

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção I

Direitos Humanos

A presença de populações tradicionais nas áreas protegidas¹

Aurélio Virgílio Veiga Rios*

Sumário: 1 Conceito, classificação e manejo de áreas protegidas. 2 A origem e as restrições impostas às unidades de conservação. 3 A presença de populações tradicionais nas áreas protegidas. 4 Conflitos e soluções possíveis.

1 Conceito, classificação e manejo de áreas protegidas

O preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (UN, *ILM*, v. 31, p. 818-841, 1992, também conhecida como Convenção da Biodiversidade) enfatiza que é essencial para a proteção da diversidade biológica a conservação *in situ* dos ecossistemas e *habitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies no seu ambiente natural².

A Convenção da Biodiversidade define área protegida como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos da conservação”. De forma mais ampla, a Comissão de Áreas Protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) conceitua unidade de conservação como “uma área de terra ou mar dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e de recursos naturais e culturais associados e manejados por instrumentos legais ou outros meios efetivos”³.

Sobre a conservação *in situ*, o art. 8º da Convenção da Biodiversidade recomenda que cada parte contratante, na medida do possível, estabeleça um sistema de áreas protegidas com medidas especiais

¹ Este texto é uma adaptação atualizada, inédita em língua portuguesa, de dois capítulos da tese de mestrado defendida pelo autor junto à Universidade de Bristol (Reino Unido), com o título original *Legal aspects of the presence of traditional peoples on protected areas*.

* Aurélio Virgílio Veiga Rios é Subprocurador-Geral da República.

² A Convenção da Diversidade Biológica foi firmada no Rio de Janeiro em 1992, por ocasião da Conferência Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e assinada por 181 países, dos quais 168 já a ratificaram, incluindo o Brasil, pelo Decreto Legislativo n. 02/94.

³ IUCN. *United Nation List of National Parks and Protected Areas*. Gland, Switzerland: WCMC and CNOOA; IUCN, 1993.

necessárias para a conservação da diversidade biológica. Essas áreas são manejadas para fins diversos, que incluem pesquisa científica, proteção da vida selvagem, conservação de espécies e de ecossistemas, manutenção de serviços ambientais, turismo, lazer e cultura (GASTAL, 2002)⁴.

Não há dúvida de que a criação de áreas protegidas, como parques nacionais e reservas biológicas, vem sendo reconhecida como de fundamental importância para a conservação da diversidade biológica no planeta. Isso significa que a proteção dos recursos naturais está concentrada, cada vez mais, em espaços geográficos delimitados e reduzidos, onde ainda se mantêm, mais ou menos dependendo do caso, intocados pelas atividades humanas (WILSON, 1988, apud BRANDON; WELLS, 1993).

De fato, as estratégias de conservação biológica têm consolidado a idéia de se estabelecer um complexo sistema de unidades de conservação para proteger as espécies e seus *habitats* naturais. Como resultado, a maioria das áreas de reconhecida beleza cênica e paisagística no mundo está sob a proteção de parques nacionais ou de outras unidades de conservação.

A Tabela comparativa abaixo mostra o número de áreas protegidas no Brasil e no mundo:

Tabela 1 – PARQUES E ÁREAS PROTEGIDAS

Período	No mundo	No Brasil *
Antes de 1900	37	0
1930–1939	251	3
1940–1949	119	0
1950–1959	319	3
1960–1969	573	8
1970–1979	131	11
1980–1989	781	58
1990–2000	**	65

Fontes: REID; MULLER, 1989; DIEGUES, 1993; IBAMA, 2004.

* As áreas protegidas registradas na tabela acima referem-se àquelas criadas pelo Governo Federal, não estando incluídas as áreas municipais ou estaduais.

** Não foram encontrados dados precisos referentes à criação de novas Unidades de Conservação no mundo no período de 1990/2000.

⁴ GASTAL, Maria Luíza. Os instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: BEN

A expansão do número de áreas protegidas, especialmente depois de 1970, é explicada pela crescente preocupação global com a significativa perda de biodiversidade e a vasta destruição das florestas tropicais (DIEGUES, 1993). Outra importante razão para o aumento de áreas protegidas no mundo pode ser encontrada na obtenção facilitada de crédito e no suporte financeiro para projetos de conservação ambiental fomentados por agências internacionais e órgãos de cooperação (GHIMERE, 1991).

Em que pese o fato de a instituição de unidades de conservação ainda ser a forma mais usada para a proteção da diversidade biológica dentro de um ecossistema ou bioma específico, há diversos tipos de categorias de manejo de áreas protegidas que servem ao propósito de manter e proteger as espécies, *habitats* e ecossistemas.

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN, 1980) classifica as unidades de conservação no mundo em oito grupos, de acordo com as diferentes categorias e objetivos de manejo, que variam desde as áreas de proteção estrita ou integral (categorias I a III), que praticamente não permitem qualquer intervenção humana no seu interior, até as unidades de conservação (categorias IV a VIII) que admitem a presença humana e o envolvimento de comunidades locais no plano de manejo dessas áreas, inclusive a exploração racional e limitada de alguns de seus recursos naturais.

A partir dos anos 1980, tem-se verificado um aumento considerável das unidades de conservação de uso direto, ou seja, aquelas que permitem algum tipo de atividade humana no seu interior, como a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Reservas Extrativistas no Brasil.

Inversamente, nesse período houve um declínio das unidades de conservação de uso indireto, como parques nacionais e reservas biológicas, consideradas por muitos, como Milano (2001), um “claro retrocesso da política conservacionista”, pois essas seriam as únicas áreas protegidas capazes de oferecer proteção integral às espécies e *habitats* em risco de extinção.

SUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar?* – Biodiversidade, como, para quê, por quê. Brasília: Ed. UnB; ISA, 2002.

Alguns autores apontam que as razões para a diminuição proporcional das unidades de conservação indireta, como os parques nacionais, em relação àquelas mais flexíveis quanto à utilização de seus recursos, estariam nos erros de concepção dos planos de manejo dessas áreas que enfatizam o rígido controle sobre as populações tradicionais ou comunidades locais, mas que não previnem as formas mais intensas de degradação ambiental como resultado de projetos de desenvolvimento de larga escala, como a expansão das fronteiras agrícolas, especialmente as monoculturas de grãos destinadas à exportação, a caça ilegal de fauna ameaçada de extinção, a exploração ilegal de madeiras e outros recursos naturais dos parques, além das queimadas no seu entorno (BRANDON; WELLS, 1992).

Outra explicação para o fenômeno pode ser encontrada no fato de que, desde a década de 1980, as agências oficiais e organizações não-governamentais têm modificado a sua percepção quanto à criação ilimitada de áreas protegidas com elevado grau de restrição. Muitas delas perceberam que a simples criação formal, por lei ou decreto, não garantia a efetividade da proteção da diversidade biológica, motivo que as levou a redirecionar o financiamento de novos projetos, cujos planos de manejo envolvessem as comunidades locais que vivessem dentro ou no entorno desses parques (BRANDON; WELLS, 1992).

No entanto, o propósito deste artigo é considerar tão-somente os problemas, conflitos e características das áreas de proteção integral ou de uso indireto, como parques nacionais e reservas biológicas, sem comentários significativos a respeito de outras categorias de unidades de conservação, pelo fato de que, ao menos em teoria, as comunidades tradicionais ou locais podem *legalmente* ocupar as terras situadas nas áreas de proteção de uso direto.

2 A origem e as restrições impostas às unidades de conservação

A origem das áreas de proteção à vida selvagem pode ser reportada ao ano de 1900 a.C. na Babilônia. Lyster (1985) observa que Akhenaten, rei do Egito, teria estabelecido uma área especial como reserva natural por volta do ano de 1370 a.C. Outros autores

sustentam que as primeiras reservas destinadas a caça real registradas pela história teriam tido lugar na Assíria no ano de 700 a.C. (DIXON; SHERMAN, 1991, apud COLCHESTER, 1994). No entanto, parece incontroverso que reservas de caça destinadas à realeza teriam sido estabelecidas na Índia no século III a.C., e que essa idéia teria se espalhado como um hábito da elite local⁵.

Colchester (1994) sustenta que os normandos introduziram a mesma idéia na Inglaterra no século XI, reforçando o conceito de “florestas reais” (*Royal Forests*) com tal entusiasmo que, no reinado de Henrique II, aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) da Inglaterra estava classificada como reservas de caça (*Royal Hunts*). Segundo o autor, a população local teria sido obrigada a aceitar as restrições ao uso dessas terras e que, presumivelmente, o mito de “Robin Hood” teria raiz na insatisfação e resistência dos saxões às imposições das leis restritivas ao uso das terras comuns, estabelecidas pelos normandos.

Ainda que se admita que a criação de “florestas reais” tenha servido para ampliar as iniquidades sociais da velha Inglaterra, isso não significou a extinção completa da propriedade da terra e de outros direitos correlatos estabelecidos pelos invasores normandos.

De fato, uma rede complexa de direitos prioritários de uso, acesso, trânsito e propriedade na Inglaterra, como de resto no Reino Unido, foi mais bem absorvida pela prática de conservação da paisagem (*landscape*) e das áreas públicas e comuns do que a preservação da vida selvagem, em respeito à bem estabelecida e antiga ordem sobre o uso e domínio das terras na Grã-Bretanha (HARMON, 1991, apud COLCHESTER, 1994, p. 4).

Há um consenso entre os autores que trabalham a conservação ambiental sob a forma de áreas protegidas, que o primeiro parque moderno no mundo foi estabelecido em 1874 pelo Congresso dos Estados Unidos. Inicialmente, o Parque Nacional de Yellowstone foi criado visando propiciar a inspiração e o entretenimento de seus

⁵ O Imperador Ashoka da Índia teria assinado um decreto estabelecendo que “vinte anos depois de sua coroação diversos animais não poderiam ser mortos... nem as florestas onde eles habitavam poderiam ser queimadas” (LYSTER, 1985, XXI).

visitantes, em razão de sua extraordinária beleza cênica⁶, mais do que a proteção de sua diversidade biológica.

O conceito de área protegida mudou desde “Yellowstone”, passando a privilegiar não somente a beleza cênica desses locais, mas também objetivos mais amplos, como a proteção de recursos hídricos, a preservação de recursos genéticos, a manutenção do equilíbrio climático e ecológico e, sobretudo, a conservação *in situ* da biodiversidade (GASTAL, 2002).

No mesmo ritmo, foram estabelecidas as bases legais para disseminar o conceito de proteção integral do meio ambiente, por meio de medidas restritivas que se sustentavam na exclusão, por princípio, de qualquer atividade humana nesses locais, que passaram a se chamar parques nacionais, reservas florestais, estações biológicas, e se transformaram na pedra de toque do processo de criação legislativa das áreas protegidas ou, para ser mais preciso, das unidades de conservação de uso indireto.

Essa abordagem restritiva pode ser explicada no “United States Wilderness Act” (1964), que considera “selvagem” (*wilderness*) “uma região onde o planeta e as suas comunidades de espécies não foram alteradas pelo homem, onde ele é apenas um visitante e não um residente dessas áreas especiais”⁷ (LYSTER, 1985).

Assim foram desenhadas as fronteiras, onde os lugares especiais de grande beleza cênica e os seus recursos naturais poderiam estar salvos da destruição pela humanidade e do acelerado processo de colonização e exploração econômica. Em conseqüência, as pessoas que viviam dentro dessas fronteiras e ocupavam essas terras, ainda

⁶ Seguindo o exemplo norte-americano, o Canadá estabeleceu seu primeiro parque nacional em 1885; a Nova Zelândia, em 1894; e a África do Sul e Austrália, em 1898. Na América Latina, o México inaugurou sua primeira reserva florestal em 1894; a Argentina fez o mesmo em 1903; e o Chile, em 1921. O Brasil estabeleceu o seu primeiro parque nacional em 1937. Todos eles tinham os mesmos objetivos de “Yellowstone”: proteger as áreas naturais de grande beleza cênica para o prazer e entretenimento, e para fomentar atividades turísticas (Fonte: DIEGUES, 1993).

⁷ No texto original em inglês a lei assim qualifica *wilderness*: “an area must, among other things, be under the control of US Government and be at least five thousands acres in size. Wilderness may be established within national parks, or national forests or as separate units” (LYSTER, 1985, p. 101).

que indiretamente, passaram a ser expulsas e não mais bem-vindas, sendo até considerada ofensa à lei a tentativa de manter-se ou regressar aos parques criados pela lei para a proteção da natureza (DIEGUES, 1992).

3 A presença de populações tradicionais nas áreas protegidas

Uma das justificativas para a opção de muitos governos por um modelo fechado ou restritivo de unidades de conservação é que o manejo de uma área com população e com usuários é muito mais complexa do que de uma área despovoada e sem qualquer intervenção humana. Vários autores sustentam que a gestão compartilhada de recursos naturais perde a sua eficácia quando confrontado com os direitos de propriedade ou uso da terra. Daí por que consideram que essas medidas de exclusão ou de restrição de atividades humanas no interior dos parques e reservas são essenciais para garantir a proteção *integral* da área e de sua diversidade biológica (DOUROJEANNI, 2002; MILANO, 2002).

A instituição de parques nacionais nos Estados Unidos significou, para outros autores, a separação entre a preservação da natureza e a ocupação humana, já que

os conceitos que afirmam que o meio ambiente e comunidades humanas seriam antagônicos e incompatíveis, desde a origem, traduzem o senso de alienação que eclodira no século XIX através do movimento conhecido como ecologia profunda ou *deep ecology*, que apregoava a exclusão humana dos lugares ainda selvagens do mundo, pela razão de que *a maioria do planeta tinha sido colonizado somente nos últimos milhares de anos* (COLCHESTER, 1994).

Na mesma linha, Diegues (1992) ressalta que a idéia dos primeiros conservacionistas norte-americanos, como Marsh e John Muir, de parques nacionais como lugares selvagens e intocados estava fortemente relacionado com o “mito do paraíso perdido”, de onde a humanidade teria sido expulsa depois do pecado original e também como o único lugar onde o homem encontraria refúgio seguro contra as doenças da civilização.

Um aspecto curioso dessa visão da natureza é que mesmo as terras que eram ou continuam sendo habitadas por povos ou comunidades indígenas foram e são muitas vezes consideradas “selvagens”. A razão para essa aparente contradição encontra-se na percepção comum de que os povos indígenas são, por sua natureza e comportamento, bons selvagens, primitivos e inocentes e, por isso, considerados como parte integrante da vida selvagem (SCHWARTZMAN, 2002).

Isso explica por que muitos ambientalistas não se opõem à presença de povos indígenas “primitivos” dentro dos parques e áreas protegidas e alguns até reconhecem, como fundamental à estratégia de conservação da diversidade biológica, o direito deles à posse das terras que tradicionalmente ocupam. Nesse sentido, apontava o primeiro substitutivo e parecer do deputado federal Fernando Gabeira ao Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil (MERCADANTE, 2002).

Schwartzman (2002) sustenta que o “Mito do Bom Selvagem” (*Ecologically noble savage*) tem sido construído e usado por conservacionistas na tentativa de recuperar terras perdidas ou impossíveis de serem reconhecidas como parques, mas que poderiam ser reivindicadas, em algum momento histórico, como terras tradicionalmente indígenas. A estratégia, segundo o autor, pode ser nobre e consistente do ponto de vista da conservação ambiental e do respeito dos direitos dos índios às terras que ocupam, mas esconde problemas irreconciliáveis na origem, sobre o que se entende como beleza primitiva, selvagem e intocada e terra indígena ou tradicional.

Não é surpresa que essas palavras sejam igualmente utilizadas para designar os índios como “selvagens”, “primitivos”, “cruéis”, “monstros” e “bárbaros” (RAMOS, 1997) e *wilderness* ou selvagens também têm sido considerados os locais de onde os índios foram expulsos de seus territórios nos Estados Unidos da América para permitir que os colonizadores do “Velho Oeste” pudessem usufruir, para o seu exclusivo deleite, da “natureza intocada” (DIEGUES, 1993).

De vários modos essa imagem do índio como “bom selvagem” mantém-se até hoje por trás de políticas de integração dos índios à sociedade nacional e também em políticas conservacionis-

tas, conhecidas como “primitivismo reforçado” ou *enforced primitivism*⁸, “onde os povos indígenas somente são aceitos em áreas protegidas enquanto eles se moldarem ao estereótipo do *índio preservacionista*” (GOODLAND, 1982, citado por COLCHESTER, 1994).

Sem precisar ir mais longe, é de fácil constatação que o uso de termos como “selvagem”, “primitivo” ou *wilderness* para qualificar a necessidade de se preservar as áreas de grande beleza cênica e natural estava contaminado, na sua origem, de equívocos e preconceitos.

Certamente, esse mundo perfeito ou ideal não existia nem mesmo no “selvagem oeste norte-americano”, onde esses paraísos naturais passaram a ser chamados parques nacionais, dos quais as populações nativas foram expulsas para dar lugar ao entretenimento dos cidadãos urbanos. Particularmente, do grande chefe *Standing Bear* dos índios Dakotas (tribo Sioux) veio uma conhecida declaração sobre “a beleza selvagem do oeste”:

Nós não consideramos selvagens as vastas planícies abertas, as florestas que cobrem as montanhas, as fontes e as águas dos rios. Somente para o homem branco a natureza era selvagem e somente para nós ela era bem conhecida. A Terra não tinha cerca e tudo era abençoado pelo Grande Mistério⁹.

Não obstante os seus problemas conceituais e de ordem prática causados pela expulsão de milhares de pessoas para consolidar esses novos paraísos protegidos contra a ação humana, o modelo conservacionista norte-americano influenciou outros países, parti-

⁸ A imagem do índio como criança vem desde o descobrimento do Brasil por Cabral em 1500, quando Caminha, escriba da expedição, escreveu ao rei de Portugal expressando a sua fascinação pela *inocência dos índios, nus de corpo e alma*. Na sua famosa Carta ele assim teria se expressado “os índios me parecem ser pessoas de grande inocência e que, se eles pudessem nos entender e nós a eles, certamente seriam cristãos, porque esses povos são bons e de uma tocante simplicidade” (CAMINHA citado por RAMOS, 1997).

⁹ As palavras de *Standing Bear* foram mencionadas por McLuhan (1971) e transcritas por Diegues (1993, p. 11), sem referência precisa à sua data. Do texto original consta: “We do not consider wild the vast and open plains, the wonderful covered mountains, the stream and sources of the rivers. Only for the white man the nature was wild and only for us she was well-known. Earth had no fence and everything was blessed by the great mystery”.

cularmente na África e Ásia, onde muitos parques foram criados para proteger grandes mamíferos e atrair turistas internacionais, sem nenhuma consulta prévia às comunidades tradicionais que os habitavam ou que, eventualmente, usavam parte de seus recursos naturais (DIEGUES, 1993).

Enquanto isso, por pressão dos países colonizadores, foram propostas diversas medidas para a proteção de *habitats* e espécies selvagens, que passaram a influenciar diversos tratados internacionais e mecanismos multilaterais destinados à conservação da vida selvagem no século passado, como a Convenção de Londres sobre Animais Selvagens, Pássaros e Peixes na África, estabelecida em maio de 1900, pelos países centrais, como França, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha (LYSTER, 1985).

Como muitos outros países do hemisfério sul, o Brasil seguiu, com poucas variações, os passos do modelo norte-americano de unidades de conservação, apesar da resistência de alguns autores em reconhecer esse fato (MILANO, 2002). Tanto é verdade que as primeiras unidades de conservação seguiram o modelo restritivo de *Yellowstone*.

Os parques e áreas protegidas foram regulamentadas pelo Código Florestal Brasileiro (1965) – que introduziu e fez repercutir conceitos oriundos do *US Wilderness Act* (1964) – e definidas como áreas onde os recursos naturais, como animais e plantas, deveriam ser protegidos contra as atividades humanas, exceto turismo e medidas educativas ou pesquisas científicas (LANGLEY, 2002).

Mais ainda: o modelo brasileiro de conservação, até a publicação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000), não considerava o uso sustentável dos recursos naturais dos parques e unidades de conservação nem mencionava a mútua dependência entre o meio ambiente e as populações tradicionais que viviam dentro das áreas protegidas (DIEGUES, 1993)

As comunidades que viviam dentro dos parques passaram a ser expulsas ou confinadas em pequenas áreas no entorno das unidades de conservação de uso indireto. De fato, o manejo dos parques nacionais e reservas biológicas foi orientado, em vários lugares do planeta, pela força e repressão, em geral contra as pretensões ou

necessidades das populações locais ou tradicionais (GOMEZ-POMPA, 1985).

Machlis and Tichnell (1985) definem esse tipo de política de exclusão voltada para as áreas protegidas como *the fences and fines approach*, que requer

uma estratégia essencialmente militar de defesa dos parques e que, muitas vezes reforçam o conflito entre comunidades locais e autoridades encarregadas da fiscalização e controle dos parques e que também demandam um grande aporte de recursos financeiros para estabelecer, monitorar e fiscalizar os planos de manejo das áreas protegidas.

De fato, muitas áreas protegidas, especialmente na África, foram criadas com pouca ou nenhuma consideração para com as populações que viviam no seu interior ou no seu entorno (ADAMS; McSHANE, 1992).

O relatório publicado pelo Banco Mundial em 1992, chamado “Povos e Parques”, ressaltava que uma grande parte das áreas protegidas, como parques nacionais e reservas biológicas, corriam sérios riscos, principalmente pelo rigor excessivo com que se impunham regras e imposições às comunidades locais (*People and parks*, 1992, World Bank Report).

Não deve surpreender que, ao lado da pressão demográfica das populações que vivem no entorno do parque, a utilização de práticas insustentáveis de uso dos recursos naturais nas fronteiras dos parques é vista, muitas vezes, como um ato de revanche das comunidades locais, que foram expulsas de suas terras tradicionais (BRANDON; WELLS, 1993).

Por outro lado, não há como se admitir – e seria ingenuidade imaginar o contrário – que *todos* os povos tradicionais têm sido ou serão *politicamente corretos* ao lidarem com os recursos naturais dos quais dependem, mantendo íntegro e intocável o manejo tradicional desses recursos. Não há dúvida que pressões econômicas, novas tecnologias e políticas públicas tomadas nos centros de decisão podem ter efeitos negativos na conservação da diversidade biológica existente nas áreas destinadas à conservação ambiental (SHIVA, 1991).

As atividades econômicas ou mesmo desastres naturais podem colocar em risco os recursos naturais dos parques e podem estar em sério conflito com o seu plano de manejo e administração, sendo necessárias medidas de proteção das áreas que possam levar em conta não só as necessidades das comunidades do entorno, mas, para além delas, influir em decisões políticas para inverter atividades ou tendências econômicas que causem ou possam causar significativa degradação ambiental (MACHLIS; TICHNELL, 1985).

Não se pode esquecer, no curso do debate, que as comunidades que vivem dentro ou nas cercanias das áreas protegidas não são homogêneas. Elas têm diferentes sistemas políticos, formas de organização social, atividades econômicas com níveis diferenciados de relação com a sociedade envolvente e de antigüidade na ocupação de seus territórios (BRANDON; WELLS, 1992).

As condições específicas de cada grupo ou comunidade e as suas relações com o ambiente, a sociedade envolvente e as mais diversas atividades econômicas podem ser consideradas como uma das principais justificativas para o fracasso de um grande número de planos de manejo de parques e unidades de conservação, estabelecidos mediante regras gerais imutáveis e inflexíveis criadas por leis nacionais, que não levam em consideração a sociodiversidade existente nos arredores ou mesmo no interior das unidades de conservação.

4 Conflitos e soluções possíveis

Os conflitos entre povos e parques podem ter origem em políticas de governo, como foi o caso da migração forçada de comunidades tradicionais para assentamentos rurais na Indonésia, obrigando a transferência de famílias de uma para outras ilhas do arquipélago (*The ecologist*, 1996, v. 16, p. 63-64), ou em disputas tribais ou, ainda, por pressão econômica exercida no entorno, além da adoção de medidas restritivas ao uso dos recursos naturais pela administração dos parques e reservas.

Refletindo as preocupações com a situação das populações tradicionais, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) lançou um importante documento em 1980 (World Conservation Strategy), revelando a nova posição de muitas organizações

não-governamentais – ONGs, que enfatizavam a necessidade de estabelecer vínculos entre os planos de manejo dos parques com as atividades econômicas de baixo impacto exercida pelas populações tradicionais residentes no interior das áreas protegidas, e reconhecendo, finalmente, que não havia legitimidade social no processo de criação dos parques nacionais (IUCN, 1980).

A necessidade de incluir as populações locais nos planos de manejo dos parques também foi adotado pelo Congresso Mundial de Parques realizado em Bali (Indonésia, 1982), que conclamou os governos e as ONGs a aumentarem o apoio à sustentação das comunidades próximas aos parques, reforçando a idéia de que deveria haver a participação delas nos planos de manejo dos parques (BRANDON; WELLS, 1993).

Particularmente, algumas importantes mudanças aconteceram no IV Congresso Mundial de Parques realizado em Caracas, Venezuela (IUCN, 1992). Considerando que 86% (oitenta e seis por cento) dos parques na América do Sul têm populações permanentes vivendo no seu interior, o Congresso recomendou respeito às populações tradicionais que vivem nos parques e reconheceu como de grande relevância o conhecimento tradicional desses ecossistemas, cujos recursos naturais são utilizados para a sua sustentação sem comprometer os objetivos de preservação dos parques e reservas.

Do mesmo modo, o Primeiro Congresso Latino-Americano de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, que teve lugar em Santa Marta, Colômbia (21 a 28/5/1997), estabeleceu uma declaração de princípios considerando as áreas protegidas como espaços estratégicos para o desenvolvimento sustentável e para a qualidade de vida das gerações futuras nos países da América Latina (AMEND, 1992).

De modo mais enfático, a Declaração de Santa Marta (1997) ressaltou que a criação de parques nacionais ou de outras formas de unidades de conservação, que coincidam, em parte ou inteiramente, com terras tradicionalmente ocupadas por índios, deve respeitar os direitos dessas comunidades ao reconhecimento de seu território, à sua autonomia e ao uso e manejo de seus recursos naturais.

Passo a passo, houve uma mudança significativa no conservacionismo ambiental em relação ao papel destinado às populações

tradicionais que viviam no interior ou no entorno das áreas protegidas. Nesse sentido, um dos relatórios da WWF/IUCN, chamado “Cuidar La Tierra” (1991), insistia que a cultura e a economia das comunidades locais tinham vínculos estreitos com os seus territórios e os recursos naturais neles existentes. Aquele importante relatório produzido pela WWF dizia que os direitos originários ao uso da terra e a exploração sustentável dos seus recursos naturais deveriam ser oficialmente reconhecidos (IUCN, 1986).

Desde a década de 1980, foram estabelecidos vínculos entre a pobreza, o desenvolvimento e o meio ambiente, que levou a comunidade internacional a buscar meios de conciliar conservação com a necessidade de promoção de atividades econômicas, que passou a ser conhecido como *desenvolvimento sustentável*, a partir do Relatório Brundtland chamado “Nosso Futuro Comum”¹⁰ e produzido pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (1987).

Entretanto, é preciso fazer a ressalva de que o conceito amplo de “desenvolvimento sustentável”, largamente difundido, tem dado margem a múltiplas interpretações e muitas delas inteiramente incompatíveis com a finalidade para o qual foi criado. Alguns autores catalogaram dezenas de definições diferentes para o desenvolvimento sustentável, razão para se ter redobrada cautela quando alguém afirma que uma atividade econômica ou empreendimento é ambientalmente sustentável (PEZZEY, 1989).

Para se tentar traduzir um conceito controvertido e complexo como *desenvolvimento sustentável* para a questão da presença humana nas unidades de conservação, seria preciso estabelecer, como condição, que o sucesso, a longo prazo, dos planos de manejo das áreas protegidas dependem da cooperação e sustentação da população local, sobretudo das comunidades tradicionais, e que nenhuma política de administração das unidades de conservação terá êxito se

¹⁰ De acordo com o Relatório Brundtland, Desenvolvimento Sustentável pode ser definido como toda a forma de desenvolvimento que assegure às presentes gerações os meios para satisfazer as suas necessidades sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de encontrar os seus próprios recursos (1987).

estiver pautada na exclusão das populações locais dos parques e reservas, sem que lhes sejam oferecidas alternativas de sustentação digna e compatível com as necessidades físicas e culturais dessas comunidades (BRANDON; WELLS, 1993).

Do mesmo modo, o limite da sustentabilidade do uso de recursos naturais por parte das populações tradicionais deve ser encontrado à medida que novas tecnologias ou atividades econômicas, incompatíveis com os objetivos da preservação, sejam incorporadas por essas comunidades e, comprovadamente, venham a propiciar a contaminação dos recursos naturais ou ameaçar a sobrevivência de *habitats*, ecossistemas e espécies, dos quais também dependem para a sua reprodução cultural.

Certamente, em nada auxilia o debate e as formas possíveis de conciliação dos interesses da preservação ambiental e da manutenção das populações tradicionais nos seus territórios a indicação de exemplos extremos de degradação ambiental que possam ter sido causados por populações tradicionais às unidades de conservação ambiental, como afirmam ter acontecido no caso da retomada dos índios Pataxó do Parque Nacional do Monte Pascal (DOUROJEANNI, 2002), ou o descaso causado pelo abandono ou má gestão de áreas protegidas sem critério e sem plano de manejo, ou cujos planos de manejos sejam absolutamente inexequíveis, como se verifica na crítica ao fechamento do Parque Nacional da Serra dos Órgãos às atividades de montanhismo e ecoturismo (LEUZINGER, 2002).

Os casos ilustrativos de desmandos e de má gestão dos recursos naturais, de lado a lado, pouco contribuem ao debate, se deles se extraem, como regra ou princípio, a exclusão das populações tradicionais do manejo dos parques e reservas ou, do contrário, a impossibilidade de qualquer intervenção da autoridade pública em caso de uso insustentável e sistemático de recursos naturais por parte de populações residentes nas áreas protegidas.

A título de conclusão, não há solução normativa para conflitos decorrentes da interpretação genérica de disposições regulamentares que possam ser usadas em todas as situações envolvendo criação e manejo de áreas protegidas em locais tradicionalmente habitados por

populações que utilizam os recursos naturais ali existentes para a sua sobrevivência física e cultural.

Problemas relativos ao mau uso da terra e de seus recursos naturais por populações tradicionais devem ser vistos como uma *questão de fato*, mais que uma questão de princípio filosófico, ético ou legal.

As soluções possíveis para eventuais conflitos devem ser encontradas no esforço hermenêutico de conciliar normas internacionais e constitucionais de forma harmônica, de modo que se retire delas o conteúdo de integração de princípios que zelam pela preservação do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e, por óbvio, dos direitos humanos.

Alguns modos de conciliar eventuais conflitos existentes nessas áreas protegidas foram estabelecidos na Convenção n. 169 da OIT, recentemente ratificada pelo Brasil, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na Agenda 21, na Convenção da Diversidade Biológica, nos documentos produzidos pelas Nações Unidas e pela maioria das organizações não-governamentais de defesa do meio ambiente, como também podem ser encontrados no bom senso, no princípio da proporcionalidade e, sobretudo, na crença de que a diversidade biológica tem uma relação simbiótica com a sociodiversidade.

Portanto, não há no cenário internacional legitimidade para as medidas de repressão e expulsão sumária e violenta, sem prévia defesa e sem oferecimento de alternativa viável de populações tradicionais que vivem e ocupam os territórios, também reconhecidos como áreas protegidas, de importância estratégica para a conservação ambiental.

Afinal, o limite da sobrevivência humana é a possibilidade de utilizar, permanentemente, os recursos naturais do planeta e o limite da sustentabilidade ambiental é a sua conciliação com as necessidades humanas. Por isso a relação de mútua dependência entre a natureza e o homem não permite a opção por técnicas de interpretação normativa que venham a excluir um em razão do outro.

Referências

- ADAMS, J. S.; McSHANE, Thomas O. *The myth of wild Africa: conservation without illusion*. New York: W. W. Norton, 1992.
- AMEND, Stephan; THORA (Ed.). *¿Espacios sin habitantes? Parques nacionales de América del Sur*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- BRANDON, K.; WELLS, M. *People and parks: linking protected areas management with local communities*. Washington, DC: World Bank/WWF/USAID, 1992.
- DIEGUES, Antonio Carlos S. *Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB-USP, 1993. (Série Documentos e Relatórios de Pesquisa, n. 1).
- DOUROJEANNI, M. J. Áreas protegidas de América Latina en los albores del siglo XXI. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. São Paulo: Forense Universitária, 2001.
- GHIMERE, Krishna. *Parks and people: livelihood issues in national parks management in Thailand and Madagascar*. Génève: United Nations Research for Sustainable Development, 1991.
- GOMEZ-POMPA, Arturo; KAUS, Andrea. Taming the wilderness myth. *BioScience*, v. 42, n. 4, 1992.
- HRLJ. Relations between peoples rights and human rights: semantic and methodological distinctions. *Human Rights Law Journal*, v. 195, 1986.
- INTERNATIONAL UNION for Conservation of Nature and Natural Resources. *World conservation strategy: living resource conservation for sustainable development*. Gland, Switzerland: IUCN; United Nations Environment Programme (UNEP); World Wildlife Fund (WWF), 1980.
- . *United Nations list of national parks and protected areas*. Gland, SWITZERLAND: IUCN; Commission on National Parks and Protected Areas, 1985.
- . *Cuidar la Tierra*. Gland, Switzerland: IUCN; PNUMA; WWF, 1991.
- LANGLEY, Sherry. The systems of protected areas in the United States. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. São Paulo: Forense Universitária, 2001.
- LYSTER, Simon. *International Wildlife Law*. Cambridge: Grotius, 1985.

- MACHLIS, G. E.; TICHNEL, D. L. *The state of the world's parks: an international assesment for resources management, police and research*. Boulder, USA: Westviews Press, 1985.
- MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. São Paulo: Forense Universitária, 2001.
- MILANO, Miguel. Unidades de conservação – Técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. São Paulo: Forense Universitária, 2001.
- PEZZEY, James. *Definitions of sustainability*. London: UK CEED, 1989. (CEED Discussion Paper n. 9).
- RAMOS, Alcida R. *A concise dictionary of received prejudice*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. (Série Antropologia).
- SHIVA, Vandana. *Ecology and the politics of survival*. New Delhi: Sage Publications, 1991.
- SCHWARTZMAN, Stephan. Indians, environmentalists and tropical forests: the curious history of the *ecologically noble savage*. In: *Direito ambiental das áreas protegidas*. São Paulo: Forense Universitária, 2001.
- SURVIVAL INTERNATIONAL. *Parks and peoples: tribal and conservation*. London, 1993. Special Edition.
- WORLD COMMISSION on Environment and development (WCED). *Our common future*. New York: Oxford University Press, 1987.