

POPULAÇÕES RESIDENTES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: A COMPETÊNCIA DA LEI (RJ) 2.393/95 PARA ALÉM DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SNUC

*EVANDRO BASTOS SATHLER*¹

Resumo

A presente tese analisa a presença de populações nas unidades de conservação de proteção integral do Rio de Janeiro prevista pela Lei RJ 2.393/95 contraposta à Lei 9.985/00 (SNUC). A lei fluminense assegura a permanência das populações nativas nas UCs sob sua jurisdição enquanto o SNUC assegura tal permanência às populações tradicionais em caráter transitório. Este trabalho mergulha no espírito destes diplomas comentando a divergência conceitual entre nativos e tradicionais, defendendo a autonomia constitucional da lei fluminense sobre o SNUC.

1. Introdução

Existem interesses econômicos que tendem a se sobrepôr aos interesses da conservação do ambiente nos países periféricos. Em geral os governantes justificam tal sobreposição em nome do desenvolvimento, da geração de postos de trabalho e tributos. Apenas em raras exceções é possível inverter esta lógica hegemônica perpetrada pelo capital e impedir a destruição de partes significativas do ambiente. Diante desta realidade inexorável reflito se existe uma condescendência análoga no sacrifício do ambiente natural pela presença permanente de populações em Unidades de Conservação - UCs, antes ou depois da consolidação territorial. Muitas vezes ante a ausência de regularização fundiária as UCs se perpetuam como abstrações geojurídicas e as populações residentes sacrificadas nos seus direitos mais elementares. Tais populações, denominadas nativas, locais ou tradicionais, limitadas nos direitos de uso, gozo e fruição das terras que ocupam por gerações em áreas abrangidas por alguma UC, tornam-se uma nova espécie de gente desclassificada: os desterritorializados ambientais ou os neo-excluídos da conservação do ambiente.

Preservacionistas resistem à idéia de gente nas UCs, especialmente nas do grupo de Proteção Integral. Do outro lado conservacionistas defendem uma posição conciliatória. Neste diapasão entre correntes filosófico-ambientalistas e, no calor da discussão em torno do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, no meado da década de 1990, o deputado estadual Carlos Minc aprovou na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro uma lei que, em síntese, assegura a permanência de populações nativas residentes em unidades de conservação do estado: nasce a Lei 2.393, de 20 de abril de 1995.

Há quem se arvore contra a lei fluminense, sustentando seu confronto com o SNUC. E, por tal motivo, revogada tacitamente. Outros defendem sua eficácia, inclusive o Ministério Público do Rio de Janeiro, que a invoca na defesa das populações caiçaras residentes numa UC do Estado.

O objetivo deste trabalho é penetrar na atmosfera divergente entre a lei fluminense e o SNUC. Para tal analiso e comento a lei fluminense, contrapondo e valendo-me de conceitos transdisciplinares e legais, além de aspectos doutrinários e, principalmente, da Constituição

¹ Advogado socioambientalista e analista de projetos especiais na DCN/IEF/RJ/SEA/FIRJAN; Mestre em ciências sociais e jurídicas (UFF); doutorando em geografia (UFF); advocacia@ambiental.adv.br

Federal – CF 88, que trata o ambiente, a cultura e a dignidade humana no mesmo plano hierárquico.

2. Problematização

Entre o Projeto-de-lei – PL 2.892/92 e a efetiva sanção do Presidente da República na Lei 9.985/00 (SNUC) foram-se quase uma década tramitando no Congresso Nacional². Rodrigues acentua que até o advento do SNUC “foi muito árdua a tarefa de conceituar Unidades de Conservação no direito brasileiro”³. As UCs eram instituídas com base em leis espalhadas pelo ordenamento jurídico e não haviam critérios sistemáticos. Entre os aspectos mais relevantes do SNUC e foco da presente abordagem está a relação com as populações residentes nos limites formais das UCs, que o SNUC passou a tratar como populações tradicionais.

Grosso modo o debate ideológico entre conservacionistas e preservacionistas orientou o SNUC na classificação das UCs em dois grupos: o de Proteção Integral, contemplando os preservacionistas; e o de Uso Sustentável, contemplando os conservacionistas⁴. Em que pese tal divisão ideológica positivada no ordenamento jurídico pátrio, na prática os resultados não são considerados satisfatórios, pois as UCs, em sua grande maioria, independentemente da instância (federal, estadual ou municipal), continua pouco ou nada institucionalizada. Quase todas convivem, excetuando-se uma ou outra, com a presença ou pressão de populações residentes e atividades conflitantes *intra* unidade. Esta realidade não é diferente nas UCs estaduais do Rio de Janeiro⁵. A baixa institucionalização a que me refiro está focada, especialmente, na ausência de consolidação territorial⁶ e na falta de um plano de manejo (ou na existência de um plano defasado que não atende à realidade da UC). Em qualquer caso a questão fundiária envolve a presença humana nas UCs (seja ela por tradicionais, nativos, locais ou outras denominações). E isto envolve ainda as pressões pela ocupação ou atividades em áreas no interior das UCs, que demandam a utilização de energia ou consomem recursos naturais (renováveis ou não), tais como a agricultura, a indústria imobiliária, o turismo, a mineração, as instalações militares etc. Estas áreas são denominadas “espaços de incerteza” por Sathler⁷. A incerteza existe na medida em que ocupantes e os gestores não possuem uma

² Sobre a história do SNUC ver MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração do SNUC. IN: *Direito ambiental da áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonia Pereira de Ávila Vio... (et al); coordenação, Antonio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, 190-231.

³ ROGRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 23. Sobre Unidades de Conservação anterior ao SNUC ver o artigo deste autor: Aspectos jurídicos das unidades de conservação. *Revista de Direito Ambiental*, v 1, p. 107-141, 1996.

⁴ D’OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. O regime jurídico da reserva de desenvolvimento sustentável - RDS. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, N. 41, p. 191-229, p. 192.

⁵ SATHLER, Evandro Bastos. A “desterritorialização subjetiva” e o “pacto da conservação” na perspectiva de uma geografia socioambiental. In: *Áreas protegidas e inclusão social*. Rodrigo Medeiros e Marta de Azevedo Irving (editores). Rio de Janeiro: volume 3, numero 1, 2007, 177-179.

⁶ Consolidação territorial está num plano superior em relação à regularização fundiária, posto que esta focaliza o direito de propriedade, no sentido da titularidade X desapropriação, enquanto a consolidação territorial, por força da expressão territorial, engloba o uso do espaço nos seus múltiplos meios e formas, indiferentemente da titularidade civil sobre a área. Possesores, no sentido mais extenso da expressão jurídica, abraçando quilombolas, caçaras e indígenas, entre outros atores que efetivamente ocupam áreas abrangidas em UCs, encontram seus direitos recepcionados no âmbito da consolidação territorial mais do que na regularização fundiária. Ver neste sentido o Decreto 5.758/06, que trata do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNPAP.

⁷ Op. cit., p. 177. Os espaços de incerteza são as áreas particulares ou públicas ocupadas por proprietários e/ou posseiros, previamente à criação da UC, e que não são desapropriadas ou consolidadas territorialmente, na forma da lei, eternizando as limitações administrativas que, por vezes, inviabilizam a capacidade econômica da

posição clara sobre o que é possível ou não nestas áreas e, muitas vezes, os exatos limites jurisdicionais. No tocante à população (proprietários/posseiros) residente, esta possui diferentes territorialidades, envolvendo direito de propriedade, disputas pela posse da terra, grilagem, utilização de recursos, fontes de energia, entre outras formas de poder sobre as áreas ocupadas. Esta população, quando atingida pela desapropriação, acaba vitimada pelo autoritarismo processual. A vida – especialmente dos indivíduos mais idosos – é transformada na maneira de ser, nas relações sociais e ambientais, tudo considerado idiossincrasias, alçadas para um segundo plano, principalmente tratando-se de grupos sociais vulneráveis, quando ocorre o que se pode chamar de “desconstrução do alicerce cultural ou de rompimento das raízes culturais”⁸. E quando não deflagrado o procedimento desapropriatório, a população fica sujeita a limitações administrativas (expressas ou gerais) e o Poder de Polícia do Estado na apuração de eventuais infrações administrativas. Tudo isto consome energia, gera burocracia e concorre com as iniciativas do estado em fazer cumprir a lei, ao mesmo tempo em que a desrespeita, ante a ausência da necessária regularização fundiária para a implantação das unidades (para aquelas em que é exigido o domínio público), sem o que estas UCs se eternizam no papel e pouco ou mal cumprem seus objetivos institucionais.

A Lei RJ 2.393/95, aqui tratada como lei fluminense, assegura a permanência de populações nativas residentes nas UCs sob sua jurisdição. Polêmica à parte, este trabalho tem em foco, principalmente, a diferença conceitual entre população nativa (denominação utilizada pela lei fluminense) e população tradicional (utilizada indefinidamente no SNUC). Não cuidaremos daquelas populações indígenas ou quilombolas, haja vista o tratamento constitucional diverso daqueles apenas considerados tradicionais.

A conceituação do termo/expressão “população tradicional” no âmbito do SNUC foi vetada. Contudo, como veremos, seis anos mais tarde a Lei 11.284/06 e a Lei 11.428/06, bem como o Decreto 6.040/07 cuidaram desta matéria. Em qualquer caso a dignidade humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CF 88, artigo 1º, inciso III). Qualquer ato ou disposição que atente contra a dignidade humana será, irremediavelmente, inconstitucional.

3. Lei 2.393, de 20 de abril de 1995

Neste capítulo apresento a lei fluminense, incluindo seus parágrafos e incisos, tecendo alguns comentários focados na doutrina, outras leis e na CF 88.

O artigo 1º⁹, *caput*, é analisado em quatro blocos: (i) o que trata da competência legal dos órgãos executores¹⁰ do Poder Executivo para assegurar a concessão de direito real de uso

propriedade/posse sem a devida compensação. Este fenômeno é analisado na perspectiva de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas.

⁸ SEIXAS, Gláucia Helena Fernandes; BARRETO FILHO, Henyo Trindade; TOSATO, José Augusto de Castro; LACERDA, Marcelo Oliveira; VILLAREAL, Myriam Jacqueline; IMBROISI, Ticiani. Eco-humanizando a regularização fundiária. In: *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. Paul E. Little (org). São Paulo: Peirópolis; Brasília (DF): IIEB, 2003.

⁹ Art. 1º - Fica o Poder Executivo através de seus órgãos competentes, autorizado a assegurar às populações nativas residentes há mais de 50 (cinquenta) anos em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, o direito real de uso das áreas ocupadas, desde que dependam, para sua subsistência, direta e prioritariamente dos ecossistemas locais, preservados, os atributos essenciais de tais ecossistemas e cumpridas as exigências previstas na presente Lei. § 1º - A concessão do direito real de uso às áreas ocupadas, prevista no caput desse artigo, será inegociável por prazo indeterminado, podendo ser transferível apenas aos descendentes diretos somente se os mesmos também dependerem direta e prioritariamente destas mesmas áreas, vedadas a locação ou sublocação a outros interessados; § 2º - Como contrapartida deste direito as populações beneficiadas por esta Lei ficam obrigadas a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção das unidades de conservação; § 3º - Em nenhuma hipótese poderá ser concedido o direito real de uso de terra em áreas que sejam consideradas, por lei, como Reservas Biológicas.

às populações denominadas nativas residentes nas UCs estaduais; (ii) reconhece como populações nativas aquelas residentes nas UCs por mais de 50 anos; (iii) além dos 50 anos de residência estas populações devem depender para sua subsistência, direta e prioritariamente, dos ecossistemas locais; (iv) e condiciona tal dependência dos ecossistemas locais a uma utilização que garanta a preservação dos atributos essenciais de tais ecossistemas. Dois componentes merecem aprofundamento: o termo “população nativa” e o “direito real de uso das áreas ocupadas”. População nativa, como a expressão deixa claro, é aquela população natural do lugar, que na acepção de Milton Santos, é uma porção da face da terra identificada por um nome¹¹. Trata-se de uma vinculação pela origem, pela naturalidade, pelo nascimento em determinado lugar: um lugar identificado, com nome e localização definida. O termo é complementado por um lapso temporal de mais de cinquenta anos, o que equivale a pelo menos três gerações¹². Em resumo entende-se por população nativa aquela natural do lugar, no caso, do lugar inserido nos limites formais de uma UC estadual (RJ), por um período mínimo de cinquenta anos. Pelo que se depreende na lei em comento, o recém nascido num lugar será nativo dele e terá somado à sua natividade o tempo e natividade de pelo menos seus pais e avós. Não se trata de uma conceituação absoluta, mas oferece, nesta perspectiva, pelo menos um horizonte para o reconhecimento das populações ditas nativas.

O “direito real de uso das áreas ocupadas” merece detalhamento. Primeiramente, trata-se de um instrumento no qual o Poder Público, titular de uma área, concede a alguém ou grupo o direito de uso de uma área pública. Transfere o domínio útil, geralmente vinculado a obrigações que devem ser cumpridas para legitimar tal concessão: tais obrigações são articuladas no corpo da lei mais adiante. Ao prever tal instrumento, parte-se do princípio que a área ocupada pela população nativa no interior da UC é pública (propriedade do estado). Isto remete a análise a três possibilidades: (i) a área era pública previamente à decretação da UC, desconsiderando se a ocupação pela população nativa se dava ou não de forma regular (aforamento). Neste caso a concessão do direito real de uso das áreas ocupadas consolida o território da UC, legitimando a permanência da população, com base na lei em tela, vez que não há que se falar em regularização fundiária, mas em consolidação territorial, por tratar-se de terra pública; (ii) a área era titulada em nome da população nativa, individual ou coletivamente, assumindo-se, portanto, que o procedimento desapropriatório foi deflagrado e chegado a termo, transferindo para o Poder Público o domínio sobre a área. Ato contínuo a área é concedida (ou devolvido o *uti fruendi* à população ocupante) nos termos da lei em tela (conforme item “i”); (iii) a área é de domínio privado cuja titularidade recai sobre pessoa diversa daquela que a ocupa, no caso, a população nativa, aqui na qualidade de posseira da área em questão. Neste caso a desapropriação corre em face do proprietário (seja ele quem for) e a consolidação territorial corre em face do ocupante (população nativa posseira), que é efetivada nos termos da presente lei (remetendo-se novamente ao item “i”).

Analisando a segunda porção do artigo, ...“desde que dependam, para sua subsistência, direta e prioritariamente dos ecossistemas locais, preservados, os atributos essenciais de tais ecossistemas e cumpridas as exigências previstas na presente Lei”. Trata-se de uma condição, ou seja, para entender o termo população nativa no âmbito desta lei é necessário agregar o fator “dependência direta e prioritária dos ecossistemas locais”. Trata-se de um entendimento

¹⁰ Atualmente a atribuição pela gestão ambiental do Rio de Janeiro recai sobre a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, a Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF e a a Secretaria Estadual de Rios e Lagoas – SERLA. Tradicionalmente as UCs estaduais são administradas pela FEEMA e pelo IEF. Atualmente a FEEMA vem repassando para o IEF a incumbência da administração das UCs sob sua gestão, ainda que de forma compartilhada. Vale destacar que estes três órgãos estão em processo de fusão no Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela lei RJ 5.101/07, e que tem por objeto a unificação da administração ambiental no estado.

¹¹ SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978, p. 121, 3ª edição.

¹² MERCADANTE, op. cit.

complexo. Em verdade a decretação de uma UC, especialmente as de Proteção Integral na acepção do SNUC, congela qualquer uso direto dos recursos naturais. A lei fluminense, entretanto, admite a utilização direta dos ecossistemas locais, mas determina também a prioridade, e ainda condiciona à subsistência. A idéia de subsistência está ligada à produção para o consumo, afastando-se das práticas de mercado. Moreira, entretanto, adverte que historicamente este termo está ligado a uma ideologia dominante e que alija do crescimento econômico e social determinados atores, que, por esta condição, devem ser ajudados¹³. E vai um pouco mais além, pois condiciona tal utilização dos ecossistemas locais à preservação dos atributos essenciais, aproximando a interpretação no sentido de uma utilização sustentável, na linha do Decreto 6.040/07. Ou seja, além de condicionada à subsistência, a utilização dos ecossistemas locais não podem ser alterados de forma a comprometer sua existência, conforme determinado pelo restante da lei.

Superadas as breves considerações ao caput do artigo 1º, passo ao primeiro parágrafo, cuja interpretação, a meu ver, é desprovida de dúvida. Trata-se de uma condicionante clara, vez que determina a indisponibilidade do negócio por prazo indeterminado, ou seja, não há que se falar em alteração dos termos do contrato de concessão do direito real de uso. E o direito em tela será transmitido somente aos descendentes diretos da população nativa, nos termos que foi celebrado originalmente. Serve tal dispositivo para vedar (ínegociável) a transferência para terceiros (alheios ao grupo nativo), a qualquer título (vedada a locação ou sublocação), pois terceiros não integram a relação original. Parte do pressuposto que terceiros não fazem parte ou não atendem aos critérios de natividade.

O parágrafo segundo tem natureza um pouco mais complexa. A lei condiciona, sob o termo “contrapartida”, a celebração do contrato de concessão de direito real de uso à obrigação de participar na preservação, recuperação, defesa e manutenção das UCs. Trata-se de um dispositivo que necessita regulamentação, sob pena de ineficácia, não obstante sua pertinência. Se para todo direito existe uma obrigação e, na medida em que tais populações nativas são beneficiadas por um direito, há que ser considerada sua participação na preservação, recuperação, defesa e manutenção das UCs como uma contrapartida razoável. A lei foi omissa quanto a prever os mecanismos de participação, como os meios, formas e metodologia e, sobretudo, ao prever se a participação será gratuita ou onerosa, daí a necessidade de regulamentação deste parágrafo.

O parágrafo terceiro é mais que uma condicionante: é uma excludente. Sem deixar dúvida, este dispositivo retira do rol das UCs possíveis de aplicação desta lei as Reservas Biológicas (categorias existente no Código Florestal de 1965 e recepcionado pelo SNUC). Concretamente, no Rio de Janeiro, existe o caso da população nativa (caiçara) da Vila do Aventureiro, localizada nos limites geográficos da Reserva Biológica da Praia do Sul (Ilha Grande). Considerando a impossibilidade legal de permanência nos limites da Reserva e, pelas peculiaridades sócio-culturais do povo do Aventureiro (como se autodenominam), existem apenas duas alternativas para solucionar o impasse: (i) desafetação ou redução dos limites da Reserva Biológica da Praia do Sul (por lei conforme a CF 88 e o SNUC) para a exclusão da área onde se localiza a vila. Não obstante, é inegável que haverá restrição no *modus vivendi* desta população em relação à utilização dos recursos e ecossistemas locais para além do limites desafetados ou excluídos; (ii) remoção da população, com a transferência para outro lugar em condições iguais ou melhores. Trata-se de medida pouco exercitada, haja vista que a grande maioria das UCs não tem sua situação fundiária e sua consolidação territorial solucionada. Isto remete aos comentários do *caput* do artigo 1º, e deixa a opção “i” acima comentada, salvo melhor juízo, como a mais indicada para este caso, sob pena de agravar o

¹³ MOREIRA, Roberto José. Sustentabilidade e interesses no espaço rural. In: Terra, poder e território. Rio de Janeiro: Edurr/UFRRJ, 2007, p. 165

conflito socioambiental. O caso do Aventureiro caracteriza-se uma “rugosidade da conservação do ambiente”, expressão que será melhor detalhada adiante.

O artigo 2º, caput¹⁴, no meu entendimento, é um alargamento na interpretação do artigo 1º, acima comentado. Este se refere à dependência (subsistência) direta dos “ecossistemas locais”, enquanto o artigo 2º refere-se a “exploração e uso dos recursos naturais”. Para todos os efeitos considero que os recursos naturais são explorados no ecossistema local. Ou seja, este abrange aquele.

A segunda porção do caput deste artigo se refere a algumas exigências expostas em quatro incisos. O inciso I proíbe, por razões óbvias, a exploração de espécies ameaçadas de extinção, que podem ser da fauna ou da flora. E devem, por pressuposto, ser assim declaradas pela autoridade federal ou estadual. Não obstante, entendo que a decretação da UC tem por objetivo proteger espécies ameaçadas ou não. Desta forma faz sentido que tal proibição da exploração de espécies ameaçadas seja prevista, em que pese a interpretação no sentido da disponibilidade da exploração de espécies não ameaçadas. A lei vai mais além, estendendo a proibição às práticas que comprometam seus respectivos *habitats*. Neste caso subentende-se tratar-se de espécie da fauna. Mas considera o *habitat* na qualidade do ecossistema como um todo. O inciso II é uma exceção, vez que permite – ainda que restrita ao mínimo indispensável – a exploração de recursos naturais não renováveis. Na segunda porção do inciso, entretanto, veda práticas que comprometam os atributos essenciais dos ecossistemas explorados. É uma ambigüidade que carece regulamentação. Na mesma linha dos incisos precedentes, o inciso III proíbe práticas e/ou atividades que não estejam alinhadas com a recuperação natural dos ecossistemas. Este inciso deve ser lido em articulação com o parágrafo segundo do artigo 1º, no qual o direito concedido por esta lei vincula-se a uma contrapartida: no caso em tela a participação deve estar voltada para a preservação, recuperação, defesa e manutenção da UC onde o direito de permanência é exercido. O inciso IV retira da lei certa autonomia, vez que vincula outras restrições eventualmente existentes, como no Plano de Manejo, para o caso, por exemplo, da exploração ou utilização de recursos naturais não renováveis, de que trata o inciso II do artigo em tela, ou mesmo por outras normas hierarquicamente dispostas. Tal situação pode suscitar dúvidas, motivo pelo qual este inciso merece regulamentação.

O artigo 3º¹⁵, em essência, trata das penalidades cabíveis aos beneficiários desta lei nos casos de descumprimento do contrato de concessão de direito real de uso. As penalidades são apresentadas em três incisos e um parágrafo único. No inciso I a penalidade é de natureza meramente pecuniária. Este inciso, em minha opinião, não exclui as penalidades previstas em outras normas, especialmente a Lei RJ 3.467/00, que trata das infrações administrativas ambientais. O inciso II está alinhado com o princípio constitucional do poluidor pagador (CF 88, artigo 225, § 2º) e com o artigo 2º, § 10, da lei RJ 3.467/00. Ou seja, recai sobre aquele que degrada o ambiente a obrigação de recuperá-lo, independentemente de outras sanções. O inciso III é derradeiro: prevê a extinção do direito de que trata esta lei para o caso de

¹⁴ Art. 2º - A permissão de exploração e uso de recursos naturais às populações nativas residentes em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, e beneficiadas por esta Lei, obedecerá as seguintes exigências: I - Proibição de exploração e/ou uso de espécies ameaçadas de extinção, bem como adoção de práticas que comprometam seus respectivos habitats, assim como o ecossistema como um todo; II - Permissão restrita de exploração de recursos naturais não renováveis, condicionada ao mínimo indispensável à manutenção da qualidade de vida das populações beneficiadas por lei, vedada as práticas que comprometem os atributos essenciais dos ecossistemas explorados; inciso III - Proibição do uso de práticas e/ou atividades que comprometam a recuperação natural dos ecossistemas; IV - Demais restrições de uso de unidades de conservação, segundo Legislação Federal e Estadual vigentes.

¹⁵ Artigo 3º, caput - O não cumprimento dos dispositivos desta Lei sujeita o infrator às seguintes penalidades: I - Multa de 1 (uma) a 100 (cem) UFERJ's, referentes à data da infração; II - Obrigação de recomposição da área afetada com espécies nativas do local; III - Para os casos de reincidência de infração, perda do direito real de uso da área ocupada, concedido pela presente Lei. Parágrafo Único - As penalidades previstas nos incisos I e III, independem das impostas no inciso II.

reincidência na ou nas infrações previamente cometidas. Trata-se não apenas de uma punição extintiva do direito, mas em última análise da ruptura da relação da população residente em relação ao lugar, uma desterritorialização *stricto sensu*. Não é claro se tal punição abarca o infrator, individualmente ou a população residente como um todo, dúvida que pode ser sanada com a devida regulamentação. O parágrafo único desvincula as penalidades articuladas nos três incisos precedentes, ou seja, é possível aplicar a penalidade pecuniária e rescindir unilateralmente o contrato de concessão de direito real de uso da área ocupada pela população nativa, persistindo, entretanto, a obrigação de recuperar o ambiente degradado.

O artigo 4º¹⁶ trata das iniciativas que vinculam o órgão executor da política ambiental no cumprimento da lei, através de cinco incisos, sendo um deles vetado. O inciso I trata do primeiro passo no sentido da aplicação da lei, tratando de conhecer a existência de populações nativas no interior da UC e se estas possuem os fatores (i) tempo (50 anos) de permanência e (ii) dependência dos ecossistemas locais, conforme o artigo 1º da lei em comento. É necessário regulamentar este dispositivo no sentido de especificar quem possui atribuição técnica para realizar esta tarefa e qual a metodologia a ser adotada na avaliação dos dois fatores acima apontados. Ato contínuo deverá ser procedido o cadastramento definitivo da população considerada nativa e o ato formal de reconhecimento individual de cada integrante desta população, que, a partir deste momento, passa a população a ser considerada nativa para os efeitos desta lei. O inciso II dá por superada a fase de identificação e cadastramento das populações com potencial benefício garantido por esta lei. Entretanto segue a necessidade de regulamentação, no sentido de especificar os mecanismos para informar amplamente à população nativa sobre os benefícios, obrigações e penalidades previstas nesta lei, como aquelas elencadas nos artigos 2º e 3º, previamente à assinatura do contrato de concessão de direito real de uso das terras ocupadas nos limites da UC. Parece-me necessário regulamentar este dispositivo para estipular como será procedido o fornecimento de ampla informação e ao mesmo tempo avaliar a compreensão de tais informações. Neste sentido parece recomendável neste procedimento de assinatura do contrato a assistência de organizações sociais, como associação de moradores e outras ONGs, ou de representante da Ordem dos Advogados do Brasil, ou da Defensoria Pública ou do próprio Ministério Público. O Decreto 4.340/02, que regulamentou o SNUC, trata desta matéria nos artigos 35 ao 39. Não há maiores informações sobre o inciso III ou sobre as razões do veto. Já o inciso IV fala de mecanismos especiais de proteção e preservação das áreas ocupadas ou sob a influência das populações nativas beneficiárias desta lei, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população e dos atributos essenciais dos ecossistemas locais. São medidas que o gestor da unidade deve empreender e que devem estimular, por exemplo, o uso racional das energias do solo e das espécies utilizadas pela população beneficiária. Não parece sensato que a lei se limite meramente aos aspectos naturais, ou seja, no uso dos recursos naturais, mas nas condições de habitação, sendo o caso, abrangendo o aperfeiçoamento ambiental das edificações, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água e energia elétrica (e, quando indicado, alternativa = solar, eólica etc.). São medidas alinhadas ao Pacto da Conservação, como vem sendo defendido por Alba Simon, mencionado por Sathler¹⁷, e que tem por pressuposto

¹⁶ Artigo 4º - O Poder Executivo, através de seus órgãos componentes, promoverá: I - Cadastramento das populações nativas a serem beneficiadas por esta Lei; II - Ampla informação às populações beneficiadas sobre os direitos garantidos por esta Lei, bem como os deveres e as penalidades impostas pelo não cumprimento da mesma; III - VETADO...; IV - Criação de mecanismos de proteção e preservação especiais nas áreas ocupadas ou sob influência das populações nativas, de forma a compatibilizar a melhoria da qualidade de vida das populações beneficiadas por esta Lei e a preservação dos atributos essenciais dos ecossistemas locais; V - Levantamento sócio-econômico das populações nativas promovendo, preservada a cultura local, as medidas necessárias para o atendimento médico e educacional, bem como para a regularização da concessão real de uso da terra, nos termos desta Lei.

¹⁷ Op. cit. p. 177.

maximizar os benefícios econômicos à população beneficiária da lei (garantindo dignidade) em troca da minimização dos impactos ao ambiente (assegurando a saúde ambiental). Neste sentido outros órgãos do estado, mas não exclusivamente, podem ser invocados a colaborar. O inciso V é uma versão mais ampliada do inciso IV, dispensando maiores comentários neste momento.

O artigo 5º¹⁸ trata da garantia efetiva de participação na elaboração de políticas, programas e ações que objetivem as populações nativas beneficiadas pela lei. Ou seja, há uma expressa garantia do caráter participativo da gestão da política ambiental, especialmente no tocante à população envolvida. Cumpre reiterar que esta é uma garantia constitucional de ampla participação nos destinos políticos, não só do caso específico da população envolvida, mas da nação como um todo. É de se imaginar que tal população teria assento garantido e necessário no Conselho da Unidade de Conservação.

O artigo 6º¹⁹ trata da previsão de dotações orçamentárias próprias na aplicação da lei, e suplementadas caso haja necessidade. Tal situação seria verificada apenas no caso concreto. Não há notícia de nenhuma população nativa beneficiada por esta lei, deixando esta previsão, portanto, apenas no campo teórico.

O artigo 7º foi vetado, não havendo conhecimento de sua redação original, portanto fora do âmbito da presente análise. E, por fim, o artigo 8º trata apenas da vigência da lei²⁰.

4. População Tradicional: uma discussão básica

Neste capítulo o conceito de população tradicional²¹, local e nativa é abordado na linha do SNUC e demais normas que tratam do tema. Comento sobre a relação destas populações com o espaço ocupado em UCs, traçando um paralelo com a lei fluminense.

A conceituação de população tradicional foi vetada no SNUC e as justificativas exploradas por Mercadante²². Não obstante a ausência de conceituação no SNUC, o termo população tradicional é largamente utilizado ao longo da lei. Por exemplo, entre os objetivos do SNUC, conforme o artigo 4º, inciso XIII, está o de “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Embora não especifique quanto a presença da população tradicional *intra* unidade, este artigo é muito claro quanto a proteção dos recursos naturais e a valorização da cultura desta população. Já no artigo 5º, os incisos III, V e IX tratam da participação, incentivos e necessidades das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades. Cabe enfatizar o termo populações locais, que, a rigor, podem ser qualquer população, inclusive os tradicionais referidos transversalmente no SNUC e os nativos da lei fluminense. Mas é no inciso X deste artigo que a garantia da presença da população tradicional nas UCs é reforçada, haja vista que é uma diretriz do SNUC conciliar esta presença, inclusive disponibilizando meios alternativos de subsistência ou indenização pelos recursos perdidos. Até aqui não se fala em realocação ou reassentamento. Este aspecto é tratado no artigo 42, que trata das populações tradicionais residentes nas UCs, determinando que estas populações serão indenizadas ou compensadas

¹⁸ Artigo 5º - Na elaboração de políticas, programas ou ações que objetivem as populações nativas beneficiadas por esta Lei ou provoque qualquer influência em seu modo de vida, o Poder Executivo através de seus órgãos competentes garantirá a efetiva participação dos interessados, diretamente ou através de seus representantes.

¹⁹ Artigo 6º - As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

²⁰ Artigo 8º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

²¹ Para efeito deste trabalho População Tradicional abrange Cultura Tradicional, Sociedade Tradicional, Comunidade Tradicional, População Culturalmente Diferenciada, População Local, População Extrativista, Povo Tradicional, Comunidade Local, População Nativa etc...

²² MERCADANTE, op. cit.

nas suas benfeitorias até que sejam realocadas. No parágrafo 2º fica determinado que a permanência das populações tradicionais nas UCs e a compatibilização com os objetivos de manejo da UC serão objeto de normas e ações específicas, até que sejam reassentadas. Esta condicionante está diretamente ligada à questão da consolidação territorial. Este artigo foi regulamentado pelo Decreto 4.340/02, nos artigos 35 ao 39. O artigo 36 deste decreto chama atenção, em particular, para o fato de que apenas as populações tradicionais residentes na área abrangida pela UC serão reassentadas. Como não é possível precisar quem é ou não população tradicional, acredito que neste caldeirão devem ser consideradas as populações nativas e/ou locais, como aquelas passíveis de reassentamento. As normas e ações específicas ficam por conta de Termo de Compromisso a ser firmado entre o órgão gestor e cada família tradicional, que poderá ser assistida por associação constituída legalmente como foi sugerido para o caso da lei fluminense.

O termo população tradicional recai sobre a tradição: grosso modo representa a transmissão de símbolos, crenças, valores e outros elementos cognitivos que identificam um grupo e que são passados de uma geração para outra. Uma população deve ser considerada tradicional por estar fundada em tradições, localizada num tempo e num espaço, que se transforma num lugar, pela simbologia criada em relação às relações sociais no seio deste grupo. Este conjunto de relações com o meio forma uma base cultural. A combinação de cultura exercida num espaço/tempo nos remete à idéia de território e “territorialidade”. O território existe em função da existência de uma cultura²³. Por outra via o território é a base de uma cultura, envolvendo sempre e concomitantemente uma dimensão simbólica, através de uma “identidade territorial” atribuída pelo grupo social²⁴. Esta ligação da população com um espaço geográfico determinado é a territorialidade, que, grosso modo, se dá através de um processo subjetivo de conscientização²⁵. A territorialidade, sob outra ótica, é a tentativa de atingir, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos, por indivíduos ou grupos, por via da delimitação e afirmação de controle sobre uma área geográfica²⁶. A territorialidade será sempre a relação de um indivíduo ou grupo (população) em face de um território (uma área geográfica) através de suas práticas culturais²⁷, ou seja, será sempre cultural a relação entre o ser humano e o espaço.

Gomes²⁸ define cultura como um “conjunto de práticas sociais generalizadas em determinado grupo”, e que leva este grupo a forjar uma imagem de unidade e coerência interna. Estas práticas exprimem os valores e sentidos vividos por certo grupo social e a delimitação de suas diferenças em relação a outros grupos culturais. A cultura, desta forma, corresponde a um conjunto de atitudes, pouco ou nada ritualizadas, através das quais se estabelece uma comunicação entre os membros do grupo. A identidade, segundo Castells, é um processo de construção social sustentada por atributos culturais e, neste sentido, existem pelo menos três formas de construção da identidade: (i) a identidade legitimada, sendo aquela

²³ BONNEMAISON, Joel. Viagem em torno do território. IN: *Geografia cultural: um século (3)*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002, p. 187.

²⁴ HAESBAERT, Rogério. Território, cultura e des-territorialização. IN: *Religião, identidade e território*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, p. 120.

²⁵ CORRÊA, Roberto Lobato. Território e corporação: um exemplo. In: SANTOS, M; SOUZA, M.A.A.; SILVEIRA, M.L.. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 251-256.

²⁶ HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002, p.133; COSTA, Benhur. As relações entre os conceitos de território, identidade e cultura no espaço urbano: por uma abordagem microgeográfica. IN: *Geografia: temas sobre cultura e espaço*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2005, p. 85.

²⁷ COSTA, Benhur. As relações entre os conceitos de território, identidade e cultura no espaço urbano: por uma abordagem microgeográfica. IN: *Geografia: temas sobre cultura e espaço*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2005.

²⁸ GOMES, Paulo César da Costa. A cultura pública e o espaço: desafios metodológicos. IN: *Religião, identidade e território*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, p. 93.

introduzida pelas instituições dominantes na sociedade; (ii) a identidade de resistência, sendo aquela caracterizada pela oposição às instituições dominantes; (iii) a identidade projetada, sendo aquela construída pelos atores sociais como redefinição de uma nova identidade²⁹.

População Tradicional é um termo em construção³⁰. Trata-se de um conceito explorado, principalmente, nas ciências sociais, em especial na antropologia. Mas é igualmente um termo caro para a sociologia e para o direito socioambiental. Há grande confusão conceitual no que tange a População Tradicional, mas, pelo menos, dois elementos permeados no conceito são importantes na análise: território e cultura. A noção de território, alargando seu entendimento, pode ser entendida “como uma porção da natureza e espaço sobre o qual uma sociedade determinada reivindica e garante a todos, ou a uma parte de seus membros, direitos estáveis de acesso, controle ou uso sobre a totalidade ou parte dos recursos naturais aí existentes que ela deseja ou é capaz de utilizar”³¹. Esta “porção da natureza” ou “espaço” fornece, primeiramente, “a natureza do homem como espécie”, além dos “meios de subsistência”; “os meios de trabalho e produção” e “os meios de produzir os aspectos materiais das relações sociais”. Neste sentido, na idéia de território, subjazem tanto o meio físico quanto as relações sociais³². Cultura, como adverte Cosgrove, é um conjunto de práticas compartilhadas, que são comuns a um grupo humano diferenciado, práticas estas aprendidas e transmitidas através de gerações³³. Por outra via, Sauer aponta ser a cultura uma “chave para a compreensão sistemática de diferenças e semelhanças entre os homens”, que se dão, via de regra, sobre uma base territorial, que considera a noção de cultura para além de indivíduos isolados ou características pessoais, “mas comunidades de pessoas ocupando um espaço determinado, amplo e geralmente contínuo”, considerando, ainda, “crença e comportamento comuns aos membros de tais comunidades”³⁴. Há, ainda no entendimento de Sauer, “uma forma estritamente geográfica de se pensar a cultura, a saber, a marca da ação do homem sobre a área”. Neste mesmo sentido é possível imaginar as pessoas associadas numa e para uma área, da mesma forma em que é possível imaginar estas pessoas associadas por descendência ou tradição³⁵, no que contribui este autor para reforçar o conceito de População Tradicional como um grupo específico assentado culturalmente sobre uma base territorial por um tempo identificável, tendo como resultado uma paisagem cultural, que é a ação de um grupo cultural sobre uma paisagem natural³⁶.

Em sociologia o termo Comunidade Tradicional pode ser entendido como aquela comunidade “mais homogênea e resistente a novas idéias, menos tecnológica e menos dependente da mídia. Atribuem também valor mais baixo à alfabetização e escolaridade e valor mais alto à religião”³⁷. Já no direito, como adverte Santilli, o conceito de População

²⁹ CASTELLS apud GIL, Ana Helena Corrêa; GIL FILHO, Sylvio Fausto. Identidade religiosa e territorialidade do sagrado: notas para uma teoria do fato religioso. IN: *Religião, identidade e território*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, p. 49.

³⁰ DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Annablume: Hucitec: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002, p. 77; ROGRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 134; SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 125.

³¹ DIEGUES, op. cit. p. 84.

³² Idem, p. 84

³³ COSGROVE, Denis. A geografia está em toda parte: cultura e simbolismo nas paisagens humanas. IN: *Paisagem, tempo e cultura*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998, p. 101.

³⁴ SAUER, Carl O. Geografia cultural. IN: *Introdução à geografia cultural*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 28.

³⁵ SAUER, Carl O. A morfologia da paisagem. IN: *Paisagem, tempo e cultura*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998, p. 30.

³⁶ Idem, p. 59.

³⁷ JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1997, p. 46.

Tradicional ainda ensaia os primeiros passos na formulação de uma definição que possa ser aceita juridicamente³⁸. O SNUC tramitou pelo Congresso Nacional por oito anos e foi sancionada com alguns vetos, entre os quais o inciso XV do artigo 2º, que conceituava População Tradicional como “grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável”. As justificativas para o veto, conforme a Mensagem nº 967/2000, alertavam para o fato que, “com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil” na conceituação de População Tradicional³⁹. O termo População Tradicional, como foi apontado, encontra-se disperso por todo o texto do SNUC, norteador sua aplicação e, sem uma definição exata do que venha a representar o termo, torna-se praticamente impossível efetivar apropriadamente a lei, como acentua Rodrigues⁴⁰. Destarte, a falta de definição legal do que venha a ser População Tradicional no âmbito do SNUC, embora possa dificultar sua boa aplicação concreta, não impede uma interpretação extensiva. E por ser um termo em construção, na verdade, estimula abordagens conceituais para além da idéia conservacionista/preservacionista de utilização do meio ambiente, podendo compartilhar outras matrizes como a conservação/preservação cultural. Neste sentido são considerados População Tradicional não indígena⁴¹, os açorianos (Ilha de Santa Catarina), os caiçaras, os caipiras, os babaçueiros, os jangadeiros, os pantaneiros, os pastores, os pescadores, os praeiros, os quilombolas, os ribeirinhos (amazônicos e não amazônicos), os sertanejos, os sitiantes e, como defende Sathler, os garimpeiros do diamante no Alto Rio Jequitinhonha⁴², em Minas Gerais.

O termo população tradicional nunca foi um termo pacífico no meio jurídico. Com a edição da Lei 11.284/06 este horizonte se modificou. Em seu artigo 3º, inciso X, denominou as comunidades locais como as “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”. Curiosamente coloca as comunidades locais como gênero da qual população tradicional torna-se espécie. Em sentido análogo a Lei 11.428/06, no seu artigo 3º, inciso II, denominou população tradicional a “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”. Por fim o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definindo no seu artigo 3º, povos e comunidades tradicionais, territórios tradicionais e desenvolvimento sustentável⁴³. A lei fluminense, à guisa

³⁸ SANTILLI, op. cit., p. 125.

³⁹ Idem, p. 126. Vide MERCADANTE, op. cit.

⁴⁰ RODRIGUES, op. cit., p. 133.

⁴¹ conforme <http://www.usp.br/nupaub/acervo2.html>, conforme acesso em 01.10.2006

⁴² SATHLER, Evandro B. A Área de Proteção Ambiental – APA das Águas Vertentes e a população do Alto Jequitinhonha – MG: considerações para uma geografia cultural do diamante. Seminário, Apresentação de Trabalho. II Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social. Meio de divulgação: Local: UFRJ - Urca; Cidade: Rio de Janeiro; Inst. promotora/financiadora: EICOS - Universidade Federal do Rio de Janeiro; <http://servicos.capes.gov.br/arquivos/avaliacao/estudos/dados1/>

⁴³ 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; 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; e III - Desenvolvimento

de comparação, não alinha população nativa a qualquer aspecto cultural: apenas discretamente fala de práticas e atividades. Colchester aponta que “não existe definição universalmente aceita de quem são as comunidades tradicionais ou ‘nativas’”, e que, particularmente, o termo tradicional “implica uma longa residência numa determinada área”⁴⁴. Os parâmetros propostos por Diegues⁴⁵ para referir-se aos tradicionais, que não se vinculam exclusivamente a aspectos conservacionistas e/ou preservacionistas do meio ambiente, são o que melhor se amoldam na discussão. Sendo: a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um *modo de vida*; b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais; c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; d) moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados; e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado; f) reduzida acumulação de capital; g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais; h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas; i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; j) fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos; k) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras. Diegues coloca, ainda, que um dos critérios de maior importância para definir cultura ou população tradicional, além do “modo de vida”, é o “reconhecer-se como pertencente àquele grupo social particular”⁴⁶. Vale reiterar que qualquer grupo social particular tem por base um espaço territorial, do qual é nativo ou não. A natividade torna-se um elemento a mais na conceituação de população tradicional.

5. Conclusões

A lei fluminense, para cumprir seu papel de vanguarda, necessita ser regulamentada, particularmente no § 2º do artigo 1º, para especificar os mecanismos em que a população, beneficiária desta lei, ficará obrigada na participação, preservação, recuperação, defesa e manutenção da UC, especialmente sobre os termos de tal participação. O artigo 3º também merece regulamentação, no sentido do alinhamento com as disposições previstas na Lei RJ 3.467/00, que trata das infrações administrativas ambientais. O artigo 3º, inciso III, necessita especificar se as sanções ocorrem em face do indivíduo infrator ou da população residente como um todo. O artigo 4º, inciso I, necessita especificar critérios metodológicos para identificar a população nativa e, no tocante ao inciso II, especificar como esclarecer e verificar o entendimento da população beneficiária da lei sobre os direitos, obrigações e sanções.

O ambiente é a base cultural dos grupos sociais reconhecidos como nativos/locais/tradicionais. O meio ambiente (artigo 225) e as manifestações culturais (artigo

Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

⁴⁴ COLCHESTER, Marcus. Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas. In: Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. Antonio Carlos Diegues (org). São Paulo: NUPAUB/USP, 2000, 225-256, p. 230.

⁴⁵ DIEGUES, op. cit., p. 89.

⁴⁶ Idem, p. 89.

215 e 216) são valores protegidos constitucionalmente, ou seja, encontram-se num mesmo plano hierárquico. Ainda que a lei fluminense não tenha reforçado a questão cultural para caracterizar a população nativa, entendo que ficou evidenciado pela esfera constitucional e demais normas mencionadas que a relação social se dá num meio físico, ou seja, num espaço geográfico. Portanto tais relações da população com o espaço, com o lugar da vida, torna-se essência da territorialidade: reconhecida como uma identidade cultural/territorial, mesmo de forma transversa. Uma população nativa ou local será tradicional, e, assim sendo, será abraçada pelos artigos 215 e 216 da CF 88. Neste sentido o componente da conservação e/ou preservação ambiental de espaços especialmente protegidos e ocupados por populações locais/nativas/tradicionais não são incompatíveis. Ainda que haja uma necessidade especial em conservar/preservar atributos ecológicos (leia-se espécies da fauna e da flora, ou ecossistemas por inteiro), eventualmente utilizados pelas populações nativas/locais/tradicionais residentes nos limites de uma UC, dispositivos legais já estão previstos para acomodar tal utilização, objetivando o mínimo impacto ao ambiente com o menor sacrifício cultural desta população, como ressaltado por Sathler⁴⁷, na linha do Pacto da Conservação. Desta forma não há que se cogitar qualquer subordinação da lei fluminense ao SNUC ou mesmo sua revogação tácita. Reforçando este argumento eu cito o caso da população nativa/local/tradicional de pescadores caiçaras da Reserva Ecológica da Juatinga - REJ⁴⁸ (Paraty). Caso o Poder Público estadual tivesse dedicado a esta população residente na Reserva a devida atenção que a lei fluminense previa a partir de 1995, e consolidado o território ocupado através da concessão de direito real de uso, como poderia o SNUC, cinco anos após, reverter tal situação em prejuízo da comunidade caiçara? Seria violar o artigo 5º, inciso XXXVI da CF 88, em que uma lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Cabe ressaltar que a situação dos nativos/locais/tradicionais da REJ não foi regularizada por omissão do próprio Poder Público, pois cabe a este tal iniciativa. Ainda que fosse possível inverter a desídia do Poder Público e argumentar sobre o repouso da população nativa/local/tradicional da REJ em concretizar o direito subjetivo previsto na lei fluminense e mesmo que fosse possível vislumbrar a decadência deste direito, isto só ocorreria no curso final de vinte anos, ou seja, vinte anos após a edição da lei fluminense, o que ocorreria a rigor em 2015. Ainda para ser levado em consideração, no caso da REJ, está o fato do SNUC não possuir qualquer ingerência sobre esta UC, por não se tratar de uma categoria prevista no sistema, não obstante o prazo de dois anos para sua re-categorização, prevista no artigo 55 do SNUC e que também não ocorreu.

Como indicado, outro caso que merece exame é o da Vila do Aventureiro⁴⁹, ocupada por pescadores caiçaras, cuja realidade é um pouco mais complexa. Primeiramente por estar inserida nos limites geográficos da Reserva Biológica da Praia do Sul⁵⁰, na qual, expressamente, a lei fluminense rejeita o abraço (artigo 1º, § 3º). A inclusão da Vila do Aventureiro nos limites da Reserva, em 1981, foi um equívoco. Entre os problemas criados para a população encontra-se a vedação das atividades de roça de subsistência, o que rompeu com tradições de cultivo da mandioca e produção de farinha, entre outros hábitos alimentares, gerando o que Sathler explora como uma “desterritorialização subjetiva”⁵¹. O problema

⁴⁷ SATHLER, op. cit.

⁴⁸ A Reserva da Juatinga, muito embora não seja categoria SNUC, foi criada pela Lei RJ 1.859/91 e regulamentada pelo Decreto 17.981/92 e possui objetivos de manejo compatíveis com o grupo de Proteção Integral. Sua criação respeita expressamente as comunidades nativas de pescadores.

⁴⁹ Sobre este tema examinar VILAÇA, Aparecida Maria e MAIA, Ângela de Azevedo. O povo do Aventureiro. In: *Ilha Grande: do sambaqui ao turismo*. Rio de Janeiro: Garamond: Eduerj, 2006, 59-104.

⁵⁰ A Reserva Biológica da Praia do Sul foi criada em 1981, pelo Decreto 4.972.

⁵¹ SATHLER, op. cit. Desterritorialização subjetiva (ou latente) é um fenômeno que ocorre nos espaços de incerteza (vide nota de rodapé nº 7), que tem por base as limitações administrativas e que interferem nos modos de vida, nos usos e costumes em relação aos recursos da terra. Trata-se de uma proposta epistemológica,

poderia ter sido sanado com a exclusão da área dos limites da Reserva deste então, como proposto por Vilaça & Maia⁵², entretanto, com a promulgação da CF 88, por conta do artigo 225, parágrafo 1º, inciso III (o SNUC também assim prevê no artigo 22, parágrafo 7º), tal exclusão somente pode ocorrer por lei, o que torna tal procedimento complexo, moroso e temeroso⁵³. Até este momento nada disto ocorreu, gerando um conflito socioambiental que se arrasta pelo tempo. Isto imprime uma “rugosidade ambiental”⁵⁴ ao conflito, tomando por empréstimo e complementando a expressão de Milton Santos. As vedações quanto à utilização dos espaços de incerteza prolongadas ou eternizadas no tempo transformam-se em rugosidades, aqui interpretadas como marcas impressas no imaginário e externalizadas nas re-significações (ou não significações) da vida nestes espaços de incerteza. Numa linha lógica os espaços de incerteza culminam na desterritorialização subjetiva que, prolongadas no tempo, criam as aqui denominadas “rugosidades da conservação ambiental”.

É necessário ressaltar que o caso da Vila do Aventureiro foi agravado com a criação do Parque Marinho do Aventureiro⁵⁵, isolando ainda mais a vila e proibindo os pescadores tradicionais caiçaras da atividade pesqueira nas águas próximas. O desespero dos moradores foi abrandado pelo turismo: de pescadores tradicionais passaram a empreendedores da atividade de *camping* e restaurante, dedicada ao público jovem (principalmente surfistas), que afluíram para a Ilha Grande com o incremento do turismo pós fim do presídio, caracterizando a Vila do Aventureiro como uma espécie de “*resort* caiçara”, empreendido com baixo impacto. O afluxo do turismo na vila tampouco era permitido, haja vista tratar-se de uma Reserva Biológica. O problema foi parar no judiciário e, com a intervenção do Ministério Público, foi celebrado um Termo de Compromisso, firmado em dezembro de 2006, entre o órgão gestor⁵⁶, o município de Angra dos Reis e a comunidade do Aventureiro, representada pela Associação de Moradores. Com tal medida a atividade turística foi regulada em caráter temporário, até que a Vila fosse retirada dos limites da Reserva. Assim o conflito foi apenas

entendida como uma situação latente, no imaginário: uma espécie de desvinculação psicológica dos ocupantes dos espaços de incerteza em relação ao lugar. Ocorre desde a criação da UC, momento em que geralmente já valem limitações administrativas e que afetam a relação com o lugar e ensejam o Poder de Polícia Ambiental do Estado e as conseqüências representadas por autuações, multas e outras punições, nos casos em que a norma seja infringida. Ocorre sobre os ocupantes um processo de desapropriação apenas em tese, não deflagrado. A “desterritorialização subjetiva” provoca uma re-significação do território ocupado, forçando seus ocupantes a uma nova percepção e representação da vida, uma desterritorialização na i-mobilidade, como proposto por Haesbaert (HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 251). A diferença básica é a ausência de reterritorialização, pois não há remoção física dos atores de um lugar para outro, apenas esta potencialidade em tempo ou momento não conhecido, o que mantém os atores numa espécie de limbo ambiental: a expectativa de uma mudança de lugar, um devir, uma re-arrumação na vida sem data marcada. O que se tem em foco com este fenômeno é a transmutação de sentimentos, como o de pertencer ao lugar e, repentinamente, sem deixar o lugar, passar a não se sentir mais parte dele por imposição oficial. É uma ruptura na relação de poder, de poder dizer, de poder impor vontades sobre o lugar. Esta ruptura se dá em nome da conservação do ambiente, não de forma ilegal, mas sem que a lei seja observada na sua integralidade, causando um choque cultural nos atores envolvidos.

⁵² Op. cit., p. 60

⁵³ A temeridade mencionada se justifica, por analogia, para o caso das ingerências políticas observadas na delimitação definitiva do Parque Estadual da Serra da Tiririca, através de projeto de lei que tramitou na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, no qual, através de emendas dos parlamentares, os limites propostos pelo órgão gestor foram modificados sem qualquer motivação técnica, mas atendendo a interesses de grupos que se sentiram prejudicados com a permanência de suas áreas nos limites propostos, atropelando as atribuições técnicas do órgão gestor, mas no estrito formalismo legislativo.

⁵⁴ Segundo Milton Santos (*Por uma nova geografia*, 1978, op. cit.), as rugosidades são, ao mesmo tempo, o espaço construído e o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço.

⁵⁵ O Parque Marinho do Aventureiro foi criado em 1990, pelo Decreto 15.983. Situa-se defronte à Vila do Aventureiro, na praia que leva o mesmo nome. Desta forma a vila que já estava inserida numa REBIO, passou a integrar o entorno imediato de um parque.

⁵⁶ À época a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA

remediado. Merece destaque o fato de que no referido Termo de Compromisso a comunidade do Aventureiro foi expressamente categorizada pelos signatários como “Comunidade Tradicional” (*sic*) nos termos da lei fluminense. Entretanto, em que pese tais esforços, desde então a exclusão da vila do Aventureiro dos limites da Reserva não foi enfrentada com mais energia. Para alento, um Grupo de Trabalho, denominado GT do Aventureiro, está em vias de formação através de Resolução da Secretaria de Estado do Ambiente - SEA, com a atribuição de apontar a solução definitiva para este conflito.

Outro caso que merece destaque é o da população nativa/local/tradicional do Morro das Andorinhas (Niterói). Este morro foi incluído nos limites definitivos do Parque Estadual da Serra da Tiririca, conforme a Lei RJ 5.079/07. A existência da comunidade era conhecida e estudada por antropólogos da Universidade Federal Fluminense e a área por ela ocupada só integrou os limites do parque ante a garantia legal da permanência da população, conforme expresso no artigo 3º, parágrafo único da lei acima mencionada⁵⁷. Existem no âmbito deste parque outras comunidades que se autodenominam “sitiantes tradicionais” (ocupantes da antiga fazenda do Engenho do Mato⁵⁸): faltam estudos mais aprofundados sobre esta população, motivo pelo qual limito-me apenas em menciona-la.

Outro argumento constitucional que corrobora na validade da lei fluminense está voltado para a competência legislativa suplementar das unidades federativas em relação a normas gerais editadas pelo governo federal, conforme José Afonso da Silva⁵⁹. E tal competência concorrente se torna plena quando inexistir norma geral no âmbito federal, tendo em vista peculiaridades regionais (CF 88, artigo 24, § 3º), como foi o caso da lei fluminense. Editada anteriormente ao SNUC, a lei fluminense, na verdade, preenchia uma lacuna até então existente e os direitos criados a partir desta lei não podem ser desconsiderados.

6. Conclusões Articuladas

6.1 A competência das unidades federativas na edição de normas suplementares ocorreu na lei fluminense à época, considerando peculiaridades regionais, ante a ausência de normas gerais emanadas da instância federal;

6.2 Natividade, saberes e conhecimentos, tradições, simbolismos e relações sócio-espaciais são elementos culturais que caracterizam a territorialidade das populações locais, nativas ou tradicionais;

6.3 A ausência de conceituação do termo população nativa (na lei fluminense) e tradicional (no SNUC) pode ser suprida por outras normas, todas convergindo para uma conceituação alinhada com dispositivos constitucionais;

6.4 Mesmo submetida hierarquicamente ao SNUC a lei fluminense está em sintonia com os valores que protegem a dignidade humana, a cultura e o ambiente, valores estes localizados no mesmo patamar constitucional, motivo pelo qual a lei fluminense não pode ser considerada revogada tacitamente pelo SNUC.

⁵⁷ Art. 3º - Ficam declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, de acordo com o Decreto-Lei Federal nº 3.365/41 e a Lei Federal 9.985/00, as terras contidas no perímetro definitivo do Parque definidas nesta lei. Parágrafo Único – Ficam estendidos os mesmos direitos e obrigações previstas nas Leis Estaduais 2.393/1995 e 3.192/1999, às populações tradicionais residentes nas áreas retiradas dos limites de estudo estabelecidos pelo Decreto 18.598, de 01.04.1993, em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 215 e os incisos I e II do artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵⁸ Para conhecer melhor o conflito da Fazenda do Engenho do Mato (Niterói – RJ) examinar a monografia de Lucia Maris Velasco Machado de Mendonça, em www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf

⁵⁹ SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, 4ª Edição, p. 78.