cap.I – disposições preliminares. art.1º.

Para se evitar conflitos de sobreposições e a reprodução de processos de desigualdade, é necessário que os órgãos governamentais competentes planejem, de forma articulada, a criação das áreas protegidas, a partir de uma visão holística, que abranja os conhecimentos cultural e socioambiental.

A criação de uma nova Unidade de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de uma ampla consulta à população local e residente na área do entorno da unidade que se quer criar. É fundamental propiciar debates e esclarecimentos sobre a importância da área protegida, que incluam qual o tipo de unidade mais adequada, a dimensão, os limites, dentre outros fatores que devem ser decididos de forma coletiva.

A remoção das populações indígenas de suas terras deve ser tida como última possibilidade, como medida excepcional e desde que comprovada mediante estudos técnicos a incompatibilidade entre a permanência da comunidade e a criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral. Nos casos em que se mostre possível a compatibilização dos direitos constitucionais das populações indígenas e da preservação do meio ambiente, o melhor caminho é a Dupla Afetação, modalidade de gerenciamento de espaços que obedece a um plano de administração conjunta ou de gestão compartilhada entre os órgãos ambientais e indigenistas, de modo a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.

Para que essa modalidade seja possível, incumbe aos órgãos públicos competentes federais, em parcerias com instituições não governamentais, encontrar junto às populações tradicionais soluções viáveis para o manejo sustentável dos recursos naturais e alternativas às práticas de manejo que sejam impactantes ao meio ambiente. É importante, ainda, para se ter êxito na conservação da biodiversidade, que as populações tradicionais possam desempenhar o seu conhecimento tradicional dos ecossistemas, ainda tão pouco conhecido pelas pesquisas acadêmicas.

O entendimento atual é no sentido de que as populações tradicionais podem ser importantes aliadas na preservação, conservação e na utilização sustentável da biodiversidade. Ambos os direitos, o direito dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fazem parte de um conceito amplo de meio ambiente, não se podendo falar em choque entre a proteção ambiental e a cultural.

Considerando o cenário apresentado, entende-se que é de fundamental importância procurar compreender se tem ocorrido e como tem se dado a participação das populações tradicionais na implantação e gestão das Unidades de Conservação, além de vislumbrar hipóteses de soluções para esses conflitos, como a possibilidade de gestão compartilhada; a inclusão, na elaboração dos planos de manejo, de planos de uso tradicional, considerando sempre as populações tradicionais como importantes aliados na conservação do meio ambiente e não como destruidores da natureza.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Jorge L.B., “et al.” - *Ornitologia e Conservação – Da Ciência às Estratégias*. SC: Ed.Unisul – Tubarão, 2001.

ARIOSI, Mariângela. *Conflitos entre tratados internacionais e leis internas: o judiciário brasileiro e a nova ordem internacional*. Rio de Janeiro. São Paulo: Renovar, 2000.

BENSUSAN, Nurit. *Terras Indígenas: as primeiras Unidades de Conservação*, In: RICARDO, Fanny (Orgs). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação. O desafio da sobreposição*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

DIEGUES, Antônio Carlos, MOREIRA. André de Castro (orgs.) - *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*. São Paulo: NUPUAB - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – USP, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos (coordenação geral). VIANNA, Lucila Pinsard (sub. Coordenação) - *Conflito entre Populações Humanas e Unidades de Conservação da Mata Atlântica*. São Paulo: NUPUAB - Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – USP, 95.

FRAGA, Mirtô. *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno: estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, apud http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/q=convencao-169-da-oit-no-brasil.

GRABNER. Maria Luiza (coordenadora), “et al”. Série Manual de Atuação – 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral – Alternativa para o Asseguramento dos Direitos Socioambientais*. Ministério Público Federal. Brasília – DF 2014.

LEITÃO, Sérgio, *Superposição de leis e vontades. Por que não se resolve o conflito ente Terras Indígenas e Unidades de Conservação?* In: RICARDO, Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA. 2004.

LEUZINGUER, Márcia Diegues. *Natureza e Cultura – Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes* – Curitiba, Ed. Letra da Lei – 2009.

MARETTI, Cláudio C. *Conservação e valores Relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções*. In: RICARDO, Fany *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais: com comentários à Convenção de Viena de 1969*. 2a ed. Rev. ampl. e atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MILANO, Miguel Serediuk. *Unidades de Conservação, técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade*. In: *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação*. Coord. Antônio Herman Benjamim. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PÁDUA, Maria Teresa Jorge. In: RICARDO Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental - ISA 2004.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para onde vamos?* In: *Anais do Congresso de Unidades de Conservação de Unidades de Conservação*. Apud CZAJKOWSKI, Silvia. *O Parque Nacional de Superagui e Alternativas para o Planejamento de Unidades de Conservação de Proteção Integral*. Tese de Doutorado em Geociências e Meio Ambiente. Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, 2004.

REZEK, Jose Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 9. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2002.

RICARDO, Fany. RETS - Revista do terceiro setor. Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <http://www.tcm.tj.gov.br/web/site/noticias>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

VERÍSSIMO, Adalberto; ROLLA, Alicia; VEDOVETO, Mariana; FUTADA, Silvia de Melo. *Áreas protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém: Imazon/ISA; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

ROCHA, Ibraim, *Posse e Domínio na Regularização de Unidades de Conservação. Análise de um Amazônida*. Texto escrito como palestra para o III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 22 e 23 de setembro de 2003. Fortaleza – CE – Brasil.

SANTILLI, Márcio. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza. A cilada Corporativa*. In: RICARDO Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA. 2004.

VILLARES, Luiz Fernando, *Direito e Povos Indígenas*. Curitiba: Juruá, 2009.

VILLAS-BÔAS, André. *Há uma urgência de políticas públicas voltadas para a gestão de terras indígenas, enfrentando temas como proteção ambiental, fiscalização de fronteiras e alternativas econômicas*. In: *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental – ISA. São Paulo. 2004.

19º Encontro Nacional sobre Meio Ambiente e Patrimônio Cultural da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, realizado no período de 17 a 19 de outubro 2012, em Aracaju/SE.

LEGISLAÇÃO

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

____ Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 – Código Florestal – revogado pela Lei nº 12.651/ 2012.

____ Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

____ Decreto Federal nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

____ Decreto Federal 3.834/2001 que regulamenta o art. 55 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

____ Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

____ Decreto Federal nº 4.339/2002, de 22 de agosto de 2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

____ Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)

____ Decreto Federal nº 7.747, de 5 de junho de 2012, institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI.

____ Convenção 169 - Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra em 27 de junho de 1989, aprovada por meio de Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002.

____ Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural - Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - (Unesco), Paris, de 17 de outubro a 21 de novembro de 1972.

____ Decreto Legislativo nº 2, de 1994 - Convenção Sobre Diversidade Biológica - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, de 5 a 14 de junho de 1992.

____ Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural – UNESCO, abril de 2002.

____ Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Paris, de 03 a 21 de outubro de 2005 – texto ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006.

____ Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15 de maio de 2008, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de Unidade de Conservação Federal.

____ Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18 de setembro de 2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

JULGADOS

Supremo Tribunal Federal: ADI 1675-MC, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 19/19/03; Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 22/11/02;

Supremo Tribunal Federal: ADI 1480-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/05/01; RE 214.329, Rel. Moreira Alves, DJ 11/06/99.

Pet 3388/RR, Mini. Carlos Britto, 19 de março de 2009 – caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.