

Organizadoras:  
**Manuela Carneiro da Cunha**  
**Sônia Barbosa Magalhães**  
**Cristina Adams**



Sociedade  
Brasileira para o  
Progresso da  
Ciência

**PARTE I**

# Seção 4

**Alguns direitos específicos  
na legislação brasileira**

**Povos Tradicionais e  
Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,  
quilombolas e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade, políticas e ameaças

Organizadoras:  
**Manuela Carneiro da Cunha**  
**Sônia Barbosa Magalhães**  
**Cristina Adams**



**Povos Tradicionais  
e Biodiversidade  
no Brasil**

Contribuições dos povos  
indígenas, quilombolas  
e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade,  
políticas e ameaças

**PARTE I**

# Seção 4

**Alguns direitos específicos  
na legislação brasileira**

## **Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,  
quilombolas e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade, políticas e ameaças

São Paulo/2021  
**SBPC**

Publicado pela

**Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC**

Rua Maria Antonia, 294 - 4º andar - Vila Buarque - 01222-010 São Paulo - SP - Brasil

Tel.: (11) 3259.2766 - <http://portal.sbpcnet.org.br>

O presente trabalho foi realizado com apoio de



MINISTÉRIO DA  
CIÊNCIA, TECNOLOGIA  
E INOVAÇÕES



**Projeto gráfico original**

*Carlos Bravo*

**Editoração eletrônica e infográficos**

*Felipe Horst*

**Revisão e normalização**

*Vera Carvalho*

**Apoio técnico**

*Léa Gomes de Oliveira*

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

P869

Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil [recurso eletrônico] : contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças / Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams, organizadoras. – São Paulo : SBPC, 2021.

128 p.

Vários colaboradores.

Disponível em: <https://portal.sbpcnet.org.br/livro/povostradicionais4.pdf>

Bibliografia: p. 127-128

Conteúdo: seção 4. Alguns direitos específicos na legislação brasileira.

ISBN 978-65-89883-08-1

1. Biodiversidade - Conservação - Legislação - Brasil. 2. Direito ambiental - Aspectos sociais. 3. Povos indígenas - Situação legal, leis, etc. - Brasil. 4. Povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais - Direitos fundamentais. I. Cunha, Manuela Carneiro da (org.). II. Magalhães, Sônia Barbosa (org.). III. Adams, Cristina (org.). IV. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. V. Alguns direitos específicos na legislação brasileira.

CDD 342.810872

---

Ficha catalográfica: Rosângela P. Batista - CRB-8 01465/O

*Este trabalho é dedicado aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.*

## **Apresentação**

Como os povos tradicionais contribuem para a biodiversidade do Brasil? Em que medida as políticas públicas afetam esses povos e suas contribuições? São esses os temas que esta obra aborda. Mais de duzentos pesquisadores entre acadêmicos, indígenas, quilombolas, membros de comunidades tradicionais e técnicos de instituições públicas, procuraram reunir, durante quatro anos (2018-2021), o que até hoje se sabe para fundamentar as respostas.

Esses temas, em si, não são novos. A Convenção da Diversidade Biológica, de 1992, pôs em relevo a importância dos povos indígenas e comunidades locais para a biodiversidade. A Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, a IPBES, desde sua criação em 2012, se propôs a inclusão do conhecimento, práticas e inovações dos povos indígenas e comunidades locais nos seus relatórios continentais ou globais.

O que é novo, portanto, não são os temas e as fontes a que recorreremos, e sim o âmbito e a especial atenção dada a povos indígenas, quilombolas e às muitas comunidades tradicionais, que representam a megadiversa população tradicional que vive e atua em um país biologicamente também megadiverso. O Brasil, por essas duas características, tem uma responsabilidade ímpar no desenho de políticas públicas sociais e ambientais. O que a Costa Rica representou em políticas de biodiversidade, o Brasil pode vir a se tornar nas de sociobiodiversidade.

Seguimos nesta pesquisa a inspiração dos relatórios da Plataforma IPBES. Os seus destinatários primários são os tomadores de decisão, o que não lhe diminui o valor documental e de análise para especialistas diversos, entre eles os próprios povos tradicionais e os historiadores das gerações futuras. Na linha do IPBES, trata-se de um grande levantamento de dados e informações secundárias, compilados e analisados para trazer elementos de respostas às perguntas propostas pelo projeto. Alguns capítulos, entretanto, trazem informações primárias, incluindo mapas, produzidas especificamente para este fim.

A Amazônia é o bioma sobre o qual se conseguiu reunir mais documentação, assim como há maior volume de informações sobre povos indígenas. Esse viés é atribuível à diferença no volume de fontes e de pesquisas. Por enquanto, são menos abundantes as fontes disponíveis sobre quilombolas e comunidades tradicionais. Basta lembrar que a população quilombola iria figurar, pela primeira vez, apenas no censo populacional que estava previsto para 2020. Mas começam a se avolumar dados sobre a importância das contribuições de povos tradicionais e de quilombolas para a biodiversidade, e a pesquisa deverá prosseguir com novos pesquisadores.

A obra se agigantou ao longo do percurso. São seis partes, contendo 17 seções, cada uma composta por vários capítulos. A última parte, trazendo três seções, é dedicada a pesquisas interculturais realizadas especificamente para este projeto, a fim de evidenciar a fecundidade da colaboração entre regimes distintos de conhecimentos sobre o ambiente, as vidas e o funcionamento do mundo. Pareceu-nos mais razoável repartir a publicação em volumes no portal da SBPC. Cada volume corresponde a uma seção temática, e não seguirá no portal a ordem do plano geral da obra, que consta abaixo. Ao final, todos os volumes serão juntados em uma única edição, acrescida de uma introdução geral.

São Paulo e Belém, 28 de março de 2021.

***Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams***



## **Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**

**Contribuições dos povos  
indígenas, quilombolas  
e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade,  
políticas e ameaças**

# **POVOS TRADICIONAIS E BIODIVERSIDADE NO BRASIL**

## **Contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças**

### **PARTE I. TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

- SEÇÃO 1. QUEM SÃO, QUANTOS SÃO
- SEÇÃO 2. TERRITÓRIOS (ONDE ESTÃO?)
- SEÇÃO 3. DIFICULDADES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS
- SEÇÃO 4. ALGUNS DIREITOS ESPECÍFICOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

### **PARTE II. CONTRIBUIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS À BIODIVERSIDADE**

- SEÇÃO 5. OS TERRITÓRIOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS PROTEGEM A BIODIVERSIDADE?
- SEÇÃO 6. BIODIVERSIDADE E AGROBIODIVERSIDADE COMO LEGADOS DE POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 7. GERAR, CUIDAR E MANTER A DIVERSIDADE BIOLÓGICA
- SEÇÃO 8. CONHECIMENTOS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE

### **PARTE III. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

- SEÇÃO 9. INCENTIVOS AO USO DA TERRA E PRODUÇÃO
- SEÇÃO 10. POLÍTICAS EDUCACIONAIS, DE SAÚDE E DE PROTEÇÃO SOCIAL



## **PARTE IV. POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMEAÇAM OS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

- SEÇÃO 11. PROJETOS ECONÔMICOS E DE INFRAESTRUTURA
- SEÇÃO 12. CONFLITOS
- SEÇÃO 13. AMEAÇAS

## **PARTE V. AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS**

- SEÇÃO 14. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS SUBSCRITAS PELO BRASIL

## **PARTE VI. PESQUISAS INTERCULTURAIS**

- SEÇÃO 15. POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 16. COMUNIDADES TRADICIONAIS
- SEÇÃO 17. QUILOMBOLAS



# Agradecimentos

O contexto: em 2011, o MCTI acolheu e colocou no plano plurianual a proposta de testar um programa inovador. Tratava-se de apoiar pesquisas interculturais, reunindo cientistas e membros de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais em torno de temas de interesse mútuo, bem como fortalecer pesquisas independentes empreendidas por povos tradicionais. Com esse propósito, o MCTI encomendou e repassou ao CNPq as verbas para dois projetos. O primeiro projeto se propôs estabelecer as bases de um tal programa e realizar experiências-piloto. O segundo projeto foi iniciado em 2018 e deu origem ao trabalho que agora apresentamos. Sua inspiração foram os relatórios da Plataforma IPBES.

São muitas as instituições e pessoas a que devemos agradecimentos:

ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) que encomendou a pesquisa; ao CNPq que a viabilizou (Processo CNPQ 421752/2017-3); ao generoso doador que quer ficar anônimo e à Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos (BPBES) que fizeram aportes suplementares ao orçamento do projeto; à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que acolheu o projeto desde o início e o publica em seu portal; à Biblioteca Guita e José Mindlin da Universidade de São Paulo (USP), que se dispôs a receber, conservar e abrir para consulta o conjunto da obra e o acervo documental que o acompanha; ao Instituto Socioambiental (ISA), grande fonte de documentação e informações; à Universidade Federal do Pará e à Universidade de São Paulo que acolheram a proposta em sua plataforma de projetos;

a Aline Santos Lopes, Aloizio Mercadante, Andréa Dias Victor, Bruno Marangoni Martinelli, Eunice Fernandes Personini, Fábio Scarano, Helena Nader, Ildeu de Castro Moreira, Léa Gomes de Oliveira, Mercedes Bustamante;

e a todos os que colaboraram voluntariamente com este gigantesco levantamento!



**PARTE I**  
**TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS**  
**POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS**  
**E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

## **Seção 4**

### **Alguns direitos específicos na legislação brasileira**

**Autores:**

*Andrew Toshio Hayama; Biviany Rojas Garzón; Débora Paleo Mourão; Instituto Socioambiental (ISA); Juliana de Paula Batista; Liana Amin Lima da Silva; Luciana Carvalho; Manuela Carneiro da Cunha; Maria Luiza Grabner; Nurit Bensusan; Observatório de Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato; Renan Sotto Maior; Sônia Barbosa Magalhães.*

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>4.1. TRATADOS INTERNACIONAIS VIGENTES NO BRASIL RELEVANTES PARA DIREITOS DE POVOS INDÍGENAS E POVOS TRADICIONAIS EM GERAL</b> .....	<b>15</b>
<i>Maria Luiza Grabner, Débora Paleo Mourão , Andrew Toshio Hayama, Instituto Socioambiental (ISA)</i>	
4.1.1. Enunciados da 6ª Câmara do Ministério Público Federal sobre a Convenção no 169/OIT.....	<b>19</b>
<b>4.2. DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO: MARCO NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL</b> .....	<b>21</b>
<i>Liana Amin Lima da Silva</i>	
4.2.1. Convenção nº 169 da OIT: ratificação, vigência e status normativo no Brasil.....	<b>22</b>
4.2.1.1. Direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado: horizonte do processo de consulta.....	<b>25</b>
4.2.2. Declarações das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).....	<b>27</b>
4.2.3. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016).....	<b>27</b>
4.2.4. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	<b>28</b>
<i>Liana Amin Lima da Silva</i>	
4.2.5. Diretrizes básicas para observância em um processo de CCLPI.....	<b>31</b>
<b>4.3. DIREITOS DAS COMUNIDADES INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E TRADICIONAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b> .....	<b>33</b>
<i>Biviany Rojas Garzón e Juliana de Paula Batista</i>	
4.3.1. Povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: a previsão constitucional dos direitos à terra, à cultura e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	<b>33</b>
4.3.2. O Licenciamento ambiental de obras e atividades que impactam as terras e os povos indígenas, quilombolas e tradicionais.....	<b>35</b>
4.3.3. Participação de órgãos intervenientes durante o processo de licenciamento ambiental relacionado com povos indígenas e comunidades quilombolas.....	<b>37</b>
4.3.4. Licenciamento ambiental: gargalos à luz dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.....	<b>40</b>
4.3.5. Fragilidade no monitoramento, fiscalização e controle social das licenças ambientais e suas condicionantes.....	<b>45</b>
4.3.6. Os desafios do licenciamento diante das mudanças atualmente em discussão no Congresso Nacional e no Conama.....	<b>49</b>
4.3.7. Considerações finais.....	<b>50</b>

<b>4.4. LEGISLAÇÃO DE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS.....</b>	<b>51</b>
<i>Nurit Bensusan</i>	
4.4.1. Marco legal de acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético (Lei nº 13.123/15 e Decreto nº 8.772/2016).....	<b>51</b>
4.4.2. Conhecimento tradicional: proteção em xeque.....	<b>53</b>
4.4.3. Implementação do marco legal vigente: bem-vindo ao limbo.....	<b>59</b>
4.4.4. Ameaças aos conhecimentos tradicionais.....	<b>60</b>
<b>4.5. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A TODOS OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DO BRASIL.....</b>	<b>64</b>
<i>Maria Luiza Grabner, Débora Paleo Mourão , Andrew Toshio Hayama, Instituto Socioambiental (ISA), Luciana Carvalho</i>	
<b>4.6. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL ESPECIFICAMENTE AOS POVOS INDÍGENAS E ENUNCIADOS DA 6ª CÂMARA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.....</b>	<b>69</b>
<i>Maria Luiza Grabner, Débora Paleo Mourão , Andrew Toshio Hayama, Instituto Socioambiental (ISA)</i>	
4.6.1. Legislação .....	<b>69</b>
4.6.2. Enunciados da 6ª Câmara do MPF sobre povos indígenas.....	<b>71</b>
4.6.3. Índios isolados: políticas públicas e arcabouço jurídico.....	<b>75</b>
<i>Observatório de Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato</i>	
4.6.3.1. Normativas da Funai.....	<b>78</b>
<b>4.7. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA E ENUNCIADOS DA 6ª CÂMARA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SOBRE POVOS QUILOMBOLAS.....</b>	<b>80</b>
<i>Maria Luiza Grabner, Débora Paleo Mourão, Andrew Toshio Hayama, Instituto Socioambiental (ISA)</i>	
4.7.1. Legislação.....	<b>80</b>
4.7.2. Enunciados da 6ª Câmara do MPF sobre povos quilombolas.....	<b>82</b>
<b>4.8. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA E ENUNCIADOS DA 6ª CÂMARA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SOBRE COMUNIDADES TRADICIONAIS.....</b>	<b>84</b>
<i>Maria Luiza Grabner, Débora Paleo Mourão , Andrew Toshio Hayama</i>	
4.8.1. Legislação .....	<b>84</b>
4.8.2. Enunciados da 6ª Câmara do MPF sobre comunidades tradicionais.....	<b>85</b>
4.8.3. Definições e legislação específica adicional .....	<b>86</b>
4.8.3.1. ANDIROBEIRAS.....	<b>86</b>
4.8.3.2. APANHADORES DE SEMPRE-VIVA.....	<b>87</b>
4.8.3.3. BENZEDEIROS.....	<b>87</b>
4.8.3.4. CAATINGUEIROS.....	<b>88</b>
4.8.3.5. CABOCLOS.....	<b>88</b>
4.8.3.6. CAIÇARAS.....	<b>89</b>
4.8.3.7. CASTANHEIROS.....	<b>89</b>
4.8.3.8. CATADORES DE MANGABA.....	<b>89</b>
4.8.3.9. CIGANOS.....	<b>90</b>
4.8.3.10. CIPOZEIROS.....	<b>91</b>

4.8.3.11. EXTRATIVISTAS.....	91
4.8.3.12. FAXINAL.....	91
4.8.3.13. FUNDO E FECHO DE PASTO.....	93
4.8.3.14. GERAIZEIROS.....	94
4.8.3.15. ILHÉUS.....	94
4.8.3.16. ISQUEIROS.....	95
4.8.3.17. MORROQUIANOS.....	95
4.8.3.18. PANTANEIROS.....	95
4.8.3.19. PESCADORES ARTESANAIS.....	96
4.8.3.20. PIAÇABEIROS.....	97
4.8.3.21. POMERANOS.....	97
4.8.3.22. POVOS DE TERREIRO.....	98
4.8.3.23. QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU.....	98
4.8.3.24. RAIZEIROS.....	100
4.8.3.25. RETIREIROS.....	100
4.8.3.26. RIBEIRINHOS.....	100
4.8.3.27. SERINGUEIROS.....	101
4.8.3.28. VAZANTEIROS.....	102
4.8.3.29. VEREDEIROS.....	103
4.8.4. Instrumentos de destinação de áreas às comunidades tradicionais.....	105
<i>Maria Luiza Grabner</i>	
4.8.4.1. Termo de Autorização de Uso Sustentável.....	105
4.8.4.2. Autorização de Uso.....	111
4.8.4.3. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).....	111
4.8.4.4. Transferência (gratuita).....	112
4.8.5 Instrumentos de destinação de terras para assentamentos.....	112
<i>Maria Luiza Grabner</i>	
4.8.5.1. Modalidades de Projetos criados pelo Incra atualmente.....	112
<b>4.9. LEGISLAÇÃO PERTINENTE À PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE.....</b>	<b>116</b>
<i>Maria Luiza Grabner, Débora Paleo Mourão, Andrew Toshio Hayama, Instituto Socioambiental (ISA)</i>	
4.9.1. Unidades de Conservação.....	117
<b>4.10. LEGISLAÇÃO PREVISTA NO SISTEMA NORMATIVO INTERNO PARA O ENFRENTAMENTO DOS CONFLITOS EM CASOS CONCRETOS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS .....</b>	<b>119</b>
4.10.1. Outras soluções institucionais possíveis, que já vêm sendo utilizadas em casos concretos para o enfrentamento dos conflitos decorrentes de sobreposição entre territórios tradicionais e Unidades de Conservação.....	121
4.10.2. Concessão de TAUS e Unidades de Conservação .....	123
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>126</b>

# BOXES

<b>BOX 1 – SUJEITOS DE DIREITO DA CONVENÇÃO Nº 169: QUEM SÃO OS “POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS” NO BRASIL?.....</b>	<b>23</b>
---	-----------

*Liana Amin Lima da Silva*

<b>BOX 2 – JURISPRUDÊNCIA NACIONAL E O RECONHECIMENTO DAS COMUNIDADES LOCAIS TRADICIONAIS COMO SUJEITOS DE DIREITO DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT.....</b>	<b>25</b>
--	-----------

*Liana Amin Lima da Silva*

<b>BOX 3 – LIÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>30</b>
--	-----------

*Liana Amin Lima da Silva*

<b>BOX 4 – UM EXEMPLO: CORANTE DE AÇÁI PARA CIRURGIAS INTRAOCULARES.....</b>	<b>59</b>
--	-----------

*Nurit Bensusan*

<b>BOX 5 – O CASO DO ACHEFLAN: UM DESRESPEITO E UMA AMEAÇA.....</b>	<b>63</b>
---	-----------

*Nurit Bensusan*

<b>BOX 6 – POVOS ISOLADOS.....</b>	<b>77</b>
------------------------------------	-----------

*Renan Sotto Maior*

<b>BOX 7 – ATINGIDOS PELA BASE DE ALCÂNTARA.....</b>	<b>104</b>
--	------------

*Maria Luisa Grabner*

<b>BOX 8 – POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS.....</b>	<b>105</b>
--	------------

*Maria Luisa Grabner e Sônia Barbosa Magalhães*

<b>BOX 9 – COVID-19: LEI Nº 14.021, DE 7 DE JULHO DE 2020.....</b>	<b>125</b>
--	------------

*Sônia Barbosa Magalhães e Manuela Carneiro da Cunha*

# SEÇÃO 4

## Alguns direitos específicos na legislação brasileira

### Introdução

Nesta seção, foram reunidas algumas informações da legislação em vigor no Brasil, que incidem em direitos territoriais, culturais e de gestão de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Trata-se não só de direitos constitucionais, como de direitos supralegais oriundos de tratados e convenções internacionais ratificados e promulgados no Brasil, direitos estabelecidos na legislação nacional, e até eventualmente na legislação estadual e municipal.

No primeiro capítulo, arrolam-se os direitos oriundos de tratados e convenções internacionais além de enunciado da 6ª Câmara do Ministério Público Federal (MPF), encarregada da defesa dos direitos indígenas e dos povos quilombolas e comunidades tradicionais, em virtude dos artigos 129 e 232 da Constituição Federal.

O exercício do direito à consulta prévia em geral e notadamente no quadro do licenciamento ambiental é apresentado em minucioso detalhe nos dois capítulos seguintes. A estes, seguem-se a apresentação e discussão da legislação de acesso aos conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios.

O Capítulo 4.5. detalha diversos instrumentos legais e suas bases jurídicas aplicáveis a todos os povos tradicionais do Brasil, seja no que diz respeito à ocupação e ao uso de áreas territoriais; seja no que diz respeito à diversidade cultural, ao patrimônio cultural material e imaterial e à biodiversidade.

A seguir são apresentados diversos instrumentos legais e bases jurídicas específicas: no capítulo 4.6, relativos aos povos indígenas; no capítulo 4.7, relativo aos quilombolas; e no capítulo 4.8 relativo às comunidades tradicionais. Tendo em vista o tema da biodiversidade e a frequente sobreposição de unidades de conservação com terras de comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas, apresentam-se a legislação específica de proteção à biodiversidade e a descrição das regras atinentes aos diversos tipos de áreas de proteção ambiental, bem como, no Capítulo 4.10, algumas formas de compatibilização ou acordos para dirimir conflitos.

Vale a pena salientar uma recente novidade na área legislativa: o sucesso em 2020 de uma proposta de lei emergencial, com inspiração e relatoria da única deputada federal indígena, Joênia Wapixana, apresentada no Box 9, que garantiu proteção especial do governo a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais durante a pandemia de COVID-19.

De resto, cabe salientar que a legislação está continuamente em fluxo, e neste momento – falamos de 2021 – direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais estão ameaçados por diversos projetos de lei. As principais ameaças legislativas até o primeiro semestre de 2021 estão descritas na Seção 13.

## 4.1. TRATADOS INTERNACIONAIS VIGENTES NO BRASIL RELEVANTES PARA DIREITOS DE POVOS INDÍGENAS E POVOS TRADICIONAIS EM GERAL

**Maria Luiza Grabner<sup>1</sup>, Débora Paleo Mourão<sup>2</sup>, Andrew Toshio Hayama<sup>3</sup>, Instituto Socioambiental (ISA)<sup>4</sup>.**

Tratados internacionais de direitos humanos e tratados pertinentes a assuntos indígenas, bem como quilombolas e de outras comunidades tradicionais, que reafirmam direitos fundamentais de caráter individual e coletivo ratificados pelo Brasil, são vigentes no país e têm nível superior ao da legislação ordinária.

- **Declaração Universal dos Direitos do Homem** (1948), artigo 25(1): *“Todos têm direito a um padrão de vida adequado de saúde e bem-estar para si e para sua família, incluindo alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os necessários serviços sociais, e o direito à segurança no advento de desemprego, doença, incapacidade, viuvez, velhice ou falta de condições de subsistência em circunstâncias acima de seu controle”*.
- **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem** (1948), artigo XI, *“toda pessoa tem o direito à preservação da sua saúde por meio de medidas sanitárias e sociais relacionada à alimentação, vestuário, moradia e cuidados médicos, na extensão permitida pelos recursos públicos e comunitários”*; artigo XXII, *“toda pessoa tem o direito à propriedade privada para o alcance de suas necessidades essenciais de moradia adequada e para a manutenção de sua dignidade individual”*.
- **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos** (1966), promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592 de 6/07/1992<sup>5</sup>; artigo 27: *“nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”*.
- **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (1966) (PIDESC), artigo 11(1) *“os Estados, partes presentes ao Pacto, reconhecem o direito de todos a ter um adequado padrão de vida para si e sua família, incluindo adequada*

1 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

2 Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

3 Defensor Público do Estado de São Paulo, Regional Vale do Ribeira. Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS).

4 Colaborou Jacqueline Barbosa, Analista do Ministério Público Federal, lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

5 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm).

*alimentação, vestuário e moradia, e a contínua melhoria de suas condições de vida. Os Estados partes adotarão as medidas adequadas para a realização deste direito reconhecendo, para este efeito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento”.*

- **Convenção Americana de Direitos Humanos** (1969), assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969: *Artigo 4, direito à vida; Artigo 5, direito a tratamento humano; Artigo 7, direito à liberdade pessoal; Artigo 10, direito à compensação; Artigo 11, direito à saúde, alimentação e moradia; Artigo 21, direito à propriedade.*
- **Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** (1965), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 65.810 de 08/12/1969<sup>6</sup>;
- **Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural** (1972), promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12/12/1977;
- **DECRETO Nº 80.978 DE 12/12/77.** Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972.

- **Trechos relevantes**

- *Constatando que o patrimônio cultural e o patrimônio natural encontram-se cada vez mais ameaçados de destruição não somente devido a causas naturais de degradação, mas também pelo desenvolvimento social e econômico agravado por fenômenos de alteração ou de destruição ainda mais preocupantes,*
- *Considerando que a degradação ou o desaparecimento de um bem cultural e natural acarreta um empobrecimento irreversível do patrimônio de todos os povos do mundo,*
- *Considerando que a proteção desse patrimônio em âmbito nacional é muitas vezes insatisfatório devido à magnitude dos meios necessários e à insuficiência dos recursos financeiros, científicos e técnicos do país em cujo território se localiza o bem a ser salvaguardado,*
- *Artigo 1º. Para os fins da presente Convenção são considerados “patrimônio cultural”:*
  - *os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e*

---

6 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.htm).

*conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,*

*- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,*

*- os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza assim como áreas, incluindo os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.*

- *Artigo 7º. Para os fins da presente Convenção, entende-se por proteção internacional do patrimônio mundial cultural e natural o estabelecimento de um sistema de cooperação e de assistência internacional destinado a auxiliar os Estados Partes da Convenção nos esforços empreendidos para preservar e identificar esse patrimônio.*
- **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710 de 21/11/1990<sup>7</sup>.
- **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** – Organização das Nações Unidas (ONU) – promulgado pelo Decreto nº 591, de 6/7/1992;
- **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)** – Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6/11/1992;
- **Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável** de 1992;
- **Conferência sobre Assentamentos Humanos** de 1996;
- **Convenção da Diversidade Biológica**, promulgada pelo Decreto nº 2.519 de 16/03/1998<sup>8</sup>.

*Artigo 8. Conservação in situ.*

*Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:*

*[...]*

---

7 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm).

8 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm).

*j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;*

*Artigo 10. Utilização Sustentável de Componentes da Diversidade Biológica. Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:*

*[...]*

*c) Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável;<sup>9</sup>*

- **Protocolo de Nagoya**<sup>10</sup> é um regime internacional dentro do marco da Convenção Sobre a Diversidade Biológica (CDB)<sup>11</sup> que proporciona uma transparência jurídica para provedores e usuários de recursos genéticos e conseqüentemente a repartição justa e equitativa de seus benefícios.
- **Protocolo de São Salvador** – Protocolo Adicional à Convenção Interamericana de Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador; promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.
- **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**, aprovada pela UNESCO em 2001 que, no artigo 4º, proclama que a “defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana”.
- **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais**, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/6/2002, e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19/4/2004 e consolidado no Decreto Legislativo nº 10.088, de 05/11/2019<sup>12</sup>.
- **Observações Conclusivas do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao Brasil**, maio de 2003. E/ C.12/1/Add.87.

9 Lei nº 13.123/2015 regulamenta o artigo 1º, a alínea j do artigo 8, a alínea c do artigo 10, o artigo 15 e os §§ 3º e 4º do artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Veja neste volume: Capítulo 4.4. Legislação de acesso e repartição de benefícios. Esta lei regulamenta também o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal. Veja neste volume: Capítulo 4.5. Legislação aplicável a todos os povos e comunidades tradicionais do Brasil.

10 Disponível em: [http://www.pacari.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Protocolo\\_Nagoya\\_Espanhol.pdf](http://www.pacari.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Protocolo_Nagoya_Espanhol.pdf). Acesso em: 30 maio 2019.

11 Disponível em: <http://www.pacari.org.br/wp-content/uploads/2012/04/CDB.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

12 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm).

- **Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO-2005)**, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 485/2006 e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 6.177, de 1/8/2007; que afirma, no item 6 do artigo 2º, a diversidade cultural como uma “*grande riqueza para os indivíduos e as sociedades*”, sendo a “*proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural [uma] condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras*”.
- **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/4/2006**. Refere-se aos instrumentos internacionais existentes em matéria de direitos humanos, em particular à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966.
- **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU), aprovada pela 107ª Sessão Plenária de 13/9/2007**, que, em seu preâmbulo, afirma “que todos os povos contribuem para a diversidade e a riqueza das civilizações e culturas, que constituem patrimônio comum da humanidade”<sup>13</sup>.
- **Declaração Americana sobre os direitos dos Povos Indígenas**, aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 15 de junho de 2016.
- **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais**, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 17 de dezembro de 2018.
- **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**, aprovada em 2013 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 1/2021<sup>14</sup>.

#### **4.1.1. Enunciados da 6ª Câmara do Ministério Público Federal sobre a Convenção nº 169/OIT<sup>15</sup>**

- **Enunciado da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR nº 25, de 5/12/2014)**: *Os direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais têm fundamento constitucional (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (Convenção nº 169 da OIT). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da*

<sup>13</sup> Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162708>. Acesso em: 26 fev. 2019.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-304416057> e [https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-68\\_Convencao\\_Interamericana\\_racismo\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_Convencao_Interamericana_racismo_POR.pdf).

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy\\_of\\_enunciados/enunciados](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados).

*Lei nº 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei nº 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais de hierarquia supralegal.*

- **Enunciado da 6ª CCR nº 29, de 5/12/2014:** *A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.*
- **Enunciado da 6ª CCR nº 15, de 5/12/2014:** *O estudo dos impactos de um empreendimento sobre os povos indígenas e quilombolas não depende de demarcação formal das respectivas terras.*
- **Enunciado da 6ª CCR nº 01 de 18/5/2021:** *a consulta é uma oportunidade para a reflexão intercultural entre o Estado e os povos indígenas. Desse modo, a participação pressupõe a boa-fé, imprescindível para a constituição dos meios válidos para se chegar a um consentimento ou a um acordo. O que significa que, antes de iniciado um processo decisório, as partes devem se colocar em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar à melhor decisão.*
- **Enunciado da 6ª CCR nº 1 de 18/5/2021:** *o direito à consulta constitui-se em um mecanismo que possibilita o diálogo entre governos e povos potencialmente atingidos e, para tal, é mandamental a verificação prévia da relação de causa e efeito entre a medida proposta e impactos (negativos e/ou positivos) produzidos sobre o grupo e/ou sobre seus direitos coletivos, bem como devem ser respeitados os seus princípios da boa-fé e ocorrer de forma livre, prévia, informada e culturalmente adequada para que não se transforme em mera formalidade procedimental.*

## 4.2. DIREITO À CONSULTA E AO CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO: MARCO NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL

*Liana Amin Lima da Silva*<sup>16</sup>

“Nós resolvemos fazer este documento [protocolo de consulta] porque muitas vezes vemos que o governo quer fazer coisas para os Wajãpi, mas não pergunta para nós o que é que estamos precisando e querendo. Outras vezes o governo faz coisas no entorno da Terra Indígena Wajãpi que afetam nossos direitos, mas também não pergunta nossa opinião. O governo nunca fez uma consulta ao povo Wajãpi” (API-NA *et al.*, 2014, p. 7).

O Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado é um direito fundamental dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, respaldado pela Constituição Federal de 1988, Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais, de 1989, Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

A Convenção nº 169 da OIT representa no âmbito internacional um marco normativo que supera o paradigma do indigenismo integracionista. Consagra o direito ao autorreconhecimento, direitos de participação, consulta e consentimento livre, prévio e informado.

O enfoque integracionista já não podia seguir vigente como princípio norteador na relação entre os Estados e os povos indígenas. Diante das reivindicações das próprias organizações de povos indígenas em nível nacional e internacional, iniciou-se, na década de 1980, um intenso debate que ensejou na revisão da Convenção nº 107 de 1957, no âmbito da OIT.

Como Huaco Palomino (2015, p. 54) observa, a definição do conteúdo do artigo 1º da Convenção nº 169 marcou uma das controvérsias internacionais mais importantes no que concerne aos direitos dos povos indígenas, com a abordagem da questão da subjetividade internacional enquanto povos, assim como o alcance de seu direito coletivo à livre determinação.

O direito ao consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e comunidades locais tradicionais, foi consolidado na Convenção nº 169 da OIT, Declaração das Nações Unidas (2007) e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em matéria de

---

<sup>16</sup> Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Pós-Doutoranda em Direito e Doutora em Direito Socioambiental (PUCPR). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) (Projeto CNPq Universal).

conservação da sociobiodiversidade, foi previsto na Convenção da Diversidade Biológica (CDB), assinada na ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992, ratificada pelo Brasil em 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998.

#### **4.2.1. Convenção nº 169 da OIT: ratificação, vigência e status normativo no Brasil**

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, foi aprovada em 1989, em Genebra, no âmbito da OIT e ratificada pelo Brasil em 2002 (Decreto Legislativo nº 143/2002), entrou em vigor para o Brasil em 2003, sendo promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 e, posteriormente, pelo Decreto nº 10.088 de 05 de novembro de 2019, que consolida no âmbito nacional as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil.

A Convenção nº 169 é autoaplicável para os países que a ratificaram, ou seja, não depende de lei, decreto ou regulamentação complementar para que seja observada e cumprida pelos Estados.

A Carta Constitucional de 1988 prevê uma cláusula de abertura à recepção e complementaridade dos direitos humanos consagrados nos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Tal regra constitucional ampara o entendimento de que o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado é um direito fundamental. A Constituição protege os Direitos Humanos previstos nos Tratados nos quais o Brasil seja signatário, prevalecendo a interpretação da norma mais protetiva aos direitos humanos.<sup>17</sup>

No que tange ao status normativo da Convenção nº 169, por se tratar de um tratado de direitos humanos, considera-se a natureza de matéria constitucional da Convenção<sup>18</sup>, ou seja, está acima das normas infraconstitucionais, de modo que é possível invocar o *controle jurisdicional de convencionalidade das leis*<sup>19</sup>, para fins de observância dos direitos garantidos na Convenção nº 169 da OIT.

Os direitos humanos e direitos fundamentais são aptos a serem invocados desde logo pelo jurisdicionado, o que garante a autoaplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT de modo complementar à Constituição Federal de 1988. Conforme estabelece o art. 5º em seu parágrafo

17 Entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, destacam-se a prevalência dos direitos humanos e a autodeterminação dos povos (art. 4º, II e III, Constituição Federal de 1988).

18 Sobre a internalização dos tratados de direitos humanos, o Supremo Tribunal Federal (STF), em dezembro de 2008, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE no 466.343-1 SP, Rel. Min. Cezar Peluso) pela inadmissibilidade absoluta da prisão civil do depositário infiel, à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), promoveu a revisão de sua jurisprudência sobre o *status* normativo dos tratados de direitos humanos, prevalecendo o entendimento jurisprudencial da supralegalidade dos tratados de direitos humanos, anteriores à Emenda Constitucional no 45 de 2004, que acresce o § 3º ao artigo 5º da Constituição: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Dez anos após, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI no 3.239), em fevereiro de 2018, o Ministro Celso de Mello defendeu a natureza constitucional da Convenção no 169, para além da própria noção de supralegalidade”.

19 Nesse sentido ver Mazzuoli (2016).

§ 1º: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Conforme o § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Tal regra constitucional fortalece o Estado Democrático de Direito com o princípio do não retrocesso em matéria de direitos humanos, ao estabelecer que o Estado não poderá reduzir a proteção conferida aos direitos humanos.

Nesse sentido, compreende-se que a oitiva constitucional indígena<sup>20</sup> prevista no artigo 231, § 3º, deve ser interpretada e implementada à luz do direito fundamental à consulta e consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas e tribais, a partir da entrada em vigor da Convenção nº 169 da OIT para o Brasil, ou seja, a partir de 25 de julho de 2003 (um ano após a ratificação).

### **BOX 1 – Sujeitos de Direito da Convenção nº 169: quem são os “povos indígenas e tribais” no Brasil?**

*Liana Amin Lima da Silva*<sup>21</sup>

Os sujeitos coletivos de direito da Convenção nº 169, conforme definido no artigo 1º, são os chamados povos indígenas e tribais, em países independentes. No Brasil, os sujeitos da Convenção nº 169 são identificados como povos indígenas e povos tradicionais, incluindo comunidades quilombolas, os diversos povos e comunidades locais tradicionais, grupos com identidade étnica e cultural diferenciada, modo de vida tradicional e territorialidade própria.

No Brasil, de acordo com os números oficiais do último censo do IBGE, de 2010, são 305 os povos indígenas e 896,9 mil a população indígena<sup>22</sup>. A Convenção nº 169 da OIT define povos indígenas como aqueles que descendem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou colonização, ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais, e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas (artigo 1º – 1, b).

Os povos “tribais” ou tradicionais, sujeitos da Convenção nº 169 (art. 1º – 1, a), são aqueles “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.

20 Artigo 231, § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

21 Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) (Projeto CNPq Universal).

22 IBGE. Censo de 2010. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 mar. 2021.

O Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definiu os povos e comunidades tradicionais como:

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.

Tanto o Decreto nº 6.040/2007 quanto o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 – que disciplina os procedimentos de titulação e demarcação de terras quilombolas –, na convergência com os direitos previstos na Convenção nº 169, reforçam o critério da autoatribuição (autorreconhecimento) dos povos e comunidades tradicionais, em consonância com o artigo 1º – 2 da Convenção nº 169.

Em 2006, foi criada a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), para fins de construção e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que foi promulgada pelo Decreto 6.040 de 2007.<sup>23</sup>

Em 2016, foi instituído o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais<sup>24</sup>. Os grupos que compõem o CNPCT são: os povos indígenas, as comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro, povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre-vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fecho de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos<sup>25</sup>

23 BRASIL. Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20). Acesso em: 20 mar. 2019.

24 Em 11 de abril de 2019, o CNPCT teve sua existência ameaçada pelo governo do presidente Bolsonaro (Decreto nº 9.759/2019), por meio de um decreto visivelmente inconstitucional, houve uma tentativa de extinguir diversos órgãos colegiados que legitimavam o exercício da democracia participativa junto ao Governo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

25 Ver Capítulo 4.8.3. neste volume.

## **BOX 2 – Jurisprudência nacional e o reconhecimento das Comunidades Locais Tradicionais como sujeitos de direito da Convenção nº 169 da OIT**

*Liana Amin Lima da Silva*<sup>26</sup>

- Caso envolvendo as comunidades de pescadores artesanais com território em área de sobreposição ao Parque Nacional do Superagui (Paraná). Justiça Federal. 1ª Vara Federal de Paranaguá. Ação Civil Pública nº 5000742-88.2015.4.04.7008/PR. Decisão de 26 de maio de 2015.
- Caso do reconhecimento das comunidades tradicionais ribeirinhas afetadas pelo Polo Naval no Amazonas. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo Nº 0006962-86.2014.4.01.3200. Decisão de 16 de maio de 2016.
- Caso das comunidades quilombolas e tradicionais afetadas pelo projeto de terminal portuário na grande área do Maicá (Pará). Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0000377-75.2016.4.01.3902. Decisão de 24 de maio de 2016.
- Caso das comunidades tradicionais do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Lago Grande, em Santarém (Pará) e a proibição de ingresso de empresas mineradoras sem a realização da consulta prévia, livre e informada, e de concessão de licença ou autorização minerária. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 1000362-21.2018.4.01.3902 – 2ª Vara da Justiça Federal em Santarém. Decisão de 29 de outubro de 2018.
- Caso de reconhecimento dos ribeirinhos amazônicos, além dos povos indígenas Arara, Juruna, Parakanã, Xikrin, Xipáia-Kuruáia, Kayapó e Araweté, como atingidos pela UHE Belo Monte. Justiça Federal. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisão em Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA.

### **4.2.1.1. Direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado: horizonte do processo de consulta**

Há situações nas quais “o consentimento não é só o horizonte ou finalidade de um procedimento, mas requisito para que o Estado tome uma decisão”. Segundo Fajardo Yrigoyen, é o caso de situações previstas normativamente e outras nas quais se pode colocar em risco direitos fundamentais dos povos, como a integridade ou o modo de subsistência, como o que tem estabelecido a jurisprudência do sistema interamericano. Segundo a autora, são situações as

<sup>26</sup> Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) (Projeto CNPq Universal).

quais o direito internacional exige o consentimento prévio, livre e informado para que o Estado possa adotar uma decisão (FAJARDO YRIGOYEN, 2011). O então Relator da ONU para os Povos Indígenas, James Anaya, determinou que “é essencial o consentimento livre, prévio e informado para a proteção dos direitos humanos dos povos indígenas na relação com grandes projetos de desenvolvimento” (ANAYA, 2009).

O direito ao consentimento livre, prévio e informado, conforme Fajardo Yrigoyen define, é um direito reforçado de caráter específico que constitui um requisito adicional ao exercício de outros direitos (como a participação ou a consulta prévia<sup>27</sup>) para que o Estado possa tomar uma decisão, quando a matéria em questão puder afetar direitos fundamentais dos povos indígenas e puser em risco sua integridade (FAJARDO YRIGOYEN, 2011, p. 16).

Das situações nas quais se exige o consentimento prévio, livre e informado, e suas fontes:

### **1. Traslados populacionais**

Convenção nº 169, art.16. Somente cabe traslado: a) com o consentimento livre, prévio e informado, ou b) procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

Declaração ONU, art. 10. Somente cabe traslados voluntários: a) com o consentimento livre, prévio e informado, e b) Acordo prévio de indenização justa e equitativa.

### **2. Medidas especiais de salvaguarda**

Convenção nº 169, art. 4. O Estado não pode adotar medidas especiais [de salvaguarda] contrárias aos desejos livremente expressados pelos povos.

### **3. Armazenamento ou dejetos de materiais perigosos**

Declaração ONU, art. 29. Não se armazenarão nem eliminarão materiais perigosos em territórios indígenas sem seu consentimento livre, prévio e informado.

### **4. Desenvolvimento de atividades militares.**

Declaração ONU, art. 30. Não se desenvolverão atividades militares em territórios indígenas, a menos que: a) sejam justificadas por interesse público pertinente;

---

<sup>27</sup> O Protocolo Wajãpi (*Agyvo tã age'e jaiko japosiko karai rovijã gwerã kô revê ky'y* – É desse jeito que nós, governo e Wajãpi, vamos trabalhar agora), por exemplo, foi construído em maio de 2014, durante uma oficina realizada no Centro de Formação e Documentação Wajãpi, na Terra Indígena Wajãpi, com a participação de lideranças, professores, agentes de saúde e pesquisadores wajãpi. Nos meses de maio, junho e julho, ele foi apresentado e discutido nas aldeias wajãpi, e aprovado numa grande assembleia realizada no dia 25 de julho de 2014, com representantes de todas as aldeias. O documento é assinado pelas três organizações representativas do povo Wajãpi: o Conselho das Aldeias – Apina, a Associação dos Povos Indígenas Wajãpi do Triângulo do Amapari – APIWATA e a Associação Wajãpi Terra, Ambiente e Cultura – AWATAC. Ver Seção 15, nesta Coleção.

b) tenham sido acordadas livremente com os povos indígenas; c) por eles solicitadas.

## **5. Megaprojetos que possam afetar o modo de vida ou subsistência<sup>28</sup>**

Sentença da Corte IDH, Caso Saramaka vs. Suriname (2007). Em caso de planos de desenvolvimento ou de inversão em grande escala, que teriam um maior impacto dentro do território Saramaka, o Estado tem a obrigação, não só de consultar os Saramaka, mas também de obter o consentimento prévio, livre e informado, segundo seus usos e costumes. (FAJARDO YRIGOYEN, 2011. p.17).

Os avanços da Convenção nº 169, no âmbito internacional, foram consolidados com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e com a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados Americanos (2016).

### **4.2.2. Declarações das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)**

No Preâmbulo da Declaração das Nações Unidas (2007) se reconhece a importância fundamental do direito de todos os povos à autodeterminação, em virtude do qual estes determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. A Declaração propõe que sejam fomentadas relações harmoniosas e de cooperação entre os Estados e os povos indígenas, constituindo-se em um novo passo importante para o reconhecimento, a promoção e a proteção dos direitos e das liberdades dos povos indígenas.

Artigo 4º: Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas.

### **4.2.3. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (OEA, 2016)**

Em 14 de junho de 2016, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Em seu artigo 3º dispõe que os povos indígenas têm direito à livre determinação. Assim como reconhece o direito à autonomia, autogoverno e direito próprio e jurisdição indígenas (artigos XXI e XXII).

*Artigo VI: Os povos indígenas têm direitos coletivos indispensáveis para sua existência,*

---

28 Ver Seção 11. Projetos econômicos e de infraestrutura, nesta Coleção. E Capítulo 4.4., neste volume.

*bem-estar e desenvolvimento integral como povos. Nesse sentido, os Estados reconhecem e respeitam o direito dos povos indígenas a seu agir coletivo; seus sistemas ou instituições jurídicas, sociais, políticas e econômicas; a suas próprias culturas; a professar e praticar suas crenças espirituais; a usar suas próprias línguas e idiomas; e suas terras, territórios e recursos. Os Estados promoverão com a participação plena e efetiva dos povos indígenas a coexistência harmônica dos direitos e sistemas dos grupos populacionais e culturas.*

*Artigo XXI: 1. Os povos indígenas, em exercício de seu direito à livre determinação, têm direito a autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, assim como a dispor de meios para financiar suas funções autônomas; 2. Os povos indígenas têm direito a manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de decisão. Também têm o direito de participar na adoção de decisões em questões que afetem seus direitos.*

**Artigo XXIX: 4. Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por condução de suas próprias instituições representativas a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação com o desenvolvimento, a utilização ou a exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo.**

#### **4.2.4. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**

**Liana Amin Lima da Silva<sup>29</sup>**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), julgando o caso *Mayagna Awas Tingni Indigenous vs. Nicarágua* (2001), precedente histórico em nível internacional no reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas, reconheceu que os povos indígenas, em virtude de sua existência, têm o direito de viver livremente em suas próprias terras e ter seus direitos ligados a ela. A Corte considerou a estreita ligação dos povos com suas terras tradicionais, ampliando a interpretação do art. 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, 1969) para atingir também os recursos naturais ligados à sua cultura e que se encontrem em seus territórios.<sup>30</sup>

O artigo 29.b da CADH proíbe interpretar algum dispositivo da Convenção no sentido de limitar o gozo e o exercício de qualquer direito ou liberdade que possa estar reconhecido de acordo com as leis internas do Estado ou de acordo com outra Convenção na qual seja parte o

29 Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Pós-Doutoranda em Direito e Doutora em Direito Socioambiental (PUCPR). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) (Projeto CNPq Universal).

30 Corte IDH. Caso *Mayagna Awas Tingni Indigenous Community*. Comunicado à Imprensa nº 23, de 28 de setembro de 2001. Posteriormente a Corte IDH firmou o mesmo entendimento em casos similares: Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentença de 17 de junho de 2005; Corte IDH. *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Sentença de 29 de março de 2006, § 118; Corte IDH. Caso *Pueblo de Saramaka vs. Surinam*. Sentença de 28 de novembro de 2007. A propósito, recomenda-se a obra: MOREIRA, E. C. P. **Justiça socioambiental e direitos humanos**: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Estado, a exemplo da Convenção nº 169 da OIT.<sup>31</sup>

A jurisprudência desta Corte reconheceu reiteradamente o direito de propriedade dos povos indígenas sobre seus territórios tradicionais e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana, à luz das normas da Convenção nº 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como os direitos reconhecidos pelos Estados em suas leis internas ou em outros instrumentos e decisões internacionais, constituindo, desse modo, um *corpus juris* que define as obrigações dos Estados Partes na Convenção Americana, em relação à proteção dos direitos de propriedade indígena.<sup>32</sup>

Nos casos de deslocamento compulsório, assimilação forçada e extinção de um modo de vida culturalmente diferenciado, assim como danos ambientais irreversíveis, estamos diante de crimes de lesa-humanidade, que são imprescritíveis. Tal imprescritibilidade surge como categoria de norma geral de Direito Internacional (*ius cogens*), de maneira que o Estado não pode deixar de cumprir essa norma imperativa. Ademais, a perda do território e a expulsão dos povos enseja uma situação de dano permanente, continuado no tempo.

A Corte Interamericana assegura reparações por dano imaterial no caso de ausência de demarcação e titulação da propriedade coletiva ou comunal, reconhecendo a reparação ao dano coletivo. A jurisprudência da Corte tem desenvolvido também a reparação dos danos imateriais, no sentido do reconhecimento da memória das vítimas e garantias de não repetição. Em matéria de reparações e restituição de territórios, reconheceu além dos danos materiais e morais coletivos, os danos espirituais.<sup>33</sup>

No precedente *Saramaka vs. Suriname*, em 2007, a Corte considerou que a diferença entre “consulta” e “consentimento” requeria uma maior análise e citou a interpretação do então Relator Especial da ONU sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas, James Anaya observou, de maneira similar, que sempre que se levem a cabo projetos de grande escala em áreas ocupadas por povos indígenas é provável que essas comunidades tenham que atravessar mudanças sociais e econômicas profundas que as autoridades competentes não são capazes de compreender e muito menos prever.

Sobre o direito à CCLPI, destacam-se os casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) envolvendo o povo Saramaka (*vs. Suriname*), povo Kichwa Sarayaku (*vs. Ecuador*), comunidades Garífuna (*vs. Honduras*), Povos Kaliña e Lokono (*vs.*

31 A esse propósito ver: CIDH. **Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. OEA: Ser. L/II Doc 56, 09 de 30 de diciembre de 2009. Publicado en marzo de 2011.

32 Corte IDH. **Caso do Povo Indígena Xucurú e seus membros vs. Brasil**. Sentença de 5 de fevereiro de 2018, par. 116. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai, par. 127 e 128; e Caso Comunidade Garífuna de Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras, par. 103.

33 Dentre os casos de reparações de danos imateriais julgados pela Corte, destacam-se os casos: Corte IDH. **Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam**. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C Nº 124, par. 191. Corte IDH. **Caso massacre Plan de Sánchez vs. Guatemala**. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C Nº 116.

Suriname). Reproduzimos abaixo as lições da Corte IDH<sup>34</sup>.

### **BOX 3 – Lições da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>35</sup>**

*Liana Amin Lima da Silva<sup>36</sup>*

**Corte IDH. Caso Saramaka vs. Surinam.** Sentença de 28 de novembro de 2007. A Corte considera que, quando se tratar de planos de desenvolvimento ou de intervenção em grande escala que gerem um maior impacto dentro do território, o Estado tem a obrigação, não só de consultar aos Saramaka, como também deverá obter o consentimento livre, informado e prévio, segundo seus costumes e tradições.

**Corte IDH. Caso Pueblo Kichwa Sarayaku vs. Ecuador.** Sentença de 27 de junho de 2012. “A Corte sentencia acerca do direito à consulta e seu caráter prévio, fazendo referência ao Comitê de Expertos da OIT. Aborda o requisito da boa-fé, a finalidade de se chegar a um acordo e a necessidade de ser uma consulta adequada e acessível aos povos, assim como informada. Reforça ainda a conexão entre o direito à consulta, à propriedade comunal com o direito à identidade cultural”.

**Corte IDH. Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras.** Sentença de 08 de outubro de 2015. “Quanto ao direito à consulta e à identidade cultural, a Corte considerou que a consulta deve ser realizada com anterioridade a qualquer projeto de exploração que possa afetar o território tradicional das comunidades indígenas ou tribais. Nesse sentido, a Corte considerou que em função do objeto da concessão, esta poderia gerar uma afetação direta sobre o território da Comunidade, o que requer a realização de uma consulta prévia à Comunidade. Em consequência, a Corte constatou que o Estado não realizou um processo adequado e efetivo que garantisse o direito à consulta da Comunidade Garífuna de Punta Piedra em relação ao projeto de exploração em seu território. Além disso, a legislação interna carecia de precisão sobre as etapas prévias da consulta, uma vez que as disposições regulamentares em matéria de mineração subordinam sua realização à fase imediatamente anterior à autorização da exploração de mineração, o que derivou em seu descumprimento”.<sup>37</sup>

**Corte IDH. Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras.** Sentença de 8 de outubro de 2015. “A Corte concluiu que no presente caso não havia sido realizado **um processo adequado e efetivo que garantisse o direito à consulta da Comunidade, através de suas próprias instituições e órgãos de repre-**

34 Ver Seção 14. Avaliação do cumprimento de metas subscritas pelo Brasil, nesta Coleção.

35 Fonte: Sentenças da Corte IDH; CORTE IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Boletim Jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Boletim Nº 4. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, set.-dez. 2015.

36 Professora de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) (Projeto CNPq Universal).

37 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Boletim Jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Boletim Nº 4. San José, Costa Rica: set.-dez. 2015, p. 28.

**sentença**, em nenhuma das fases de planejamento ou execução dos projetos turísticos, na adoção do Decreto que estabeleceu a área protegida “Punta Izopo” e na aprovação do Plano de Manejo da área que se sobrepõe às terras da Comunidade. A Corte afirmou que, a partir de 28 de março de 1996, Honduras adquiriu o compromisso internacional de garantir o direito à consulta, após ter ratificado a Convenção Nº 169 da OIT. Portanto, a Corte concluiu que o Estado violou o artigo 21, em relação ao artigo 1.1 da Convenção, em prejuízo da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e de seus membros, por não realizar **um processo de consulta prévia, um estudo de impacto ambiental**, e por tampouco determinar que, se fosse o caso, **os benefícios dos referidos projetos deveriam ser compartilhados, de acordo com os padrões internacionais**”.

**Corte IDH. Caso dos Povos Kaliña e Lokono vs. Surinam.** Sentença de 25 de novembro de 2015. “No que tange à concessão de mineração, a Corte considerou que o dever do Estado de garantir a participação efetiva, através de um processo de consulta, deve ser verificada de maneira prévia à execução de ações que poderiam afetar de maneira relevante os interesses dos povos indígenas e tribais, tais como as etapas de exploração ou extração. Nesse sentido, a Corte considerou que a garantia de participação efetiva deveria levar-se a cabo de maneira prévia ao início da extração ou exploração de mineração, o que não ocorreu. Nesse sentido, a Corte concluiu que o Estado não garantiu a participação efetiva, através de um processo de consulta aos Povos Kaliña e Lokono. Além disso, não foi realizado um estudo de impacto ambiental e social, e não foram compartilhados os benefícios do projeto de mineração. Da mesma forma, o Suriname não adotou mecanismos a fim de garantir as salvaguardas anteriores”.

#### **4.2.5. Diretrizes básicas para observância em um processo de CCLPI**

O artigo 6º da Convenção nº 169 (OIT), dispõe sobre o dever dos Estados de “consultar os povos interessados, **mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas**, cada vez que sejam previstas **medidas legislativas ou administrativas** suscetíveis de afetá-los diretamente”.

O direito de consulta prévia deve ser observado para todo e qualquer ato legislativo e/ou administrativo que venha afetar os povos e comunidades tradicionais e seus territórios, ou seja, a consulta e consentimento livre, prévio e informado devem ser considerados tanto no processo legislativo, quanto na construção e implementação de políticas públicas e de projetos de grande escala de exploração econômica e de infraestrutura.

O âmbito de aplicação deve ser determinado frente a cada caso concreto, considerando a maneira em que a decisão possa constituir-se em uma hipótese de afetação aos interesses dos povos e comunidades tradicionais, seja em nível local, regional ou nacional.

A consulta prévia, nos moldes da Convenção nº 169, é dever do Estado e possui sujeitos determinados, deve ser instalada como um processo de consulta, portanto, não se confunde com audiências públicas ou oitivas e reuniões pontuais de caráter informativo-consultivo. A obrigação de consultar e o dever de conduzir de boa-fé um processo de consulta é do Estado, jamais da empresa ou de particulares e representantes interessados do empreendimento ou projeto.

A consulta deve ser prévia em relação à medida legislativa ou administrativa. Trata-se de um critério basilar da consulta e que tem sido demasiadamente desrespeitado. Os povos e comunidades têm denunciado a má-fé do Estado e dos agentes particulares interessados em executar projetos em seus territórios, pois encaram a consulta como um mero procedimento, uma etapa formal para (des)cumprir e na grande maioria dos casos, chegam com um projeto pronto e acabado, já em fase de implementação e previamente aprovado pelo Estado e órgãos ambientais encarregados de realizar os estudos de impacto ambiental.

A primeira etapa de um processo consultivo é a pré-consulta, onde se conformarão os esforços conjuntos do Estado com os povos e as comunidades para estabelecerem e acordarem sobre o **plano de consulta prévia**, que deverá observar o **Protocolo de Consulta** do povo ou comunidade afetada e/ou regras comunitárias que deverão guiar todo o processo consultivo.

A seguir, descrevemos as fases e etapas básicas em um processo de consulta e consentimento livre, prévio e informado.

A consulta de boa-fé e bem informada, deverá apresentar, na etapa informativa, os estudos contendo os impactos positivos e negativos, imediatos e futuros, pensando integridade física e cultural dos povos e comunidades e os direitos das gerações futuras de usufruírem do território. Tais estudos deverão ser elaborados com participação dos povos que são os maiores conhecedores e guardiões do território.

Sobre consulta de boa fé e consulta livre entende-se como o processo consultivo livre de interferências externas, no sentido de não gerar coerção, intimidação ou manipulação sobre os procedimentos, dados e informações sobre impactos socioambientais. Conforme estabelece o artigo 6º – 2 da Convenção, “**as consultas deverão ser efetuadas de boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas**”.

## 4.3. DIREITOS DAS COMUNIDADES INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E TRADICIONAIS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

*Biviany Rojas Garzón<sup>38</sup> e Juliana de Paula Batista<sup>39</sup>*

O presente artigo tem como objetivo oferecer subsídios técnicos para o debate relacionado aos direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no processo de licenciamento ambiental de grandes obras (ver também Seção 11. Projetos econômicos e de infraestrutura, nesta Coleção). Para isso, passa-se a apresentar o contexto regulamentar da matéria apresentando, posteriormente, os principais gargalos do licenciamento ambiental em relação aos direitos coletivos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, bem como possibilidades para seu aprimoramento.

### 4.3.1. Povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais: a previsão constitucional dos direitos à terra, à cultura e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante aos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais os direitos à terra e à cultura. Embora tais direitos não constem expressamente do Título II (Dos direitos e garantias fundamentais) da Constituição, constituem direitos fundamentais, pois diretamente vinculados à proteção do direito à vida e dignidade dos grupos étnico-culturais.

Nessa vereda, o artigo 215, § 1º determina que: “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. Já o artigo 216 elenca como patrimônio cultural brasileiro “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) destacou que “o texto constitucional confere especial proteção **aos territórios** ocupados pelas comunidades com modos tradicionais de criar, fazer e viver e pelos remanescentes quilombolas, respectivamente nos artigos 216 do texto constitucional permanente e 68 do ADCT”<sup>40</sup>.

No caso dos índios, o artigo 231 da Constituição reconhece os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sua organização social, costumes, línguas e tradições, bem como determina que, para o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em Terras Indígenas é necessária autorização do Congresso Nacional e a oitiva das comunidades afetadas.

38 Advogada do Instituto Socioambiental (ISA). Membro do Conselho do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS).

39 Advogada do Instituto Socioambiental (ISA).

40 Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 4.269. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe: 1/02/2019.

A garantia e efetividade dos direitos territoriais previstos na Constituição é imprescindível para a própria existência dos grupos étnicos que compõem a nação brasileira. Nesse sentido, o Ministro decano do STF, Celso de Mello, bem anotou: “emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo [...]”<sup>41</sup>.

Além dos direitos e garantias expressamente previstos na Constituição, diversos tratados internacionais também garantem aos índios, quilombolas e comunidades tradicionais seus direitos territoriais. A exemplo disso, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada no Brasil em novembro de 1992, reconhece os direitos de propriedade, os quais, segundo a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), são plenamente aplicáveis aos “povos indígenas e tribais”.

No caso *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*, a Corte IDH decidiu: “devido à conexão intrínseca que os integrantes dos povos indígenas e tribais têm com seu território, a proteção do direito à propriedade, uso e gozo sobre o mesmo é necessária para garantir a sua sobrevivência”. E ainda: “o dever dos Estados de adotar medidas para assegurar aos povos indígenas seu direito à propriedade implica necessariamente, em atenção ao princípio da segurança jurídica, que o Estado deve delimitar, demarcar e titular os territórios das comunidades indígenas e tribais”<sup>42</sup>.

Tais direitos também estão no âmbito de tutela da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que passou a integrar o ordenamento jurídico nacional em 2004, com status jurídico de supralegalidade, a teor da tese exarada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP<sup>43</sup>.

A Convenção reforça e explicita os direitos de participação e consulta dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, os quais também estão previstos no Pacto de São José da Costa Rica. De acordo com a Convenção, “**os povos interessados devem ser consultados de forma livre, prévia e informada**, todas as vezes que **medidas legislativas ou administrativas** possam afetar seus bens ou direitos”. O objetivo da consulta é chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

41 Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14/02/1997.

42 Corte IDH. **Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de octubre de 2015, Serie C, N° 305, § 102).

43 A Emenda Constitucional nº 45/2004 estabeleceu que tratados e convenções internacionais de direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros equivalem a emendas constitucionais, passando a integrar o chamado “bloco de constitucionalidade”. Tendo em vista a relevância temática de tais tratados (direitos humanos), eles são considerados “cláusula pétrea” e, por isso, não se sujeitam à denúncia por parte do Estado brasileiro. Os demais tratados que versam sobre direitos humanos, ratificados pelo Brasil antes de EC nº 45/2004 ou mesmo posteriormente, mas que não foram aprovados pelo quórum qualificado de três quintos em ambas as casas do Congresso Nacional, em razão de sua importância temática, passaram a ser considerados pelo STF como “normas supralegais”. Com isso, estão abaixo da Constituição Federal, mas acima das Leis Ordinárias e Complementares, o que lhes garante *status* hierárquico diferenciado na legislação brasileira. Em razão disso, a legislação federal deve passar pelo chamado “controle de convencionalidade”, ou seja, devem obedecer aos comandos previstos na Constituição Federal (controle de constitucionalidade) e, ainda, aos tratados internacionais de direitos humanos internalizados no ordenamento jurídico brasileiro.

A Convenção nº 169 da OIT também determina que “Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades, no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”.

Aos direitos territoriais, culturais, de participação, de consulta e consentimento dos índios, quilombolas e comunidades tradicionais soma-se, ainda, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O artigo 225, *caput*, da Constituição Federal tem densidade mandamental ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O §1º do citado artigo, institui instrumentos de defesa ecológica, como o licenciamento e o estudo prévio de impacto ambiental (inciso IV).

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como resguardar direitos territoriais, identitários, ambientais de índios, quilombolas e comunidades tradicionais, é essencial que toda atividade que utilize recursos ambientais aconteça de forma planejada e controlada, com autorização do poder público, o que se faz por meio do **licenciamento ambiental** e obtenção das **licenças ambientais**. Passaremos a tratar o tema de modo pormenorizado, discutindo, ainda, a importância da consulta livre, prévia e informada no processo de licenciamento ambiental.

### **4.3.2. O Licenciamento ambiental de obras e atividades que impactam as terras e os povos indígenas, quilombolas e tradicionais**

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é essencial que toda atividade que utilize recursos ambientais aconteça de forma planejada e controlada, com autorização do poder público, o que se faz por meio do **licenciamento ambiental** e obtenção das **licenças ambientais**.

A consolidação do licenciamento ambiental como instrumento para disciplinar e regulamentar o acesso e utilização de recursos ambientais, bem como prevenir impactos ao meio ambiente ocorreu com a edição da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Assim, as bases legais do licenciamento ambiental estão estabelecidas, principalmente, no Artigo 225 da Constituição Federal, na Lei nº 6.938/81, nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986, nº 009/1981 e nº 237/1997, que estabelecem procedimentos para o licenciamento ambiental; na Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas de cooperação entre as três esferas da administração (federal, estadual e municipal) na defesa do meio ambiente.

No caso específico de licenciamento de empreendimento ou atividades que impactam povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas outras normas complementam a legislação do licenciamento ambiental, como a Convenção nº 169 da OIT, a Portaria Interministerial nº 60/2015, a Instrução Normativa nº 2/2015 da Fundação Nacional do Índio (Funai), a Instrução Normativa nº 01/2015 da Fundação Cultural Palmares e a Instrução Normativa nº 1/2015 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Do ponto de vista conceitual o **licenciamento ambiental** é um *procedimento administrativo* que tem início no órgão ambiental *competente*, sempre que houver a construção, instalação, ampliação e funcionamento de obras ou atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

É por meio do licenciamento ambiental que será analisado, inicialmente, o projeto do empreendimento, autorizada a sua localização, atestada a sua viabilidade, bem como estabelecidas as condições para sua instalação e operação. Também serão estabelecidas as medidas de controle ambiental, realizadas ao encargo do empreendedor, ou seja, haverá a definição das ações para prevenir, mitigar e/ou compensar os impactos socioambientais que serão causados pelo empreendimento. Além disso, para que se possa ampliar ou, ainda, desativar um empreendimento, será necessário realizar o licenciamento ambiental.

De acordo com a Lei nº 6.938/1981, a **competência para o licenciamento ambiental é de responsabilidade dos órgãos ambientais que compõem** o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), estrutura político-administrativa funcional do meio ambiente no país, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Em regra, o licenciamento ambiental é realizado pelo órgão ambiental estadual, mas o artigo 7º, inciso XIV, alíneas “a” a “h”, da Lei Complementar nº 140/2011, fixa os casos em que o licenciamento ambiental será de competência do órgão ambiental federal, que é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Entre eles, mencione-se, por exemplo, os localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos em **Terras Indígenas (TI)**; localizados ou desenvolvidos em **Unidades de Conservação instituídas pela União (UC)**, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados.

Os municípios também poderão proceder ao licenciamento ambiental, desde que os empreendimentos ou atividades tenham impacto ambiental local, ou quando houver delegação do Estado por instrumento legal ou convênio, isso acontecerá, por exemplo, quando o Estado fizer um acordo formal com o município transferindo a ele o licenciamento ambiental que seria feito pelo Estado. O Ibama também pode delegar licenciamentos federais aos órgãos ambientais estaduais.

Quando verificada a interferência de projetos submetidos ao licenciamento ambiental em Terras Indígenas, Quilombolas, Unidades de Conservação, bens culturais acautelados, e

regiões de risco ou endemia para malária a **Portaria Interministerial nº 60/2015** estabelece a necessidade de adaptar os procedimentos do licenciamento ambiental à participação dos órgãos públicos especializados nesses assuntos. Por este motivo, órgãos como Funai, Fundação Cultural Palmares (FCP), IPHAN e Ministério da Saúde participarão do licenciamento ambiental. São os chamados “órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental” ou simplesmente “órgãos intervenientes”.

Importante destacar que a legislação não prevê a participação dos povos diretamente impactados no processo de tomada de decisão ou manifestação técnica dos órgãos intervenientes, nem de participação direta sobre o processo de licenciamento conduzido pelo órgão ambiental.

A participação dos órgãos intervenientes acontece durante quatro momentos diferentes no licenciamento ambiental, sendo eles: a elaboração do Termo de Referência Específico, na análise dos estudos de impacto ambiental do componente indígena ou quilombola, na elaboração do projeto básico ambiental do respectivo componente e no monitoramento do atendimento e efetividade de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias para povos indígenas, quilombolas e patrimônio histórico cultural.

Vale a pena destacar que na legislação ambiental não existe disposição normativa que estabeleça a obrigação de realizar estudos específicos sobre impactos socioambientais de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores para comunidades tradicionais, localizadas dentro ou fora de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Por esse motivo, a descrição da participação dos órgãos intervenientes apresentado a seguir limita-se à descrição do tratamento estabelecido por lei para impactos socioambientais de povos indígenas e comunidades quilombolas.

### **4.3.3. Participação de órgãos intervenientes durante o processo de licenciamento ambiental relacionado com povos indígenas e comunidades quilombolas**

#### **Elaboração do Termo de Referência Específico (TRE)**

Esta é provavelmente a fase mais relevante de todo o processo de licenciamento ambiental, nela se estabelece o escopo dos estudos a serem desenvolvidos, cujos resultados devem orientar a totalidade do processo administrativo. A identificação de impactos socioambientais depende por um lado, da natureza e localização da própria atividade, mas também das relações sociais, econômicas e culturais que as populações locais têm com os territórios e recursos envolvidos na atividade ou empreendimento potencialmente poluidor que está sendo objeto de licenciamento. No caso específico da definição do escopo de estudos de impactos socioambientais sobre povos indígenas e comunidades tradicionais é indispensável que o TRE aborde a especificidade do contexto sociocultural e saiba encaminhar as perguntas pertinentes para as comunidades potencialmente impactadas, de forma a orientar a produção de estudos capazes de guiar o processo de avaliação ambiental e de licenciamento junto aos povos.

**A definição de um do Termo de Referência robusto demanda um processo de pesquisa e de participação qualificada por parte das comunidades provavelmente impactadas. A aplicação e o exercício do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado é fundamental exatamente nesta fase inicial do processo de avaliação ambiental. Dificilmente, sem um processo de participação qualificada, o TRE saberá abordar as questões pertinentes para os povos potencialmente impactados e portanto, dificilmente o resultado dos estudos serão insumos suficientes para subsidiar o conjunto de decisões administrativas que o licenciamento ambiental envolve, desde a definição das condições da viabilidade do empreendimento até a definição e acompanhamento das medidas de prevenção e mitigação de impactos. A eficácia do TRE está diretamente relacionada à qualidade da participação dos povos potencialmente impactados.**

Nem a FCP, nem a Fundação Nacional do Índio (Funai) definem os TRE mediante processos participativos de consultas prévias com quilombolas e indígenas. Na maioria dos casos, as duas autarquias usam TRE padronizados para as diferentes tipologias de empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras. Frequentemente os povos impactados somente tomam conhecimento dos processos de licenciamento em fases mais avançadas onde seus questionamentos e demandas de informação raramente coincidem com o resultado dos estudos de impacto ambiental cujo escopo não considerou sua opinião nem orientou suas prioridades de coleta e análise de informação.

**Destacam-se dois elementos institucionais que influenciam na baixa qualidade técnica dos TRE e na escassa, ou praticamente nula, participação dos povos indígenas e quilombolas na sua elaboração. Por um lado, os prazos estabelecidos para que as respectivas autarquias emitam os TRE são de apenas quinze dias consecutivos, contado da data do recebimento da solicitação de manifestação feita pelo órgão licenciador à autarquia (Art. 5º, parágrafos 2º e 3º da Portaria Interministerial nº 60/2015). Adicionalmente, as equipes técnicas que cuidam do licenciamento ambiental tanto na FCP como na Funai não correspondem em número e qualidade à demanda de processos de licenciamento ambiental de âmbito federal, estadual, e até municipal, que impactam povos indígenas e quilombolas em todo o país. Institucional e normativamente, a fase de definição de TRE precisa ser mais bem dimensionada para ganhar em eficiência administrativa e garantia de direitos dos povos indígenas e quilombolas. O atual marco jurídico do TRE está totalmente defasado da finalidade que deve atender no conjunto do processo administrativo do licenciamento ambiental.**

### **Análise do “Estudo de Componente Indígena”**

O **Estudo de Componente Indígena (ECI)** e o **Estudo de Componente Quilombola (ECQ)**, elaborados por profissionais legalmente habilitados sob a responsabilidade do empreendedor, serão elaborados no âmbito do estudo ambiental simplificado ou do estudo de impacto ambiental (EIA). É nessa etapa que o órgão ambiental poderá solicitar que o empreendedor realize as audiências públicas, e, posteriormente, apresente esclarecimentos e complementações do EIA.

Deve-se salientar, que as comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais têm o direito de participar das audiências públicas, inclusive, é possível a realização de audiências públicas só para essas comunidades. **Todavia, não se deve confundir audiência pública, que é uma etapa informativa e de esclarecimento de dúvidas sobre as características do projeto de um empreendimento, bem como apresentação do conteúdo do EIA/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (Rima), com o direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado, previsto na Convenção nº 169, da OIT, assunto que será tratado em tópico específico.**

Só depois de finalizada a fase de participação dos órgãos intervenientes, dentro dos prazos previstos na Portaria Interministerial nº 60/2015, bem como realizada a audiência pública quando for o caso, é que o órgão ambiental elaborará parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico, em que decidirá sobre a aprovação dos estudos ambientais apresentados pelo empreendedor e viabilidade do empreendimento. Se viável, o órgão ambiental deferirá o pedido de licença ambiental formulado pelo empreendedor, se considerar a obra ou atividade inviável, a licença ambiental pleiteada será indeferida.

Defendemos que **a licença prévia do empreendimento não pode ser emitida sem um processo específico de consulta e consentimento livre, prévio e informado com os povos afetados pelo empreendimento ou atividade licenciada.**

### **Formulação e análise do Projeto Básico Ambiental (PBA)**

**Nessa fase é feita a formulação de orientações para a elaboração do Projeto Básico Ambiental e a apreciação técnica das medidas propostas no PBA, assim como análise e aprovação do mesmo por parte do órgão especializado. O detalhamento e execução das ações de prevenção e mitigação de impactos são de responsabilidade do empreendedor.**

Após a definição, pelo órgão ambiental, sobre a viabilidade do empreendimento, os órgãos intervenientes deverão encaminhar ao órgão ambiental as orientações para a elaboração do PBA específico para o Componente Indígena e Quilombola. Para tanto, as autarquias indigenista e quilombola têm o exíguo prazo de apenas quinze dias consecutivos, contado da data de recebimento do documento pertinente (Art. 8º da Portaria Interministerial nº 60/2015).

Para cada impacto socioambiental previsto nos ECI e ECQ, o PBA do Componente Indígena e Quilombola deverá detalhar as medidas voltadas à prevenção, mitigação ou compensação, a serem seguidas, com um cronograma para a realização destas atividades. O PBA também deve definir as formas de monitorar a eficácia de tais ações, bem como se estão sendo suficientes para prevenir, mitigar ou compensar os impactos socioambientais sobre as Terras Indígenas, Quilombolas e suas comunidades.

Elaborado o PBA, ele deve ser submetido à aprovação do órgão interveniente e posteriormente remetido ao órgão licenciador para oficializar a obrigatoriedade de sua realização pelo empreendedor.

### **Monitoramento de cumprimento e efetividade das medidas de mitigação**

Na fase de pós-licença ou monitoramento é feita a verificação do cumprimento e da efetividade das medidas de mitigação dos impactos socioambientais, detalhadas no PBA, assim como o efetivo cumprimento das condicionantes fixadas nas licenças ambientais, sob orientação do órgão interveniente.

São esses, via de regra, os momentos de participação dos órgãos intervenientes durante o processo de licenciamento ambiental.

Um dos mais graves problemas de incorporação dos componentes indígenas e quilombolas dentro do processo de licenciamento ambiental como um todo tem a ver com a forma dessincronizada em que os procedimentos estritamente ambientais, executados pelos órgãos licenciadores (sejam estes o órgão federal, estadual ou municipal de licenciamento), os quais frequentemente avançam na autorização ambiental sem articulação nem coordenação com os processos adiantados pelos órgãos intervenientes, nesse caso a Funai e a FCP. A Portaria Interministerial nº 60/2015 prevê que “a ausência de manifestação [*do órgão interveniente*] não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento ambiental, nem para a expedição da respectiva licença” (Art. 7º § 4º), o que diminui e relativiza significativamente o valor do parecer do órgão interveniente dentro do processo de licenciamento ambiental, pois se ele não for encaminhado ao órgão ambiental dentro do exíguo prazo previsto, as licenças serão emitidas sem suas contribuições, em flagrante prejuízo dos direitos dos povos e comunidades afetados.

Vale destacar que o parecer técnico do órgão interveniente, seja Funai ou FCP, não substitui, nem equivale à manifestação das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais diretamente impactadas, cuja participação não está limitada à interlocução feita pelos órgãos intervenientes.

### **4.3.4. Licenciamento ambiental: gargalos à luz dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais**

O licenciamento ambiental é uma conquista da sociedade brasileira e deve ter a sua importância destacada, especialmente, em sua dimensão de concretização dos princípios estabelecidos no artigo 225, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Contudo, o instrumento carece de aperfeiçoamentos, notadamente para internalizar a consulta livre, prévia e informada, que apesar de expressamente prevista na Convenção nº 169 da OIT, raramente é realizada pelo Estado brasileiro. Os tópicos a seguir tentam problematizar os principais gargalos do processo de licenciamento ambiental e apresentam alternativas para seu aprimoramento.

Indefinição dos momentos e procedimentos adequados para a aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada durante o processo de licenciamento ambiental.

O direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado ainda não é plenamente aplicado com relação às decisões administrativas e legislativas que envolvem o planejamento, licenciamento e implementação de empreendimentos capazes de afetar diretamente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

É fundamental, entretanto, que esse direito seja aplicado desde as fases mais embrionárias de planejamento setorial de um empreendimento ou atividade, ou seja, ainda na elaboração dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetar os povos interessados.

Assim, em caso de empreendimentos que afetem povos comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, a consulta livre, prévia é informada deve acontecer **antes de se iniciar o processo de licenciamento ambiental**. O direito à consulta livre, prévia e informada só é exercido plenamente quando as opções de desenvolvimento dos povos indígenas são respeitadas, por isso, a consulta deve acontecer na fase de planejamento setorial, oportunidade em que possíveis conflitos poderão ser identificados e minimamente mediados a partir de uma perspectiva de interculturalidade e verdadeiro respeito por opções de desenvolvimento que devem ser igualmente válidas e possíveis dentro de uma perspectiva democrática que considera a proteção das minorias étnicas.

Assim, a **análise sobre a viabilidade de um empreendimento, no âmbito do licenciamento ambiental, deve ter como pré-requisito o consentimento dos povos interessados, para, só então, ter início o licenciamento ambiental de um empreendimento. Esse procedimento coloca em diálogo o Estado e os povos, estabelecendo verdadeira proteção aos seus direitos humanos. Os direitos humanos são garantia de todo e qualquer cidadão contra ações arbitrárias do Estado e, no caso dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, só serão efetivamente garantidos a partir de um limite à atuação estatal que impeça que estejam submetidos a altos níveis de desagregação de suas culturas e modos de vida, que muitas vezes são de impossível mitigação ou compensação.**

Além disso, **a consulta e o consentimento conferem segurança jurídica aos empreendedores que poderão assumir obras e empreendimentos com garantias mínimas de sua viabilidade locacional, reduzindo as possibilidades de judicialização dos conflitos, com a consequente paralisação temporária ou definitiva das obras.**

Superado o processo de consulta inicial e verificada a viabilidade de um projeto, será deflagrado o procedimento de licenciamento ambiental, assim é preciso estabelecer quando, como, e por quem devem ser realizadas as consultas no âmbito do licenciamento ambiental.

**Durante o licenciamento, o principal desafio consiste em conciliar o respeito ao direito de consulta livre, prévia e informada de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais com as fases e prazos do processo de licenciamento ambiental como um todo. Em outras palavras, o que fazer para que o andamento dos processos de licenciamento ambiental não fira o direito à consulta prévia, mas também evite que os processos de licenciamento**

**sejam desnecessariamente paralisados por questões relacionadas à consulta?** A efetiva implementação do processo de consulta prévia qualifica a efetividade do próprio licenciamento e a assim precisa ser incorporado na rotina burocrática do processo.

A consulta prévia consiste em um conjunto de mecanismos que facilitam e garantem a participação efetiva de povos. Portanto, ela deve ser compreendida como um instrumento para a adequação de processos de participação a contextos diferenciados, que demandam tempo e recursos específicos, os quais precisam ser incorporados dentro do planejamento dos empreendimentos.

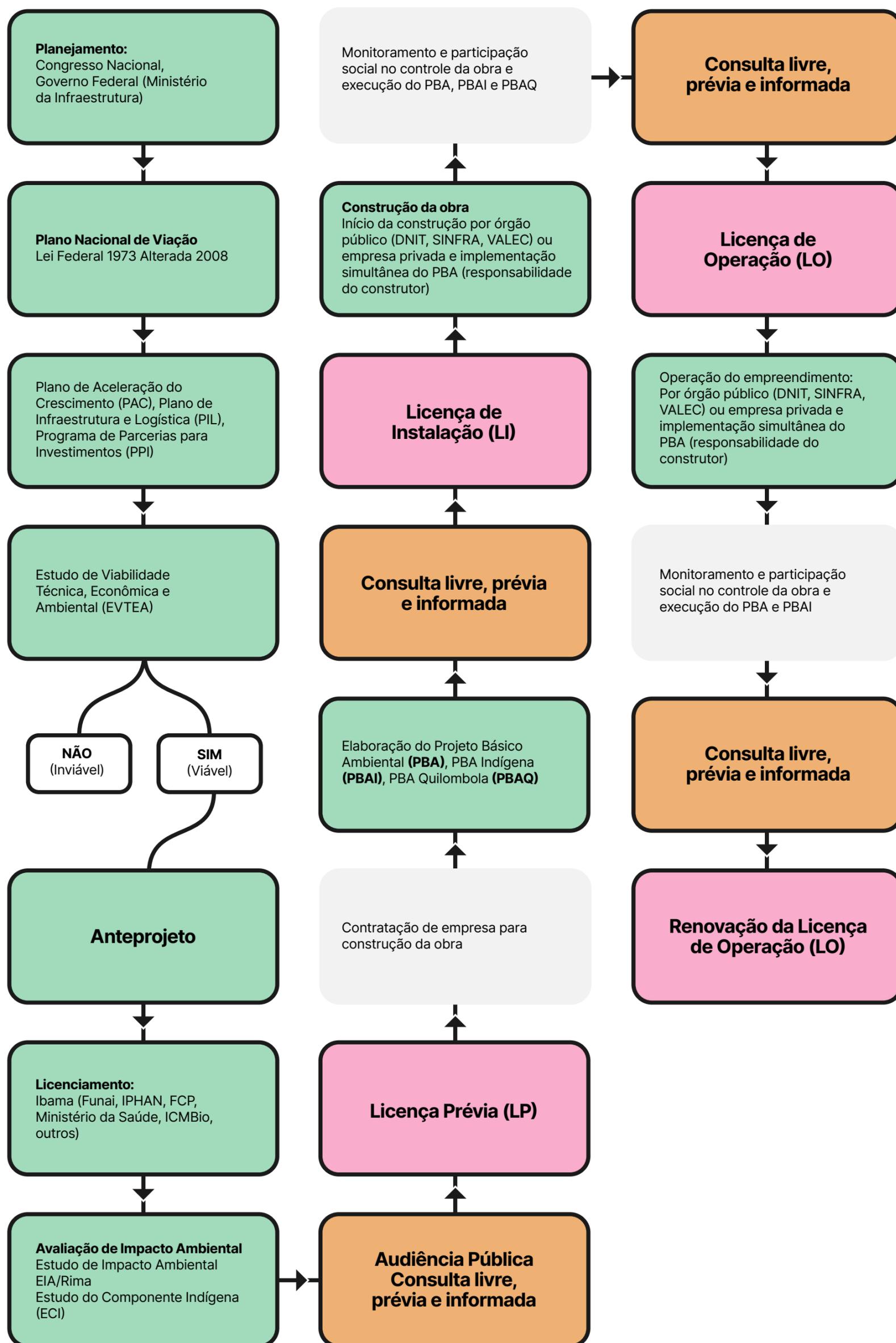
No processo de licenciamento ambiental os mecanismos de consulta devem facilitar a compreensão e participação das comunidades sobre o conjunto de decisões que encaminham e condicionam o processo de licenciamento e a relação do empreendimento com elas, tais como: a definição de termos de referência; a aprovação de estudos de impacto ambiental, de estudos de componente indígena e de componente quilombola; a definição de medidas de mitigação e compensação; a avaliação de sua efetividade, sua redefinição ou ajuste; e o estabelecimento de condições para a instalação e operação do empreendimento.

No desenvolvimento de qualquer processo de consulta, tanto o Estado como empresas devem respeitar os **protocolos de consulta** de cada povo e comunidade, suas instâncias representativas, e as decisões coletivas segundo usos, costumes e tradições. Assim, para cada consulta específica é necessário que seja definido conjuntamente, entre todas as partes, **planos de consulta** que detalhem os cronogramas, metodologias, representantes e recursos necessários para sua execução. No mesmo sentido, propõe-se que cada consulta seja concluída com **acordos de consulta vinculantes** para todas as partes. O que significa que todas as obrigações neles assentidas serão obrigatórias para as partes envolvidas. É importante que nos acordos se estabeleçam procedimentos de monitoramento, verificação e repactuação de consensos, caso seja necessário.

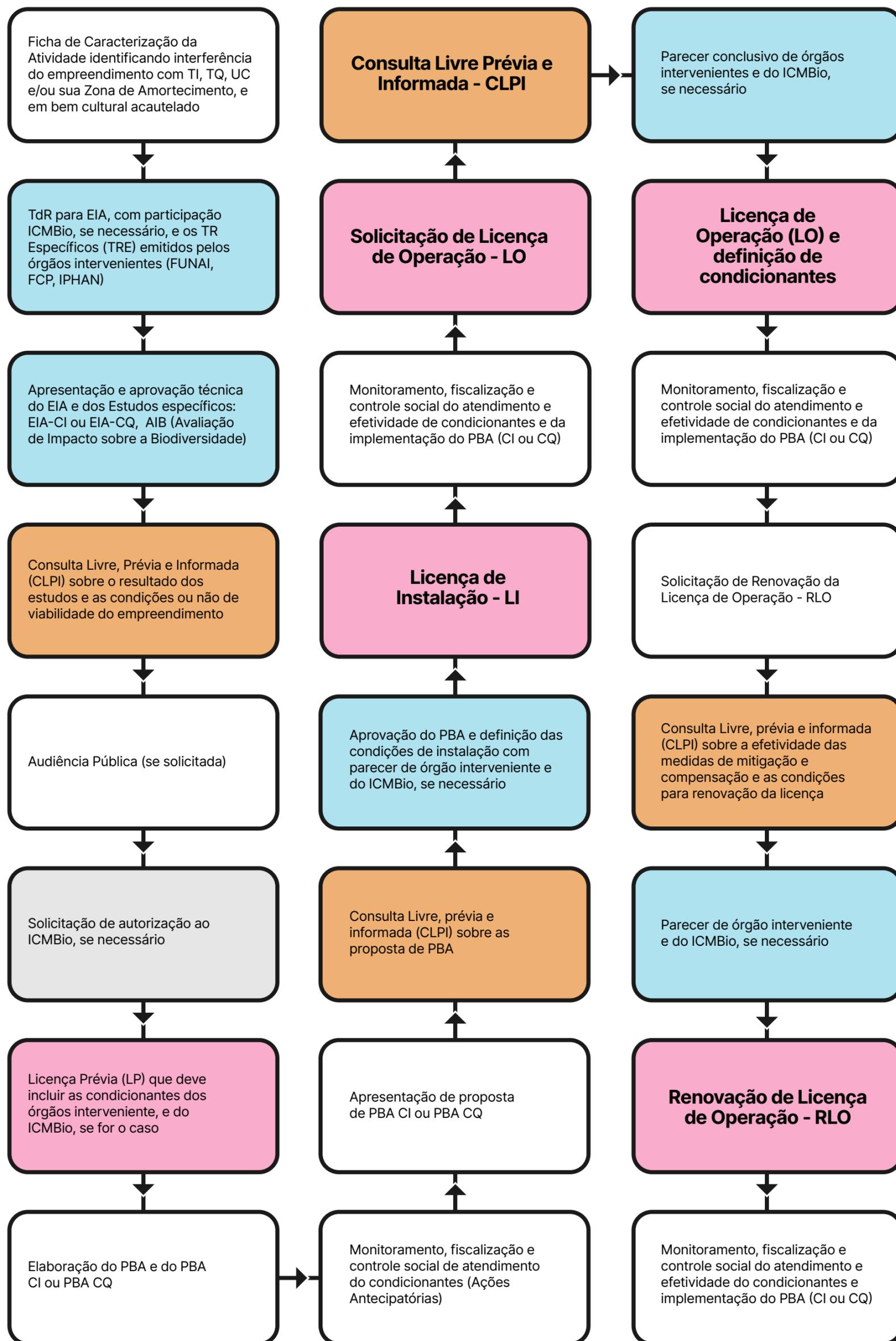
Além disso, a participação de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais deve ser direta, transversal e permanente durante o processo de licenciamento ambiental. O ideal é que cada uma das autorizações ambientais do processo seja antecedida por consulta prévia, sempre realizada entre os povos e comunidades diretamente afetados e o órgão licenciador, uma vez que é este o único com as atribuições legais necessárias para decidir sobre as condições que serão exigidas para a emissão de cada uma das licenças.

Nesse contexto, considera-se que **o papel dos órgãos intervenientes** é principalmente o de facilitar e de oferecer garantias institucionais para que as comunidades afetadas consigam **influenciar diretamente** as decisões adotadas pelo órgão licenciador. O que não exclui a obrigação do órgão interveniente de consultar diretamente os povos interessados nas decisões de sua competência, tais como: a definição dos Termos de Referência Específicos, ou a aprovação dos Projetos Básicos Ambientais, entre outras.

**Fluxograma 1. Processo de planejamento e licenciamento ambiental de obras de logística e transporte junto com as diversas oportunidades para a efetivação do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas e tradicionais**



**Fluxograma 2. Processo de Licenciamento Ambiental e oportunidades para a efetivação do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas e tradicionais**



A efetividade dos processos de consulta é essencial, tanto para garantir os direitos dos povos impactados, como para estabelecer claramente as responsabilidades das empresas comprometidas, auxiliando a condução do processo de licenciamento por parte dos órgãos licenciadores e intervenientes. É um processo indispensável para o sucesso de qualquer empreendimento, e, portanto, precisa de atenção prioritária, planejamento e recursos.

Apresentamos no Fluxograma 1 um exemplo de empreendimento linear (rodovias e ferrovias), desde o planejamento setorial até as últimas etapas do licenciamento ambiental, destacando os momentos para a realização da consulta livre, prévia e informada. O Fluxograma 2 detalha como a participação dos órgãos intervenientes acontece atualmente e propõe as oportunidades para o exercício do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

#### **4.3.5. Fragilidade no monitoramento, fiscalização e controle social das licenças ambientais e suas condicionantes**

O monitoramento e fiscalização acerca do atendimento e da efetividade das medidas de mitigação, compensação e condicionantes socioambientais estabelecidas nas licenças ambientais são realizados de maneira precária pelos órgãos ambientais e intervenientes. Os órgãos ambientais dependem, quase que de forma exclusiva, da informação que o próprio empreendedor produz sobre o andamento da obra e o cumprimento de suas obrigações socioambientais.

Os órgãos ambientais e intervenientes têm em seus quadros técnicos especializados para fazer vistorias de campo e verificar localmente o cumprimento das condicionantes, mas nem sempre isso é possível em razão da indisponibilidade de recursos. Além disso, as vistorias não costumam acontecer com a frequência e profundidade que cada caso requer.

Dessa forma, é fundamental que durante o planejamento, licenciamento das obras e processos de consulta, também haja planejamento sobre como serão monitorados e fiscalizados o cumprimento das condicionantes ambientais e dos PBAs, bem como estabelecidas as responsabilidades e cronogramas para essas ações. Dificuldades de acompanhamento, participação e compreensão do processo de licenciamento ambiental por parte de indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

As comunidades e povos afetados por grandes empreendimentos não conseguem acompanhar os processos de licenciamento ambiental, participar adequadamente da elaboração de termos de referência, estudos ambientais, construção de programas de prevenção, mitigação e compensação de impactos e, muitas vezes, não compreendem suas complexidades e lógica de funcionamento. Tais gargalos estão diretamente relacionados com a ausência de regras claras sobre a implementação do direito de consulta (onde todos esses pontos deveriam ser explicitados e discutidos).

Além disso, os documentos que compõem o processo de licenciamento ambiental

possuem linguagem técnica de difícil acesso para as comunidades, o que limita ainda mais sua participação adequadamente informada nos processos. Os programas de comunicação desenvolvidos no âmbito do licenciamento ambiental não atingem seus objetivos informativos e não subsidiam a participação efetiva das comunidades atingidas no processo de tomada de decisão de todo o processo de licenciamento ambiental. Não raro restringem-se a panfletos que sequer foram elaborados com linguagem compreensível para as comunidades afetadas.

Assim, é necessário conhecer as especificidades culturais de cada povo ou comunidade que será atingida por um empreendimento e desenvolver metodologias de elaboração e divulgação dos estudos que permitam a participação, acompanhamento e intervenção no processo.

A característica do sistema do licenciamento ambiental no Brasil reforça a necessidade de institucionalização de procedimentos e espaços que garantam a comunicação direta e permanente entre os órgãos de monitoramento e fiscalização (Funai, FCP, ICMBio e Ibama) e as comunidades impactadas. Por isso, é importante o estabelecimento de canais efetivos e permanentes de comunicação entre as comunidades impactadas e o órgão licenciador, durante as fases de planejamento, instalação e operação do empreendimento.

### **Ameaças à autonomia técnica dos órgãos ambientais e intervenientes**

Os órgãos ambientais enfrentam diversos problemas estruturais que comprometem sua eficiência, como exemplo podem-se mencionar: diminuto quadro de profissionais diante da quantidade e complexidade de processos de licenciamento; poucos profissionais com formação acadêmica para lidar com socioeconomia, bem como com peculiaridades étnicas complexas; ausência de parcerias institucionais que possam oferecer apoio técnico aos órgãos públicos (universidades, grupos de pesquisa, etc.); pressão política externa que potencializa as fragilidades dos órgãos, limitando a efetividade de suas avaliações técnicas; dificuldade de acompanhamento e monitoramento da efetiva implementação das medidas mitigatórias e compensatórias estabelecidas durante o processo de licenciamento ambiental, o que torna insuficiente ou inexistente a realização de ajustes e adequações durante sua implementação; dificuldade para a realização de fiscalização dos empreendimentos.

No tocante aos órgãos intervenientes, é importante mencionar que estão alijados de participação durante os planejamentos setoriais e estratégicos de desenvolvimento, de modo que são “pegos de surpresa” quando precisam executar atividades sobre as quais não tem poder de incidência.

Para tentar superar estes gargalos, é fundamental promover a realização de concurso público e contratação de novos servidores, assim como garantir recursos financeiros suficientes para o acompanhamento e fiscalização das obras licenciadas, especialmente, no caso de grandes empreendimentos que precisam de acompanhamento permanente *in situ*.

Além do fortalecimento técnico e orçamentário dos órgãos envolvidos, é necessário destinar recursos para manter uma rede de parcerias com centros de pesquisa públicos

que consigam prestar serviços especializados para os órgãos licenciadores e intervenientes. Também é imprescindível que órgãos licenciadores e intervenientes disponham de recursos para contratar diretamente consultorias especializadas e independentes para casos que assim o demandem. Dessa forma, podem-se aprimorar as análises sem necessariamente depender da capacidade técnica instalada em cada órgão.

A qualificação de equipes interdisciplinares nos órgãos envolvidos e a institucionalização de espaços de interlocução permanente devem facilitar a consideração dos conhecimentos tradicionais na elaboração de estudos, no monitoramento de impactos, assim como na definição e avaliação de medidas de mitigação e compensação.

### **Dificuldade de abordagem adequada dos impactos sinérgicos e cumulativos em processos de empreendimentos específicos**

O licenciamento ambiental não possui instrumentos de apoio e planejamento territorial voltados para a análise dos efeitos cumulativos e sinérgicos dos diversos empreendimentos sobre o território, os biomas e os seus impactos socioambientais. Esse planejamento deveria acontecer de maneira mais ampla e abrangente e não específica, no caso a caso. As medidas voltadas ao planejamento regional, de suporte do território e da população para vários empreendimentos, deveriam ocorrer de forma antecipada.

Isso, porque há necessidade de avaliar as transformações e impactos sinérgicos e cumulativos de grandes empreendimentos sobre uma região, ainda mais quando se trata de empreendimentos na Amazônia, onde, em geral, ainda não há estrutura pública de logística e suporte dos impactos socioambientais.

Os estudos de avaliação de impactos ambientais caso a caso não permitem ter uma noção do todo e, ao mesmo tempo, muitos problemas e passivos do contexto regional, gerado pela instalação de outros empreendimentos, acabam recaindo sobre um empreendimento específico.

Dessa forma, é necessário institucionalizar instrumentos de governança e planejamento territorial que analisem os efeitos cumulativos e sinérgicos dos empreendimentos sobre o território, a população afetada e a biodiversidade, bem como identifique quais responsabilidades são do poder público e aquelas que estarão ao encargo dos empreendedores. Esses instrumentos permitiriam maior governança socioambiental por parte dos poderes públicos, assim como planejamento dos arranjos necessários para resguardar os direitos socioambientais, de modo que as opções de desenvolvimento estejam alinhadas com a necessidade de sustentabilidade, o que, de mais a mais, permite o correto dimensionamento dos custos reais de uma ou várias obras que se instalarão em uma localidade determinada.

## **Medidas mitigatórias insuficientes, ineficazes ou não implementadas sem consequências administrativas sobre a vigência das licenças ambientais**

Os EIA/Rima, apresentam problemas de qualidade porque os impactos são maquiados, subdimensionados ou desconsiderados, o que gera a desconexão entre os impactos causados e o detalhamento de medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos propostas nos Projetos Básicos Ambientais.

A ausência ou insuficiência de participação efetiva das comunidades afetadas também provocam dificuldades de elaboração e detalhamento das medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos socioambientais propostas, que muitas vezes não são adequadas ou suficientes, tampouco revelam a relação de causa e efeito entre o impacto e a medida proposta. Há, ainda, tendência em transformar as medidas mitigatórias em compensatórias, ou vice-versa.

Aqui a ausência de instrumentos de planejamento territorial revela problemas de “demandas reprimidas” e “custos do Estado”, relacionadas a precariedades dos serviços públicos, que são projetadas para dentro dos processos de licenciamento ambiental, entrando como medidas previstas nos PBA, à custa dos empreendedores, quando tais medidas deveriam ser tomadas pelo poder público de forma antecipada, sob sua responsabilidade pelo modelo de desenvolvimento escolhido.

Esse gargalo gera dificuldades em identificar e atribuir, com clareza, responsabilidades dos empreendedores privados e dos entes públicos no processo de implementação e manutenção de medidas de mitigação e compensação de impactos, inaugurando um jogo de “empurra-empurra” das responsabilidades entre o poder público e os empreendedores, o que termina por deixar comunidades afetadas ainda mais vulneráveis ante a ausência de serviços públicos e de verdadeiros processos de reparação. Ademais, os PBAs, programas, medidas e ações de mitigação e compensação não são implementados de forma coordenada e complementar e, quando implementados, não conseguem ter a efetividade de mitigar os impactos. De igual modo, há incapacidade em se identificar e implementar ajustes nas medidas de mitigação e compensação durante sua execução.

Diante disso, é necessário que os órgãos ambientais disponham de quadro técnico suficiente e capacitado para análise dos estudos ambientais e das medidas de prevenção, mitigação e compensação propostas, bem como fortalecimento dos instrumentos de planejamento territorial e atribuição clara das responsabilidades ao encargo do poder público e dos empreendedores.

## **Ausência de abordagem específica para tratar dos direitos de povos tradicionais nos processos de licenciamento ambiental**

Os órgãos intervenientes que atuam no processo de licenciamento ambiental possuem *expertise* e competência legal para análise de impactos sobre comunidades indígenas e quilombolas. O mesmo não acontece no caso de empreendimentos que causam impactos em **comunidades tradicionais**, pois **não há legislação ou normativa que estabeleça uma abordagem diferenciada e específica de avaliação de impactos de grandes empreendimentos sobre essas comunidades**.

Isso potencializa e torna ainda mais crítico os efeitos dos impactos sobre essas comunidades que possuem características sociais, culturais e de relação com o território e meio ambiente diferenciadas, as quais não são devidamente consideradas e analisadas durante os processos de licenciamento ambiental. Como exemplo, mencionem-se os pescadores artesanais, ribeirinhos, castanheiros, entre outros, que possuem relação especial com os recursos naturais, que são altamente impactados por grandes empreendimentos.

A própria definição de “comunidades tradicionais”, devido à sua amplitude e diversidade, dificulta sua abordagem no licenciamento. Uma possibilidade de fortalecimento de boas práticas refere-se à elaboração de Termos de Referência Específicos para a realização de estudos socioambientais quando a obra ou atividade afetar as comunidades tradicionais, por analogia aos Termos de Referência Específicos que são desenvolvidos em atendimento à Portaria nº 60/2015, que se aplica apenas às Terras Indígenas e Quilombolas.

### **4.3.6. Os desafios do licenciamento diante das mudanças atualmente em discussão no Congresso Nacional e no Conama**

O processo de licenciamento ambiental tem sido duramente criticado por praticamente todos os setores da sociedade. Para o setor empresarial o licenciamento é demorado, muito burocrático e cria obstáculos ao desenvolvimento. Já setores ambientalistas e movimentos sociais criticam a ausência de transparência, e de mecanismos eficazes de participação social.

Há, também, severas críticas no tocante à ineficácia e qualidade do licenciamento, uma vez que alguns estudos ambientais não dimensionam com seriedade os impactos socioambientais, não consideram os efeitos cumulativos e sinérgicos de outros empreendimentos que foram ou estão sendo construídos, assim como há deficiências nos mecanismos de fiscalização sobre o real cumprimento e efetividade de condicionantes ambientais e PBAs.

Em razão dessas críticas, tramitam no Congresso Nacional e no Conama diversas propostas de alteração legislativa, que buscam conferir mais agilidade ao processo de licenciamento ambiental por intermédio da supressão das etapas do licenciamento, simplificação da Avaliação de Impacto Ambiental, limitação da participação social e dos órgãos intervenientes e

até mesmo dispensam do processo de licenciamento ambiental obras e atividades consideradas de pequeno e médio impacto.

As propostas de alterações no licenciamento ambiental poderão modificar sensivelmente o sistema vigente, fragilizando a proteção do meio ambiente, o controle público sobre a utilização dos recursos ambientais, a governança por parte dos órgãos ambientais dos impactos socioambientais causados pelos empreendimentos, e a participação e o controle social indispensáveis ao processo.

Vale a pena destacar que as principais propostas de alterações normativas não dialogam com as limitações e gargalos discutidos na seção anterior como sendo os mais preocupantes com relação à efetividade do licenciamento ambiental e o respeito aos direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Muito pelo contrário, as propostas em curso visam, em sua grande maioria, eliminar a participação dos órgãos intervenientes do processo de licenciamento e minimizar os espaços de participação a sua mínima expressão, senão eliminá-los totalmente do licenciamento.

### **4.3.7. Considerações finais**

O licenciamento ambiental é corolário direto dos princípios da prevenção e precaução consignados na Constituição Federal de 1988. O licenciamento ambiental constitui o instrumento por meio do qual o poder público analisa tecnicamente os impactos socioambientais de um dado empreendimento, com vistas a identificar sua viabilidade, e as condições de sua implementação, monitoramento e controle.

Não obstante, o licenciamento ambiental necessita e demanda um debate voltado ao aprimoramento tanto dos procedimentos técnicos como institucionais que o conformam, assim como à transparência e publicidade dos atos que ele envolve. É importante compreender o licenciamento ambiental no contexto maior de planos, políticas e programas que o antecedem, e que deveriam condicioná-lo. Parte significativa das reflexões associadas aos problemas do licenciamento ambiental está comumente vinculada a decisões que fogem das atribuições dos órgãos tais como o planejamento setorial, ou ordenamento territorial.

O aperfeiçoamento dos processos de autorização ambiental de projetos passa, necessariamente, por mudanças institucionais que obriguem a articulação administrativa dos processos de planejamento setorial e territorial com as autorizações ambientais de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Esses últimos são muitas vezes mais herméticos e refratários à participação da sociedade. Portanto, é preciso propor debates que integrem a discussão sobre a necessidade de incorporar a avaliação ambiental estratégica de planos, políticas e programas, conjuntamente com a melhoria dos processos de avaliação e gestão de impactos socioambientais de projetos no âmbito do licenciamento ambiental.

Os desafios que os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais colocam para o licenciamento ambiental também precisam ser contextualizados num conjunto maior de decisões de planejamento que consigam descartar os projetos mais impactantes em fases de tomada de decisão pública anterior ao licenciamento ambiental de projetos específicos. De qualquer forma, todos os processos de aprimoramento de instituições públicas devem partir do reconhecimento dos povos e comunidades como sujeitos de direitos, com voz e vontade própria, legitimados para participar e influenciar efetivamente as decisões que afetam seus territórios e, portanto, como agentes prioritários para a definição e implementação do planejamento setorial e territorial no nível regional e nacional.

## 4.4. LEGISLAÇÃO DE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

*Nurit Bensusan*<sup>44</sup>

### 4.4.1. Marco legal de acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético (Lei nº 13.123/15 e Decreto nº 8.772/2016)

O marco legal brasileiro que trata do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional, que compreende a Lei nº 13.123/2015 e o Decreto nº 8.772/2016, substituiu uma Medida Provisória (MP nº 2186-16/2001) que regulou o tema até 2015. A origem dessa normatização é a Constituição Federal, (art. 225, § 1º, inciso II), que obriga o poder público a “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”, e a adesão brasileira à Convenção sobre Diversidade Biológica (art. 8j e art. 15), que reconhece o papel do conhecimento tradicional para a conservação da biodiversidade, bem como estabelece o mecanismo da repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso sustentável dos recursos genéticos.

O marco legal atual está focado no acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional e na repartição de benefícios. O acesso é definido, na lei, como pesquisa ou desenvolvimento tecnológico sobre amostra do patrimônio genético ou sobre “conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético que possibilite ou facilite o acesso ao patrimônio genético, ainda que obtido de fontes secundárias tais como feiras, publicações, inventários, filmes, artigos científicos, cadastros e outras formas de sistematização e registro de conhecimentos tradicionais associados” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, incisos XVIII e XIX).

Pesquisa e desenvolvimento tecnológico também são definidos na lei. A pesquisa como “atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso X) e o desenvolvimento tecnológico como “trabalho sistemático sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado, baseado nos procedimentos existentes, obtidos pela pesquisa ou pela experiência prática, realizado com o objetivo de desenvolver novos materiais, produtos ou dispositivos, aperfeiçoar ou desenvolver novos processos para exploração econômica” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso XI).

De uma forma geral, uma vez ocorrido o acesso, o marco legal gira em torno do binômio cadastramento e eventual desenvolvimento de um produto acabado, o único a dar direito à repartição de benefícios.

---

44 Instituto Socioambiental (ISA).

O cadastramento é um instrumento autodeclaratório obrigatório no caso das atividades de acesso e é efetivado no âmbito do Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen). Segundo a lei “deverá ser realizado previamente à remessa, ou ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual, ou à comercialização do produto intermediário, ou à divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação, ou à notificação de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso” (Lei nº 13.123/2015, art. 12, § 2º).

Segundo a lei, material reprodutivo é o “material de propagação vegetal ou de reprodução animal de qualquer gênero, espécie ou cultivo proveniente de reprodução sexuada ou assexuada” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso XXIX). É assegurado aos detentores de conhecimento tradicional “conservar, manejar, guardar, produzir, trocar, desenvolver, melhorar material reprodutivo que contenha patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado” (Lei nº 13.123/2015, art.10, inciso VI). Nos casos de atividades agrícolas, os benefícios resultantes da exploração econômica de produto oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado serão repartidos sobre a comercialização do material reprodutivo. Nos casos em que não seja para atividades agrícolas, a repartição de benefícios se faz sobre o produto acabado. (Lei nº 13.123/2015, art. 18). Vale lembrar que a lei tem uma definição bastante abrangente de atividades agrícolas: “atividades de produção, processamento e comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energia e florestas plantadas” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso XXIV).

O desenvolvimento de um produto acabado, por sua vez, é pré-requisito para a repartição de benefícios, mas não é suficiente. Nesse marco legal, a repartição de benefícios só passa a ser devida se no produto acabado, definido como aquele “cuja natureza não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso XVI), o componente derivado do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional for um dos elementos principais de agregação de valor ao produto, ou seja, um dos “elementos cuja presença no produto acabado é determinante para a existência das características funcionais ou para a formação do apelo mercadológico” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso XVIII).

Nesse caso, deve se dar a repartição de benefícios, que pode ser monetária ou não monetária, conforme a escolha do usuário do caso de patrimônio genético ou no caso do conhecimento tradicional, de acordo com a negociação dos termos da repartição de benefícios entre usuários e provedores, ou seja, os detentores de conhecimento tradicional (Lei nº 13.123/2015, art. 19 e art. 24). Em todos os casos de exploração econômica de produto acabado onde um dos elementos principais de agregação de valor é oriundo de conhecimento tradicional, há uma parcela de repartição de benefícios, equivalente a 0,5% da receita líquida obtida com a comercialização do produto, que deverá ser depositada no Fundo Nacional de Repartição de Benefícios – FNRB (Lei nº 13.123/2015, art. 24 §3º).

O FNRB acolherá também os recursos derivados da repartição de benefícios derivada do acesso ao patrimônio genético, quando a modalidade escolhida for a monetária. Nesse caso, a parcela devida será equivalente a 1% da receita líquida anual obtida com a exploração

econômica do produto acabado. A outra situação em que a repartição de benefícios será depositada no Fundo é o caso de exploração econômica de produto acabado derivado de acesso ao conhecimento tradicional de origem não identificável, definido como “conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional” (Lei nº 13.123/2015, art. 2º, inciso III).

A elaboração e a implementação das políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios são coordenadas pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen), órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, composto por 12 representações de órgãos e entidades da administração pública e nove representações da sociedade civil. Entre essas representações, estão três representantes de organizações do setor acadêmico – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e Academia Brasileira de Ciência (ABC) –, três representantes do setor empresarial – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Confederação Nacional da Indústria (CNI) – e três representantes dos detentores de conhecimento tradicional – Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) – (Decreto nº 8.772/2016, art. 7º). Paralelamente ao plenário do CGen, assim composto, podem ser criadas câmaras temáticas, para debater questões específicas e apresentar propostas de normas e orientações técnicas para o Conselho, e câmaras setoriais, para a discussão de temas de interesse dos setores da sociedade civil representados no CGen (Decreto nº 8.772/2016, art. 8º).

#### **4.4.2. Conhecimento tradicional: proteção em xeque**

Lei nº 13.123/2015

*Art. 8º. Ficam protegidos por esta Lei os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético de populações indígenas, de comunidade tradicional ou de agricultor tradicional contra a utilização e exploração ilícita.*

*§ 1º O Estado reconhece o direito de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais de participar da tomada de decisões, no âmbito nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País, nos termos desta Lei e do seu regulamento.*

*§ 2º O conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético de que trata esta Lei integra o patrimônio cultural brasileiro e poderá ser depositado em banco de dados, conforme dispuser o CGen ou legislação específica.*

§ 3º São formas de reconhecimento dos conhecimentos tradicionais associados, entre outras:

I - publicações científicas;

II - registros em cadastros ou bancos de dados; ou

III - inventários culturais.

§ 4º O intercâmbio e a difusão de patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado praticados entre si por populações indígenas, comunidade tradicional ou agricultor tradicional para seu próprio benefício e baseados em seus usos, costumes e tradições são isentos das obrigações desta Lei.

Art. 9º O acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável está condicionado à obtenção do consentimento prévio informado.

§ 1º A comprovação do consentimento prévio informado poderá ocorrer, a critério da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional, pelos seguintes instrumentos, na forma do regulamento:

I - assinatura de termo de consentimento prévio;

II - registro audiovisual do consentimento;

III - parecer do órgão oficial competente; ou

IV - adesão na forma prevista em protocolo comunitário.

§ 2º O acesso a conhecimento tradicional associado de origem não identificável independe de consentimento prévio informado.

§ 3º O acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado não identificável que deu origem à variedade ou à raça e não depende do consentimento prévio da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva a variedade ou a raça.

Art. 10. Às populações indígenas, às comunidades tradicionais e aos agricultores tradicionais que criam, desenvolvem, detêm ou conservam conhecimento tradicional associado são garantidos os direitos de:

I - ter reconhecida sua contribuição para o desenvolvimento e conservação de pa-

*patrimônio genético, em qualquer forma de publicação, utilização, exploração e divulgação;*

*II - ter indicada a origem do acesso ao conhecimento tradicional associado em todas as publicações, utilizações, explorações e divulgações;*

*III - perceber benefícios pela exploração econômica por terceiros, direta ou indiretamente, de conhecimento tradicional associado, nos termos desta Lei;*

*IV - participar do processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios decorrente desse acesso, na forma do regulamento;*

*V - usar ou vender livremente produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, observados os dispositivos das Leis nºs 9.456, de 25 de abril de 1997, e 10.711, de 5 de agosto de 2003; e*

*VI - conservar, manejar, guardar, produzir, trocar, desenvolver, melhorar material reprodutivo que contenha patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.*

*§ 1º Para os fins desta Lei, qualquer conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético será considerado de natureza coletiva, ainda que apenas um indivíduo de população indígena ou de comunidade tradicional o detenha.*

*§ 2º O patrimônio genético mantido em coleções ex situ em instituições nacionais geridas com recursos públicos e as informações a ele associadas poderão ser acessados pelas populações indígenas, pelas comunidades tradicionais e pelos agricultores tradicionais, na forma do regulamento.*

O marco legal vigente não protege o conhecimento tradicional, nem dá aos seus detentores meios de conservá-lo e de valorizá-lo. A própria participação nos processos de tomada de decisão relativos aos conhecimentos tradicionais é limitada, o Estado apenas reconhece “o direito de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais de participar da tomada de decisões, no âmbito nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País” (Lei nº 13.123/2015, art. 8º, §1º). Ou seja, aos detentores de conhecimento tradicional se reserva o direito de participar dos processos de tomada de decisão, mas não de tomar as decisões relativas aos seus conhecimentos, como acontecia no marco legal anterior (MP nº 2.186-16/2001).

Outro aspecto do enfraquecimento da proteção ao conhecimento tradicional é a fragilidade do processo de consentimento prévio informado e de sua verificação. Tanto o acesso ao patrimônio genético, como ao conhecimento tradicional precisa ser reportado apenas por

meio de um cadastro autodeclaratório, que pode, inclusive, ser feito muito tempo após o momento da coleta da amostra ou da informação. O resultado é que o processo de consentimento prévio informado, necessário apenas em casos onde o conhecimento tradicional é acessado, não será obrigatoriamente checado e validado antes que o acesso aconteça. Tal cenário conduz a um contrassenso, pois os eventuais vícios posteriormente identificados não poderão ser sanados sem prejuízo para os povos e comunidades detentores de conhecimento tradicional.

Vale ressaltar, ademais, que o processo de consentimento prévio informado guarda um paradoxo dentro de si mesmo. Quando se manifesta o interesse pelo conhecimento tradicional é que algum item já foi conhecido e despertou interesse. Ou seja, mesmo que o marco legal defina acesso como pesquisa e desenvolvimento tecnológico, para que haja interesse pelos saberes dos detentores de conhecimento tradicional, as informações já foram compartilhadas com os usuários, mesmo antes do processo de consentimento prévio informado. No caso da lei, se no momento do acesso, ou seja, da pesquisa ou do desenvolvimento tecnológico por parte do usuário, os detentores negarem o acesso, será tarde demais, pois o conhecimento já estará nas mãos dos usuários. Além disso, como a lei assume que todo conhecimento tradicional é compartilhado entre diversos detentores, basta que um consinta com o acesso para que o usuário fique numa situação legal. O mais grave é que a repartição de benefícios direta, não por meio do FNRB, só acontece com os detentores que consentiram no acesso. Dessa forma, não é possível negar o acesso ao conhecimento tradicional e o marco legal fomenta uma concorrência entre os vários detentores de um determinado conhecimento em torno da possibilidade de obter repartição direta de benefícios.

Além disso, o marco regulatório estabelecido pela Lei nº 13.123/2015 separa o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais, criando dois regimes distintos, e falhando em reconhecer o conhecimento tradicional amalgamado ao patrimônio genético. Aquele conhecimento resultado da seleção, manejo, tratos culturais e domesticação das espécies não existe nesse marco legal. Dessa forma, uma parte relevante do conhecimento tradicional é simplesmente ignorada.

Paralelamente, há a figura do conhecimento tradicional de origem não identificável que poderia ser útil para resolver questões ligadas aos conhecimentos que são de domínio público há muito tempo, como as propriedades calmantes do maracujá ou a eficiência do chá de quebra-pedra nos eventos de cálculos renais, mas que foi usada para evitar o reconhecimento e a atribuição do conhecimento tradicional intrínseco nas variedades e raças locais e crioulas a detentores determinados. Assim a lei considera que “o acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado não identificável que deu origem à variedade ou à raça e não depende do consentimento prévio da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva a variedade ou a raça” (Lei nº 13.123/2015 art. 9º, §3º).

Para evitar que a figura do conhecimento tradicional de origem não identificável fosse usada indiscriminadamente, o decreto estabeleceu que “qualquer população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva determinado conhecimento tradicional associado é considerado origem identificável desse conhecimento” (Decreto nº 8.772/2016 art. 12, §3º).

O resultado é que nos casos expressos da lei, ou seja, variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula não haverá repartição de benefícios direta para detentores específicos, nem processos de consentimento prévio informado, apenas depósito no FNRB. E, nos casos onde haveria necessidade da figura do conhecimento de origem não identificável, essa possibilidade não existirá e certamente provocará muitas injustiças atribuindo a alguém a origem de um conhecimento e a repartição direta de benefícios, enquanto o justo seria uma repartição difusa por meio do Fundo.

A repartição de benefícios, ao ser restringida a produtos acabados, onde o conhecimento tradicional deve ser um dos elementos principais de agregação de valor, cria outra situação onde boa parte do conhecimento acessado jamais será alvo de repartição de benefícios. Como a lei estabeleceu que os elementos principais de agregação de valor são aqueles cuja presença no produto acabado é determinante para a existência das características funcionais ou para a formação do apelo mercadológico, o decreto definiu tanto apelo mercadológico como características funcionais. O apelo mercadológico é uma “referência a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, a sua procedência ou a diferenciais deles decorrentes, relacionada a um produto, linha de produtos ou marca, em quaisquer meios de comunicação visual ou auditiva, inclusive campanhas de *marketing* ou destaque no rótulo do produto” e as características funcionais são aquelas que “determinem as principais finalidades, aprimorem a ação do produto ou ampliem o seu rol de finalidades” (Decreto nº 8.772/2016, art. 43 § 3º, incisos I e II). Apesar de que o apelo mercadológico deveria facilitar a identificação do conhecimento tradicional como elemento principal de agregação de valor, com essa definição, do decreto, as possibilidades ficaram limitadas, pois em geral a referência mercadológica é mais genérica, destacando termos como ‘natural’, ‘ecológico’, ‘amazônia’, etc. e não fazendo menção ao conhecimento tradicional. No caso das características funcionais, o próprio decreto traz uma limitação, pois não considera “determinante para a existência das características funcionais a utilização de patrimônio genético, exclusivamente como excipientes, veículos ou outras substâncias inertes, que não determinem funcionalidade” (Decreto nº 8.772/2016, art. 43 § 4º). Ou seja, muitos óleos e outras substâncias derivadas de plantas nativas e identificadas por meio do conhecimento tradicional têm seu uso caracterizado como excipientes, não sendo, portanto, alvo da repartição de benefícios. Exemplos são os óleos de açaí, buriti, andiroba, pracaxi, tucumã, castanha-do-pará, cobaípa e graviola<sup>45</sup>.

Além disso, não está estipulada a possibilidade de repartir benefícios quando o uso dado pelo conhecimento tradicional a um recurso genético não for exatamente o mesmo no produto acabado comercializado pelo usuário. Ou seja, mesmo que comunidades tradicionais

45 Muitos sites comercializam esse óleos, veja, por exemplo: <https://tropicabotanica.com.br/categoria-produto/oleos-vegetais/> ou <https://bioflor.wixsite.com/bioflor/oleos-vegetais>.

e povos indígenas tenham manejado e selecionado plantas, tenham desenvolvido métodos de retirar o óleo, se o uso que dão tradicionalmente não for exatamente aquele presente no produto acabado, não há repartição de benefícios. Vale ressaltar que não há, no marco legal vigente, a possibilidade de consentimento prévio informado, nem de repartição de benefícios para os detentores de conhecimento tradicional no caso de acesso ao patrimônio genético. Assim, se ocorrer o acesso a uma planta, por exemplo, que foi identificada, selecionada e manejada pelos detentores de conhecimento tradicional, mas cujo uso no produto acabado não faça parte de seus costumes, não há necessidade de consentimento prévio e não há repartição de benefícios com os detentores de conhecimento tradicional. Nesse caso, a repartição de benefícios se dá segundo as regras de acesso ao patrimônio genético.

#### **BOX 4 – Um exemplo: corante de açaí para cirurgias intraoculares**

*Nurit Bensusan*<sup>46</sup>

Em 2010, pesquisadores do Departamento de Oftalmologia e Ciências Visuais da Escola Paulista de Medicina (EPM/Unifesp) do Campus São Paulo iniciaram uma pesquisa em busca de novos corantes para facilitar os procedimentos cirúrgicos intraoculares. Analisaram mais de vinte corantes naturais que povos indígenas usam como pintura corporal, como urucum, pau-brasil e açafrão, e identificaram o açaí como o corante com maior capacidade de tingimento, deixando os tecidos mais visíveis, sem prejuízos aos olhos dos pacientes. O açaí se mostrou eficiente na coloração da membrana limitante interna (localizada na parte central da retina, onde estão as células responsáveis pelos detalhes e cores da visão) e do vítreo. O resultado foi um corante até vinte vezes mais barato do que os convencionais e possivelmente mais seguro do que os corantes químicos utilizados hoje em dia que foi patentado pela Unifesp<sup>47</sup>.

Será que esse produto acabado, o corante a base de açaí para uso em cirurgias intraoculares, deve repartir benefícios com os detentores de conhecimento tradicional? Essa pergunta revela as diversas dimensões da questão do acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético e do acesso ao patrimônio genético associado ao conhecimento tradicional. Evidentemente o uso tradicional do açaí não é como corante para cirurgias intraoculares, mas os próprios pesquisadores, como registrado no site da Unifesp, reconhecem que usaram como base para sua pesquisa, os corantes usados por povos indígenas. Também não resta dúvida de que os povos indígenas manejam o açaí há tempos e junto com ribeirinhos e outras comunidades tradicionais da Amazônia possuem um importante arsenal de conhecimentos sobre o manejo dessa palmeira, certamente desempenhando um papel na sua conservação e seleção. Um exemplo ilustrativo é o conjunto de técnicas de manejo tradicionais com as quais os pesquisadores do Projeto Bem Diverso, realizado

46 Instituto Socioambiental (ISA).

47 Disponível em: <http://www.unifesp.br/reitoria/dci/noticias-antiores-dci/item/2968-acai-beneficia-a-realizacao-de-cirurgias-intraoculares>.

pela Embrapa, no Marajó, entraram em contato e comprovaram a eficiência<sup>48</sup>.

No marco legal vigente, no entanto, não há nenhuma forma de vincular o conhecimento tradicional associado ao açaí ao corante desenvolvido pelos pesquisadores da Unifesp e, conseqüentemente, não há possibilidade de repartição de benefícios para os detentores de conhecimento tradicional nesse caso.

### **4.4.3. Implementação do marco legal vigente: bem-vindo ao limbo**

Apesar do marco legal atual ter sido regulamentado em maio de 2016, muitos dispositivos e instrumentos ainda não foram implementados. Por exemplo, o SisGen, sistema eletrônico criado para gerenciar o cadastro de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional, bem como a notificação de início de exploração econômica de produto acabado, apresentou um conjunto de problemas e uma nova versão, será desenvolvida. Enquanto isso, o CGen estabeleceu normas que permitem que o cadastramento do acesso de diversas amostras do patrimônio genético e de conhecimento tradicional em vários contextos sejam adiados até o momento em que haja uma nova versão do SisGen<sup>49</sup>.

Os mecanismos de verificação, principalmente no que tange ao acesso ao conhecimento tradicional, tampouco foram plenamente implementados. Assim, não se estabeleceu um procedimento claro para verificar se o consentimento prévio informado obedeceu aos critérios explicitados no decreto (artigos 14 a 17). Ademais, não se concebeu um sistema de controle social da parte dos detentores de conhecimento tradicional que permita que eles chancelem o processo de consentimento prévio informado, nem que criem mecanismos para minimizar os danos decorrentes do acesso ao seu conhecimento no marco legal vigente.

Outro instrumento que ainda não foi implementado é o FNRB. Esse Fundo, criado pela lei (Lei nº 13.123/2015, art.30), e regulamentado pelo decreto (Decreto nº 8.772/2016, artigos 96 a 102), se reuniu pouca vezes e ainda carece de mecanismos operacionais. Conseqüentemente, os depósitos do Fundo ainda não se dão e, menos ainda, se concretizam as possibilidades de uso dos recursos. Dessa forma, a repartição de benefícios falha em cumprir seu papel de estimular a conservação do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais, remunerando seus detentores por seu uso consentido.

A falta de políticas de fomento à inovação a partir da biodiversidade acoplada aos cortes nos gastos de ciência e tecnologia no país também criam um cenário mais difícil para a repartição de benefícios como estratégia de conservação da biodiversidade.

Ainda assim, o CGen já se reuniu 18 vezes, com a participação dos representantes dos detentores de conhecimento tradicional. Dessas reuniões emergiram resoluções, deliberações e

48 Disponível em: <http://www.bemdiverso.org.br/>.

49 Disponível em: <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico>.

orientações técnicas que visam esclarecer pontos obscuros do marco legal e resolver pendências do marco legal anterior. As câmaras setoriais da academia e dos detentores de conhecimento tradicional foram criadas, e esta última se reuniu nove vezes.

Vale ainda lembrar que o marco legal vigente reconhece explicitamente os protocolos comunitários como formas válidas de fazer o consentimento prévio informado. Tais protocolos podem se configurar como uma forma melhor de tratar a anuência dos detentores de conhecimento tradicional do que o estabelecido na legislação atual.

#### **4.4.4. Ameaças aos conhecimentos tradicionais**

As maiores ameaças aos conhecimentos tradicionais vêm do comprometimento de seus modos de vida e de seus territórios. Paralelamente, a falta de mecanismos de proteção e de valorização desses conhecimentos representa uma ameaça adicional. Ademais, alguns dos instrumentos já consagrados para assegurar os direitos dos povos indígenas e comunidades locais de dispor de seus saberes e práticas, como o consentimento prévio informado, nunca foram implementados com sucesso.

Vale notar que o processo de consentimento livre, prévio e informado, apesar de essencial, é um enorme desafio. A própria ideia de consulta já pressupõe formas de organização que muitas vezes não estão presentes nas comunidades ou, ainda, não são constantes ao longo do tempo. O resultado é que, em muitos casos, as comunidades criam estruturas, distintas das que possuem tradicionalmente, para poder participar do processo de consentimento. Além disso, a questão do consentimento enfrenta um desafio adicional, pois deve lidar com conjuntos de conhecimentos que muitas vezes são compartilhados por diferentes povos e comunidades. Nesse caso, como tratar o processo de consentimento quando determinadas comunidades anuem e outras recusam o acesso ao conhecimento? Como garantir a possibilidade de negar o acesso a um determinado conhecimento e seu posterior uso se outros que detêm o mesmo conhecimento concordam com seu acesso e uso? Não há respostas para tais desafios e a construção dos protocolos comunitários talvez possa contribuir com a concepção de soluções adequadas.

Há, porém, um risco que os protocolos comunitários podem enfrentar: na ânsia de apoiar a criação de protocolos para que o conhecimento tradicional seja usado de forma mais justa e equitativa, esses mecanismos podem se tornar tão homogeneizadores quanto os processos de consentimento prévio informado. O resultado seriam inúmeros protocolos comunitários, semelhantes, a disposição do usuário, mas desassociados da cultura dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Alternativamente, os protocolos podem ser concebidos justo como uma resistência à imposição do Estado, da ciência e da sociedade envolvente em geral, de determinar as formas de pensar. Assim, os protocolos podem funcionar como uma cunha, abrindo espaço para uma discussão maior sobre a própria repartição de benefícios.

A constante controvérsia em torno da necessidade ou da conveniência de registrar os conhecimentos tradicionais em bancos de dados também pode representar uma ameaça. Se

por um lado, poderia ser positivo ter esses conhecimentos organizados e guardados em bancos de dados, há pelo menos três questões que emergem: 1) um eventual uso inapropriado e não autorizado desses conhecimentos; 2) a reversão do ônus da prova, ou seja, detentores que não tiverem seus conhecimentos registrados no banco poderão ter dificuldades de comprovar eventuais usos inapropriados ou não consentidos; e 3) seria necessário um banco de dados dinâmico, pois o conhecimento, saberes e práticas de povos indígenas e comunidades tradicionais se modificam todo o tempo, em diálogo com a cultura das sociedades envolventes. Por outro lado, não resta mais dúvida de que parcelas significativas do conhecimento tradicional sobre plantas, animais e micro organismos vêm se perdendo rapidamente.

Outra ameaça cada vez mais relevante são as novas biotecnologias. Inovações na edição genômica combinadas com condutores genéticos (*gene drives*, em inglês), técnicas que já vêm sendo usadas, podem modificar completamente organismos e espécies rapidamente. A edição genômica é uma técnica que permite introduzir um fragmento do DNA de um organismo ou um fragmento de DNA criado em laboratório no genoma de outro organismo. A diferença é que novos métodos foram estabelecidos recentemente, o que permite que mais espécies possam ser “editadas” e que seja mais fácil fazê-lo. A ideia da condução genética é que uma parte do genoma sempre prevaleça na descendência. Ou seja, normalmente a herança é um misto de probabilidades ligadas às características dos genes, assim a descendência pode apresentar características diversas. Com esses condutores, essa parte “conduzida” se manifesta na descendência invariavelmente e, dessa forma, em algumas gerações todos os indivíduos daquela espécie terão a característica “conduzida”. Essas tecnologias já são usadas, por exemplo, para combater a dengue por meio da produção de mosquitos que dão origem a uma descendência que morre antes de atingir a fase adulta e de poder se reproduzir.

Essas tecnologias impactam as formas como povos indígenas e comunidades locais convivem com a biodiversidade. Seus conhecimentos ligados às espécies de plantas, animais e micro-organismos são muitas vezes usados como atalho para as pesquisas de novos produtos farmacêuticos, cosméticos, químicos, industriais e de uso na agropecuária. Assim, tais tecnologias, ao promoverem a transformação das informações genéticas em informações digitais, fazem com que seja mais difícil ter um controle sobre o uso do conhecimento tradicional. O mapeamento dos genomas permite transformar as informações armazenadas no DNA dos organismos em códigos digitais que podem ser acessados em qualquer lugar do mundo. Hoje esses códigos, conhecidos como sequências genéticas, estão armazenadas em bancos genéticos digitais, de livre acesso. Ou seja, qualquer pessoa pode acessar uma sequência genética e reproduzi-la outra vez, rematerializando essa informação digital em uma informação genética. Essa, por sua vez, pode ser utilizada para a edição genômica de outros organismos e em um futuro próximo poderá ser usada para criar novos organismos.

A rastreabilidade do uso do conhecimento tradicional se torna quase impossível quando a informação genética passa a ser digital, desconectada da materialidade de um organismo, recombinada, editada e transformada, dificultando sobremaneira a repartição de benefícios e o consentimento prévio informado.

Essas ameaças tecnológicas só exacerbam uma visão já existente de que o conhecimento tradicional é apenas uma pista para o real conhecimento, o científico. Dessa forma, não mereceria reconhecimento. Tal visão reflete a maior das ameaças ao conhecimento tradicional, trata-se da ideia de que esse conhecimento é primitivo e faz parte de uma espécie de progresso da humanidade, onde ocuparia um degrau inferior ao conhecimento científico. O maior desafio é propagar a percepção de que o conhecimento tradicional é fruto de uma forma alternativa de viver e de conceber o mundo.

### **BOX 5 – O caso do Acheflan: um desrespeito e uma ameaça**

*Nurit Bensusan*<sup>50</sup>

O medicamento anti-inflamatório Acheflan, desenvolvido pelo laboratório Aché, consiste única e exclusivamente de óleo de *Cordia verbenacea* e excipientes. A ideia de pesquisar essa planta, popularmente conhecida como erva-baleeira, entre os caiçaras e outras comunidades tradicionais da Mata Atlântica, veio de um episódio envolvendo o uso de uma garrafada de erva-baleeira por parte do dono da Aché, preparada por seu caseiro, na década de 1980. Como o tratamento resultou eficiente, a Aché passou a pesquisar as propriedades e princípios ativos da erva-baleeira.

As investigações duraram anos e apenas em 2001, a Aché conseguiu identificar a substância responsável pela ação anti-inflamatória da erva-baleeira, o alfa-humuleno. Após testes, obtenção de patentes e registro na Anvisa, o Acheflan foi lançado no mercado em 2005. Apesar de ter feito algumas consultas ao CGen, ainda à época da vigência da MP nº 2186-16/2001, onde ficou caracterizada a necessidade de autorização, pois houve uso de patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado, a Aché nada fez e nunca repartiu benefícios.

A alegação da empresa é que o acesso ao conhecimento foi realizado antes da vigência da medida provisória, na década de 1980, sendo assim desnecessária a autorização para acesso, bem como inexistente a obrigação de repartição de benefícios. Esses argumentos não foram aceitos pelo CGen e o caso foi judicializado pela Aché. A empresa acabou perdendo o processo e teve que pagar uma multa.

O que interessa, porém, é o argumento utilizado em sua defesa: a data do acesso, antes do acesso ao conhecimento tradicional ter alguma regulamentação, mesmo que o produto tenha sido desenvolvido depois da edição da MP nº 2186-16/2001. Se acolhido, esse argumento causaria grande estrago nos processos de acesso ao conhecimento tradicional, pois qualquer um poderia alegar que acessou um conhecimento muito antes da vigência da medida provisória.

O marco legal atual tenta resolver essa questão definindo acesso como pesquisa

50 Instituto Socioambiental (ISA).

ou desenvolvimento tecnológico. Pode ser que tal definição ajude em um processo judicial ou mesmo quando dúvidas ou conflitos forem levados ao CGen, mas na prática há uma dificuldade de rastreabilidade do uso do conhecimento tradicional, uma vez que quando a informação é obtida, ela pode circular e se materializar em um produto anos depois ou em um lugar geograficamente distante. Além disso, com as novas tecnologias, a identificação do uso inapropriado do conhecimento tradicional se torna virtualmente impossível.

## 4.5. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A TODOS OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DO BRASIL

**Maria Luiza Grabner<sup>51</sup>, Débora Paleo Mourão<sup>52</sup>, Andrew Toshio Hayama<sup>53</sup>, Instituto Socioambiental (ISA)<sup>54</sup>, Luciana Carvalho<sup>55</sup>**

Além dos Tratados Internacionais mencionados no capítulo anterior, há dispositivos na Constituição Federal; leis, decretos e a portaria da 6ª Câmara do MPF aplicáveis a todos os povos e comunidades tradicionais do Brasil:

- **Constituição Federal de 1988<sup>56</sup>:**

**Art. 3º** *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

**Art. 5, §3º** *Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.*

**Art. 206** *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

*I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*

**Art. 210, I** *A Constituição se aplica a todos os cidadãos brasileiros, mas existem dispositivos constitucionais específicos para indígenas e quilombolas.*

---

51 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

52 Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

53 Defensor Público do Estado de São Paulo, Regional Vale do Ribeira. Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS).

54 Colaborou Jacqueline Barbosa, Analista do Ministério Público Federal, lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

55 Professora na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA).

56 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

**Art. 215** *O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

**Art. 216** *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

*I – as formas de expressão;*

*II – os modos de criar, fazer e viver;*

*III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*

*IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*

*V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

*II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

*[...]*

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

**Art. 242, § 1º** O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.

- **LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

*Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).*

*I - ao meio ambiente;*

*III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

*IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)*

*VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)*

- **LEI Nº 7.661, DE 16 DE MAIO DE 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

*Art. 1º Como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).*

*Art. 2º Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o PNGC visará especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.*

*Art. 3º O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:*

*I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;*

*II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;*

*III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.*

- **LEI Nº 9.394/1996** (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)<sup>57</sup>.
- **DECRETO Nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências.
- **DECRETO Nº 5.813, de 22 de junho de 2006**, que institui a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos.
- **DECRETO Nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)<sup>58</sup>.
- **PORTARIA Nº 1.820/2009** (do Ministério da Saúde), o art. 4º, “o princípio da não discriminação na rede de serviços de saúde”.
- **LEI Nº 12.343, de 2 de novembro de 2010**<sup>59</sup> – Institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências.

## **CAPÍTULO II – DA DIVERSIDADE RECONHECER E VALORIZAR A DIVERSIDADE PROTEGER E PROMOVER AS ARTES E EXPRESSÕES CULTURAIS ESTRATÉGIAS E AÇÕES**

*2.1 Realizar programas de reconhecimento, preservação, fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade brasileira, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização: os indígenas, os afro-brasileiros, os quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais e moradores de zonas rurais e áreas urbanas periféricas ou degradadas; aqueles que se encontram ameaçados devido a processos migratórios, modificações do ecossistema, transformações na dinâmica social, territorial, econômica, comunicacional e tecnológica; e aqueles discriminados por questões étnicas, etárias, religiosas, de gênero, orientação sexual, deficiência física ou intelectual e pessoas em sofrimento mental.*

- **PORTARIA Nº 2.446, de 11 de novembro de 2014**, do Ministério da Saúde, redefine a Política Nacional da Saúde (PNPS), que estabelece no art. 3º: Inciso IV. O respeito às diversidades, que reconhece, respeita e explicita as diferenças entre sujeitos e coletivos, abrangendo as diversidades étnicas, etárias, de capacidade, de gênero, de orientação sexual, entre territórios e regiões geográficas, dentre outras formas e tipos de diferenças que influenciam ou interferem nas condições e determinações da saúde.

57 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).

58 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm).

59 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm).

- **LEINº13.123/2015**<sup>60</sup>, regulamenta o inciso II do §1º e o §4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998<sup>61</sup>; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade<sup>62</sup>.
- **PORTARIA INTERSETORIAL/MPF n. 44, de 19 de dezembro de 2018**, constitui Grupo de Trabalho Intersetorial para o monitoramento e combate a violações de direitos humanos, individuais, coletivos e difusos de minorias sociais, econômicas e culturais
- **PORTARIA 6ª CCR Nº 11, de 26 de fevereiro de 2019**, constitui Grupo de Trabalho Intersetorial para o monitoramento e combate a violações de direitos humanos, individuais, coletivos e difusos de minorias sociais, econômicas e culturais<sup>63</sup>.

60 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm).

61 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm).

62 Veja-se neste volume o Capítulo 4.4. Legislação de acesso e repartição de benefícios, de autoria de Nurit Bensusan.

63 A Portaria 6ª CCR nº 11, de 26 de fevereiro de 2019, altera a Portaria Intersetorial 6ª CCR/7ª CCR nº 44, de 19 de dezembro de 2018. As Câmaras de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª CCR) e de Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional (7ª CCR) do MPF criaram no dia 19/12/2018 (data da primeira portaria intersetorial) um Grupo de Trabalho Intersetorial para Monitoramento e Combate a Violações de Direitos Humanos, Individuais, Coletivos e **Difusos de Minorias Sociais**, Econômicas e Culturais.

## 4.6. LEGISLAÇÃO<sup>64</sup> APLICÁVEL ESPECIFICAMENTE AOS POVOS INDÍGENAS E ENUNCIADOS DA 6ª CÂMARA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL<sup>65</sup>

**Maria Luiza Grabner<sup>66</sup>, Débora Paleo Mourão<sup>67</sup>, Andrew Toshio Hayama<sup>68</sup>,  
Instituto Socioambiental (ISA)<sup>69</sup>**

### A DEFINIÇÃO DE POVOS INDÍGENAS

*“Muitos representantes dos povos indígenas se manifestaram durante as discussões da 14ª Sessão do Grupo de Trabalho da ONU sobre Populações Indígenas (Genebra, 29/07 a 02/08 de 1996) e que antecederam a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, no sentido de que não era necessária e nem desejável uma definição universal de “povos indígenas” e que os critérios anunciados no relatório de Martínez Cobo e na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) eram suficientes para determinar se uma pessoa ou uma comunidade era indígena ou não[...]*

*[...] Por sua vez, em âmbito nacional, podemos conceituar “índio” como um membro de uma comunidade indígena. E comunidade indígena, nos termos da Constituição, é um grupo local pertencente a um povo que se considera segmento distinto da sociedade nacional, em virtude da consciência de sua continuidade histórica com sociedades pré-coloniais<sup>70</sup>.*

### 4.6.1. Legislação

- Constituição Federal, promulgada em 5/10/1988<sup>71</sup>:

**Art. 215.** *O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

64 A legislação constitucional e infraconstitucional referente a direitos indígenas é ampla e é tratada com maior detalhe em outros volumes desta obra.

65 Extraído da obra coletiva Manual de Atuação da 6ª CCR/MPF: Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais, de Maria Luiza Grabner (coord.), Deborah Stucchi e Eliane Simões. Colaboraram Débora Paleo Mourão e Ana Matilde de Oliveira Costa (BRASIL, 2014).

66 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

67 Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

68 Defensor Público do Estado de São Paulo, Regional Vale do Ribeira. Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS).

69 Colaborou Jacqueline Barbosa, Analista do Ministério Público Federal, lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

70 Luciano Mariz Maia, em parecer apresentado na AC 500990 PB – TRF 5ª Região, apud Edilson Vitorelli, Estatuto do Índio: Lei nº 6.001/1973. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 36.

71 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

**Art. 216.** *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

*I – as formas de expressão;*

*II – os modos de criar, fazer e viver;*

*III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*

*IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*

*V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*

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

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua

população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

**Art. 232.** *Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.*

**Art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).** *A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.*

- Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973<sup>72</sup>. Dispõe sobre o Estatuto do Índio.
- Decreto nº 1.775, de 08.01.1996<sup>73</sup>. Procedimento administrativo de demarcação de Terras Indígenas – o artigo 7º garante o instrumento administrativo de restrição de uso.
- Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012<sup>74</sup>. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências.

#### **4.6.2. Enunciados da 6ª Câmara do Ministério Público Federal sobre povos indígenas<sup>75</sup>**

- **Enunciado nº 2 – Grupo Técnico de Saúde Indígena (GTSI):** Compete aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas promover e viabilizar a formação, instalação e funcionamento dos Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena, situados nas respectivas áreas de jurisdição, instâncias de controle social, responsáveis pela aprovação e fiscalização dos planos de ação dirigidos à **prestação de saúde indígena**, bem como

72 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm).

73 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm).

74 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm).

75 Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy\\_of\\_enunciados/enunciados](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados).

a verificação: a) da composição dos Conselhos Distritais, observando a paridade e participação das diferentes etnias; b) da implementação e o pleno funcionamento dos Conselhos Locais; c) da existência e observância do regimento interno no âmbito dos Conselhos Distritais; d) da regularidade e periodicidade das reuniões dos Conselhos Locais e Distritais; e) do pleno exercício das atribuições dos Conselhos Locais e Distritais. *Aprovado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

- **Enunciado nº 6 (GTSI):** É imprescindível a presença de antropólogos para atender as **ações de saúde** que forem desenvolvidas pelos **Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs)**. O Ministério Público Federal, pelo Procurador da República com atribuições na respectiva área do DSEI, velará para que essa contratação ocorra o quanto antes, adotando todas as medidas judiciais ou extrajudiciais que se fizerem necessárias. *Alterado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 7 (GTSI):** O Poder Público deve promover a proteção e assistência aos índios que vivem fora das Terras Tradicionais, dando efetividade ao direito à saúde diferenciada, sugerindo aos Procuradores da República que promovam ações judiciais e extrajudiciais visando a concretização desses direitos. *Alterado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 9 (Conjunto 5ª e 6ª CCRs):** A Fundação Nacional de Saúde tem a responsabilidade de, nos casos em que se constate a presença de **populações indígenas**, situadas em áreas regularizadas ou não, adotar todas as medidas possíveis visando ao seu pleno entendimento, no campo da saúde e do saneamento básico, inclusive com a execução de obras de caráter permanente ou temporário. *Alterado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 10 (Conjunto 5ª e 6ª CCRs):** O Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais e Municipais têm a responsabilidade de, nos casos em que se constate a presença de **populações indígenas**, situadas em áreas regularizadas ou não, adotar todas as medidas possíveis visando o pleno atendimento do direito à educação, inclusive com a execução de obras de caráter permanente ou temporário, conforme as peculiaridades locais e culturais do povo indígena a ser atendido. *Aprovado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 11:** É possível o pagamento de indenização aos ocupantes de **terras indígenas** (possuidores ou não de títulos) com base no princípio da proteção à confiança legítima. O cabimento e os limites de aplicação desse princípio serão analisados casuisticamente. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 12:** A **consulta livre, prévia e informada** da Convenção nº 169 da OIT deve ser realizada antes de o Conselho Nacional de Políticas Energéticas decidir sobre a construção de uma usina hidrelétrica. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

- **Enunciado nº 14:** O Rima sempre deve ser elaborado em linguagem acessível e compreensível por toda a população a que se destina, sendo que, no caso de serem impactados **povos indígenas**, referido relatório deverá ser traduzido para as respectivas línguas. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 15:** O estudo dos impactos de um empreendimento sobre os **povos indígenas e quilombolas** não depende de demarcação formal das respectivas terras. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 21:** É necessário diagnosticar o atual panorama nacional da **educação escolar indígena, quilombola e demais comunidades tradicionais** e avaliar as responsabilidades das três esferas de governo para garantir os processos próprios de aprendizagem. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 25:** Os **direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais têm fundamento constitucional** (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (Convenção nº 169 da OIT). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da Lei nº 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei nº 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais de hierarquia supralegal. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 26:** O **uso sustentável de recursos naturais** por parte de povos e comunidades tradicionais é assegurado pela Constituição Federal (arts. 215 e 216) e pela Convenção nº 169 da OIT (art. 14, I), dentro e fora de seus territórios. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 28:** Os **direitos territoriais dos povos e comunidades indígenas, quilombolas e outras tradicionais gozam da mesma hierarquia constitucional** que o interesse público na proteção da segurança nacional. Em casos de conflito, é necessário buscar a harmonização proporcional entre os bens jurídicos em jogo. Nos processos de equacionamento dessas colisões, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 29:** A **consulta** prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é **livre, prévia e informada**, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que

interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

- **Enunciado nº 30:** Na formulação dos **planos e programas de desenvolvimento nacional e regional**, as comunidades têm direito a ver consideradas suas próprias prioridades. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 31:** O direito à participação com o objetivo de obtenção do **consentimento livre, prévio e informado** implica a necessidade do reconhecimento do direito de cooperação dos povos na produção da informação (art. 7.3 da Convenção nº 169 da OIT), possibilitando às comunidades a avaliação da incidência social, espiritual, cultural e sobre o meio ambiente que as atividades propostas possam provocar. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 32:** Depende de consulta, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT, a **expedição de alvará de pesquisa e títulos de lavra minerários** sobre áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, independentemente de titulação, sob pena de nulidade. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 34:** Os bens ambientais cujo aproveitamento é autorizado no curso do licenciamento ambiental são bens de uso comum do povo. O MPF, em sua atuação, deve pugnar pela implementação dos instrumentos de gestão democrática da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), **garantindo a participação de povos e comunidades tradicionais**, com fiscalização, por exemplo, da instalação e funcionamento dos comitês de bacia, planos de recursos hídricos, declaração de disponibilidade e ou outorga de direitos de uso de recursos hídricos. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 35:** Depende de consulta, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT, a outorga de **áreas para pesca** que afetem **povos e comunidades tradicionais**. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 36, de 2 de maio de 2018:** “O regime tutelar previsto na Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio) não foi recepcionado pelos art. 231 e 232 da Constituição da República, de modo que **os povos indígenas são partes legítimas para diretamente comparecer em juízo**, nos polos ativo e passivo, nos processos judiciais que os afetem direta e indiretamente. Diante disso, é devida, pelo membro do Ministério Público Federal, a provocação para que a comunidade seja citada/intimada, especialmente em processos que visem desconstituir atos ou procedimentos de demarcação, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e da Fundação Nacional do Índio”.  
- *Aprovado pelo colegiado na 428ª Reunião Ordinária da 6ª CCR.*
- **Enunciado nº 37:** A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão reafirma as conclusões da Nota Técnica nº 2/2018/6ª CCR, entendendo que o Parecer Normativo

1/2017/GAB/CGU/AGU não deve ser utilizado para restringir **direitos indígenas** já assegurados na Constituição Federal.

- **Enunciado nº 38:** A data da promulgação da Constituição Federal de 1988 **não** deve ser utilizada como **marco temporal** para restrição do pleno exercício dos direitos territoriais indígenas nela previstos.
- **Enunciado nº 39:** As condicionantes fixadas no julgamento do caso Raposa Serra do Sol, Petição nº 3.388, em especial a que trata da vedação de ampliação de terras, aplicam-se somente a este caso concreto, razão pela qual não devem ser utilizadas como fundamento para restrição dos **direitos indígenas**.

### **4.6.3. Índios isolados: políticas públicas e arcabouço jurídico**

#### ***Observatório de Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato***<sup>76</sup>

A política de Estado direcionada aos povos indígenas isolados é norteada pelos princípios de precaução e de “não contato”. Ou seja, o respeito à decisão dos povos indígenas pela situação de isolamento significa respeitar essa condição como expressão máxima de suas vontades e, portanto, de sua autonomia. Tal posicionamento de Estado existe desde 1987, ano em que houve uma ruptura de paradigma: do contato como medida de proteção, passou-se ao respeito à autodeterminação desses povos como estratégia central na proteção de suas vidas e seus territórios. Na época, em 1987 e 1988, foram editadas portarias – ainda vigentes – que institucionalizaram a mudança de paradigma. Foi criado um setor específico dentro da Funai para trabalhar com o tema, então denominado de Coordenadoria de Índios Isolados (CII)<sup>77</sup>, foram estabelecidas diretrizes de atuação<sup>78</sup>, criado e regulamentado o “Sistema de Proteção aos Índios Isolados”<sup>79</sup>.

As diretrizes estabelecidas em 1987 e atualizadas em 2000 por meio da Portaria nº 281 de 20 de abril, que vigoram até hoje<sup>80</sup>, determinam a política pública conforme a seguir:

“1.1. Garantir aos índios isolados o pleno exercício de sua liberdade e das suas atividades tradicionais;

1.2. A constatação da existência de índios isolados não determina, necessariamente, a obrigatoriedade de contatá-los;

76 Sugerimos consultar também o conteúdo publicado pelo Observatório de Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, disponível em: [www.povosisolados.com](http://www.povosisolados.com). Acesso em: 27 dez. 2020.

77 Portaria da Funai nº 1.901, de 9 de julho de 1987.

78 Portaria da Funai nº 1.900 de 6 de julho de 1987.

79 Portaria da Funai nº 1.047 de 29 de agosto de 1988.

80 A normativa mais recente que inclui questões relacionadas aos povos indígenas isolados e de recente contato é a Portaria nº 1.733/PRES, de 27 de dezembro de 2012, que institui o Regimento Interno da Funai.

1.3. Promover ações sistemáticas de campo destinadas a localizar geograficamente e obter informações sobre índios isolados;

1.4. As terras habitadas por índios isolados, serão garantidas, asseguradas e protegidas em seus limites físicos, riquezas naturais, na fauna, flora e mananciais;

1.5. A saúde dos índios isolados, considerada prioritária, será objeto de especial atenção, decorrentes de sua especificidade;

1.6. A cultura dos índios isolados nas suas diversas formas de manifestação será protegida e preservada;

1.7. Proibir no interior da área habitada por índios isolados, toda e qualquer atividade econômica e comercial;

1.8. Determinar que a formulação da política específica para índios isolados e a sua execução, independente da sua fonte de recursos, será desenvolvida e regulamentada pela FUNAI; e

1.9. Ao Departamento de Índios Isolados caberá promover a normatização e detalhamento da presente Portaria.”

O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)<sup>81</sup> emitiu a Resolução nº 44 de 10 de dezembro de 2020<sup>82</sup>, na qual reitera e formula uma série de princípios, diretrizes e recomendações sobre direitos humanos dos povos indígenas isolados. Foi elaborada a partir da contribuição de organizações indígenas e diversas organizações da sociedade civil. Ademais, abaixo, seguem normativas que alicerçam a atual política do “não contato” promovida pelo Estado brasileiro.

#### **BOX 6 – Povos isolados**

*Renan Sotto Maior*<sup>83</sup>

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 231, garante de forma expressa aos povos indígenas o reconhecimento de sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Essa proteção constitucional também deve garantir os direitos dos povos indígenas isolados, pois essa realidade de isolamento não deixa de ser uma decisão desses povos e, portanto, deve ser respeitada pelo Estado brasileiro. Nesse sentido informa Viveiros de Castro:

81 Formado por 22 conselheiros, com composição paritária entre sociedade civil e governo, vinculado administrativamente ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

82 A Resolução nº 44/2020 do CNDH está disponível em: [http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/SEI\\_MDH-1570248-Resolucao-indigenas-isolados.pdf](http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/12/SEI_MDH-1570248-Resolucao-indigenas-isolados.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

83 Defensor Público Federal.

Praticamente todos estes povos se encontram no que se chama oficialmente de “isolamento voluntário”: longe de ignorarem a existência de outras sociedades, eles recusam qualquer interação substancial com elas, especialmente, com os “Branços”, palavra usada por índios e brancos, no Brasil, para designar os representantes, diretos ou indiretos, desse Estado-nação que exerce soberania sobre os territórios indígenas.<sup>84</sup>

Assim, se é uma decisão dos povos originários a não interação com a sociedade envolvente, cabe ao Estado garantir que essa decisão seja respeitada. Nesse sentido, uma das diretrizes fundamentais das políticas públicas envolvendo povos indígenas isolados é o princípio do “não contato”, como foi explicitado na exposição de motivos da Resolução nº 44 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos<sup>85</sup>:

Diante das enormes perdas humanas ocasionadas pela ação indigenista oficial, um grupo de sertanistas, indigenistas e antropólogos, reunidos em Brasília pela Funai, em 1987, propôs oficialmente uma drástica mudança de paradigma da política pública. A partir de então, a prática governamental ficou orientada pelo respeito à autonomia e às decisões pelo “isolamento” dos povos indígenas, reconhecendo na autodeterminação desses povos a melhor estratégia para a sua proteção e garantia de seus direitos fundamentais, conhecida como política do “não contato”. Tal mudança ocorreu no contexto do movimento ambientalista pré-constituição de 1988.

Essas políticas públicas são fundamentais para garantir a sobrevivência desses povos, entretanto, não estão explicitadas em marcos normativos legais, mas sim em portarias da Funai, que podem ser revogadas a qualquer momento. Para uma maior segurança jurídica para os povos isolados, seria fundamental a existência de uma Lei Federal que criasse uma “Política Nacional de Povos Indígenas Isolados”, embora, considerando os graves retrocessos que existem na atual quadra histórica, é difícil imaginar a aprovação de um projeto de lei nesse sentido. Entretanto, cabe ressaltar que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, em dezembro de 2020, editou a já citada Resolução nº 44, que dispõe sobre princípios, diretrizes e recomendações para a garantia dos direitos humanos dos povos indígenas isolados e de recente contato.

No plano do direito internacional dos direitos humanos, cabe destacar a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que dispõe expressamente em seu artigo 26 que: “1. Os povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial têm direito a permanecer nessa condição e a viver livremente e de acordo com suas culturas.”

84 Nenhum povo é uma ilha, VIVEIROS DE CASTRO, E. In: RICARDO, F. P.; GONGORA, M. F. (ed.). **Cercos e resistências**: povos indígenas isolados na Amazônia. Instituto Socioambiental, 2019.

85 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/resolucoes>.

Em nível operacional, a Funai atua em campo por meio das FPE, subordinadas à Coordenador-Geral de Índios Isolados e Recém Contatados (CGIIRC), em Brasília. Atualmente são 11 FPE em funcionamento, distribuídas nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Maranhão. O adequado funcionamento das FPEs é aspecto fundamental para a concretização da política pública e para a efetivação dos direitos dos povos indígenas isolados, sendo por isso extremamente pertinentes investimentos para seu pleno funcionamento. As FPEs atuam a partir de Bases de Proteção Etnoambiental (BAPE), estruturas localizadas em campo com a finalidade de executar ações de vigilância, fiscalização, acompanhamento de povos de recente contato, expedições de pesquisa sobre a presença de povos indígenas isolados, entre outras. Atualmente as FPEs passam por inúmeras dificuldades para manter suas estruturas em funcionamento, seja em virtude da falta de recursos humanos, de recursos orçamentários ou de dificuldades decorrentes da (des)estrutura administrativa abalada por decisões políticas anti-indígenas. Conforme documento protocolado pela União<sup>86</sup> nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, existem 25 BAPes em atividade ou uso intermitente e quatro desativadas ou em vias de ativação.

#### 4.6.3.1. Normativas da Funai

- Portaria nº 1900, de 6 de julho de 1987. Estabelece diretrizes de atuação para a recém-criada “Coordenadoria de Índios Isolados” da Funai.<sup>87</sup>
- Portaria nº 1901, de 6 de julho de 1987. Determina e estabelece atribuições da Coordenadoria de Índios Isolados e as equipes de campo do Sistema de Proteção ao Índio Isolado. (Revogada pela Portaria nº 290/PRES-Funai, de 20 abril de 2000).<sup>88</sup>
- Portaria nº 1047, de 29 de agosto de 1988. Aprova as normas do Sistema de Proteção ao Índio Isolado, anexadas à portaria.<sup>89</sup>
- Portaria nº 1.733/PRES, de 27 de dezembro de 2012. Regimento Interno da Funai.<sup>90</sup>
- Portaria nº 290/PRES-Funai, de 20 abril de 2000. Estabelece que a execução da política de localização e proteção de índios isolados seja efetuada por equipes de campo denominadas Frente de Proteção Etnoambiental.<sup>91</sup>
- Portaria nº 281/Funai, de 20 de abril de 2000. Atualiza as Diretrizes de 1988 para atuação da Funai junto aos povos indígenas isolados.<sup>92</sup>

86 Documentação encaminhada em julho à Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), no âmbito da Sala de Situação instalada sob decisão do Ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal. Documento SEI nº 0838939.

87 Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/portaria-do-presidente-pp-n-190087-de-06071987-es-tabele-diretrizes-para>. Acesso em: 27 dez. 2020.

88 Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/portaria-pp-n-104788-de-29081988-aprova-normas-do-sistema-de-protecao-do-indio>. Acesso em: 27 dez. 2020.

89 Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/portaria-pp-n-104788-de-29081988-aprova-normas-do-sistema-de-protecao-do-indio>. Acesso em: 27 dez. 2020.

90 Disponível em: [http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/2013/ESTATUTO/Regimento\\_Interno.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/2013/ESTATUTO/Regimento_Interno.pdf). Acesso em: 27/12/2020.

91 Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Livros/Coletanea-da-Legislacao-Indigenista-Brasileira-2008/cap8-Organizacao-da-Uniao.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2020.

92 Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Livros/Coletanea-da-Legislacao-Indigenista-Brasileira-2008/1%20-%20Inicio.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2020.

- Portaria nº 501/PRES, de 31 de maio de 2016. Constitui o Conselho da Política de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. (Revogada pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019).<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_27146090\\_PORTARIA\\_N\\_501\\_DE\\_31\\_DE\\_MAIO\\_DE\\_2016.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27146090_PORTARIA_N_501_DE_31_DE_MAIO_DE_2016.aspx). Acesso em: 27 dez. 2020.

## 4.7. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA E ENUNCIADOS DA 6ª CÂMARA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SOBRE POVOS QUILOMBOLAS

*Maria Luiza Grabner<sup>94</sup>, Débora Paleo Mourão<sup>95</sup>, Andrew Toshio Hayama<sup>96</sup>, Instituto Socioambiental (ISA)<sup>97</sup>*

### DEFINIÇÃO DE QUILOMBOLAS E TERRAS DE QUILOMBO

*Nos termos da Convenção nº 169, da OIT (art. 1º, “a”), são considerados povos tribais (ou comunidades tradicionais entre as quais se incluem as comunidades quilombolas) aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.*

*Segundo a redação do art. 2º do Decreto nº 4.887/2003, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição da própria comunidade, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.*

[...]

*§ 2º: São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.*

### 4.7.1. Legislação<sup>98</sup>

- Constituição Federal:

**Art. 216.** *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

94 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

95 Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

96 Defensor Público do Estado de São Paulo, Regional Vale do Ribeira. Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS).

97 Colaborou Jacqueline Barbosa, Analista do Ministério Público Federal, lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

98 Extraído da obra coletiva Manual de Atuação da 6ª CCR/MPF: Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais, de Maria Luiza Grabner (coord.). Deborah Stucchi e Eliane Simões. Colaboraram Débora Paleo Mourão e Ana Matilde de Oliveira Costa (BRASIL, 2014).

[...]

*§5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.*

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)/CF/1988:

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

- Decreto Federal nº 4.887/2003<sup>99</sup>, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- **Lei nº 10.678, de 23/5/2003**, cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).
- Decreto nº 6.261, de 20/11/2007<sup>100</sup>, que dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola.
- **Portaria Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007**, institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, entre outras denominações congêneres.
- **Instrução Normativa Incra nº 57, de 20/10/2009**, regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20/11/2003.
- **Lei nº 12.288, de 20/7/2010**, institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003;
- **Lei nº 12.343, de 2/12/2010**, institui o Plano Nacional de Cultura, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais e dá outras providências;
- **Portaria Interministerial nº 138, de 6/12/2012**, cria o Grupo de Trabalho

99 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

100 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm).

Interministerial (GTI) para elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana;

- **Portaria Interministerial nº 98, de 3/4/2013 – institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)** com a finalidade de elaborar proposta para a regularização ambiental em territórios quilombolas estabelecida na Lei nº 12.651, de 25/5/2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Recuperação Ambiental (PRA) e para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em territórios quilombolas.

#### **4.7.2. Enunciados da 6ª Câmara do MPF sobre povos quilombolas<sup>101</sup>**

- **Enunciado nº 15:** O estudo dos impactos de um empreendimento sobre os **povos indígenas e quilombolas** não depende de demarcação formal das respectivas terras. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 19:** O MPF, dentre outros legitimados, tem atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente em casos envolvendo **direitos de quilombolas e demais comunidades tradicionais**, sendo a competência jurisdicional da justiça federal. Tal atribuição se funda no artigo 6º, inciso VII, alínea “c”, e artigo 5º, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/93, no fato de que a tutela de tais interesses corresponde à proteção e promoção do patrimônio cultural nacional (artigos 215 e 216 da Constituição); envolve políticas públicas federais, bem como o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos, notadamente da Convenção nº 169 da OIT. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 20:** As **comunidades remanescentes de quilombos** têm direito à proteção possessória de suas terras independentemente de processo administrativo correlato, cabendo ao MPF defender esse direito. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 21:** É necessário diagnosticar o atual panorama nacional da **educação escolar indígena, quilombola e demais comunidades tradicionais** e avaliar as responsabilidades das três esferas de governo para garantir os processos próprios de aprendizagem. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 22:** Em casos de sobreposição territorial entre **comunidades tradicionais** e/ou unidades de conservação, é necessária a realização de estudo antropológico para contextualizar a dinâmica sociocultural. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

101 Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy\\_of\\_enunciados/enunciados](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados).

- **Enunciado nº 23:** As várias formas de proteção no âmbito cultural reforçam, e não substituem, a pretensão de **titulação territorial**. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 24:** Impõe-se a atuação do MPF pela implementação de políticas públicas destinadas às **comunidades tradicionais**, independentemente da regularização fundiária e de qualquer ato oficial de reconhecimento. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 25:** Os **direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais** têm fundamento constitucional (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (Convenção nº 169 da OIT). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da Lei 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais de hierarquia supralegal. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 26:** O uso sustentável de recursos naturais por parte de **povos e comunidades tradicionais** é assegurado pela Constituição Federal (arts. 215 e 216) e pela Convenção nº 169 da OIT (art. 14, I), dentro e fora de seus territórios. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*
- **Enunciado nº 28:** Os **direitos territoriais dos povos e comunidades indígenas, quilombolas e outras tradicionais** gozam da mesma hierarquia constitucional que o interesse público na proteção da segurança nacional. Em casos de conflito, é necessário buscar a harmonização proporcional entre os bens jurídicos em jogo. Nos processos de equacionamento dessas colisões, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.*

## 4.8. LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA E ENUNCIADOS DA 6ª CÂMARA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SOBRE COMUNIDADES TRADICIONAIS

**Maria Luiza Grabner<sup>102</sup>, Débora Paleo Mourão<sup>103</sup>, Andrew Toshio Hayama<sup>104,105</sup>**

### DEFINIÇÕES DE COMUNIDADES TRADICIONAIS

*Nos termos da Convenção nº 169, da OIT (art. 1º, “a”), são considerados povos tribais (comunidades tradicionais) aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.*

De acordo com o Decreto nº 6.040/2007 Art. 3º

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

*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 Disposições, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;*

### 4.8.1. Legislação

Resguardadas as previsões legislativas gerais, vide as previsões específicas no campo próprio:

102 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

103 Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

104 Defensor Público do Estado de São Paulo, Regional Vale do Ribeira. Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS)

105 Colaborou Jacqueline Barbosa, Analista do Ministério Público Federal, lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

- **Decreto Federal de 13/7/2006**, altera denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais para Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e dá outras providências;
- **Decreto nº 6.040, de 07/02/2007**<sup>106</sup>, institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).
- **Decreto nº 8.750, de 09/05/2016**<sup>107</sup>, institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, especialmente em seu art. 4º, § 2º que prevê os diferentes segmentos de comunidades tradicionais.

#### **4.8.2. Enunciados da 6ª Câmara do MPF sobre comunidades tradicionais**<sup>108</sup>

- **Enunciado da 6ª CCR nº 17, de 05/12/2014:** As **comunidades tradicionais** estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.
- **Enunciado da 6ª CCR nº 19, de 05/12/2014:** O MPF, dentre outros legitimados, tem atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente em casos envolvendo **direitos de quilombolas e demais comunidades tradicionais**, sendo a competência jurisdicional da justiça federal. Tal atribuição se funda no artigo 6º, inciso VII, alínea “c”, e artigo 5º, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/1993, no fato de que a tutela de tais interesses corresponde à proteção e promoção do patrimônio cultural nacional (artigos 215 e 216 da Constituição).
- **Enunciado da 6ª CCR nº 22, de 05/12/2014:** Em casos de sobreposição territorial entre comunidades tradicionais e/ou unidades de conservação, é necessária a realização de estudo antropológico para contextualizar a dinâmica sociocultural.
- **Enunciado da 6ª CCR nº 25, de 05/12/2014:** Os direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais têm fundamento constitucional (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (Convenção nº 169 da OIT). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da Lei nº 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em

106 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm).

107 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm).

108 Extraído da obra coletiva Manual de Atuação da 6ª CCR/MPF: Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais, de Maria Luiza Grabner (coord.), Deborah Stucchi e Eliane Simões. Colaboraram Débora Paleo Mourão e Ana Matilde de Oliveira Costa. O mesmo vale para as comunidades tradicionais específicas, listadas nos próximos itens (BRASIL, 2014).

jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei nº 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais de hierarquia supralegal.

- **Enunciado da 6ª CCR nº 26, de 05/12/2014:** O uso sustentável de recursos naturais por parte de povos e comunidades tradicionais é assegurado pela Constituição Federal (arts. 215 e 216) e pela Convenção nº 169 da OIT (art. 14, I), dentro e fora de seus territórios.
- **Enunciado da 6ª CCR nº 27, de 05/12/2014:** Os direitos territoriais dos povos quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais gozam da mesma hierarquia dos direitos dos povos indígenas, pois ambos desfrutam de estatura constitucional. Em casos de conflito, é necessário buscar a harmonização entre esses direitos, consideradas as especificidades de cada situação.

### **4.8.3. Definições e legislação específica adicional**

Além de povos indígenas e quilombolas, outras comunidades tradicionais são objeto de legislação adicional:

Andirobeiras; Apanhadores de Sempre-viva; Benzedeiros; Caatingueiros; Caboclos; Caiçaras; Castanheiros; Catadores de mangaba; Ciganos; Cipozeiros; Extrativistas; Faxinalenses; Fundo e Fecho de pasto; Geraizeiros; Ilhéus; Isqueiros; Morroquianos; Pantaneiros; pescadores Artesanais; Piaçabeiros; Pomeranos; Povos de Terreiro; Quebradeiras de coco babaçu; Raizeiros; Retireiros; Ribeirinhos; Seringueiros; Vazanteiros; Veredeiros.

#### **4.8.3.1. ANDIROBEIRAS**

As comunidades andirobeiras são determinadas pelo produto de sua atividade econômica e, por que não dizer, cultura. Como outras comunidades extrativistas, é a ação cotidiana de intervenção na natureza que marca essas pessoas e suas famílias. Se autodefinem como andirobeiras (no feminino), pois quase todo o trabalho relacionado à coleta e ao beneficiamento de andiroba é realizado por mulheres e crianças das comunidades, como parte das tradições passadas de geração em geração. Em alguns casos é a principal fonte de renda das famílias, sendo em outros casos parte da renda que se complementa com a pesca executada pelos homens e por outras formas de renda. As andirobeiras vivem em pequenas comunidades situadas geralmente próximas a ribeirões ou dentro da floresta amazônica, com um modo de vida diretamente ligado à natureza e ao seu entorno, com forte apoio mútuo entre os moradores e parentes. Tentam ser autossuficientes na produção de alimentos, utensílios domésticos e ferramentas de trabalho que constroem a partir do que a floresta oferece. Suas moradias são coerentes com o padrão de residências ribeirinhas, feitas de madeira sobre uma base que protege a residência na época das cheias dos rios, próximas aos cursos d'água e florestas. Várias

comunidades andirobeiras localizam-se em ilhas. Elas são caracterizadas principalmente pelo tempo dedicado às atividades relacionadas à andiroba, pelos conhecimentos que possuem sobre as matas, as florestas e da própria andiroba. Outras características marcantes são a paciência necessária para conseguir os subprodutos da andirobeira, e os mitos e tradições sobre a mesma, muitos deles ligados à vida feminina e ao processo de beneficiamento da andiroba e do óleo. Possuem uma religiosidade de fundo católico baseada em crenças e mitos sincretizados com os indígenas e quilombolas<sup>109</sup>.

## LEGISLAÇÃO

- Decreto nº 25.044, de 1º de junho de 2005, que proíbe o licenciamento do corte, transporte e comercialização de madeira das espécies de andirobeiras e copai-beiras.

### **4.8.3.2. APANHADORES DE SEMPRE-VIVA**

Várias comunidades tradicionais se autodenominam não só pela lógica de ocupação dos seus territórios tradicionais, mas também pelo trabalho que nele realizam. A maioria delas é ligada à diversidade de movimentos sociais e à luta pela manutenção de seus direitos e costumes. Com os Apanhadores de Flores Sempre-Vivas não é diferente. Essa autoidentificação está vinculada à atividade de coleta de flores secas nativas do Cerrado brasileiro que realizam em seus territórios e, ao mesmo tempo, refere-se como uma unidade de ação política na luta pelo reconhecimento de suas práticas e direito de uso de seu território, com o qual mantém vínculos e tradições, muitos destes ligados às práticas quilombolas, dos quais descendem. Além da coleta das flores, as comunidades também realizam outras atividades produtivas que garantem a complementação de renda e sua segurança econômica e alimentar, como roças, criação de animais, caça e coleta. Os Apanhadores de Flores Sempre-Vivas habitam a porção meridional da Serra do Espinhaço, em Minas Gerais, localizados em mais de 50 municípios na região de Diamantina. Ao se percorrer essa região, observa-se a presença das dezenas de comunidades rurais apanhadoras de flores em meio a áreas de campos rupestres do Cerrado. A coleta das flores sempre-vivas constitui-se como uma tradição e fonte de renda fundamental para a reprodução sociocultural das famílias. As flores ocorrem nos campos rupestres do Cerrado e dizem respeito ao termo popularizado para essas inflorescências que, depois de colhidas e secas, conservam sua forma e coloração, e há cerca de 90 espécies manejadas, além de outras partes de plantas também coletadas<sup>110</sup>.

### **4.8.3.3. BENZEDEIROS**

Trata-se de um ofício tradicional de saúde popular associado a saberes, conhecimentos e práticas tradicionais, no qual pessoas se dedicam a ajudar e curar outras, com o auxílio de chás, pomadas, infusões, tinturas, garrafadas, ensinando o uso de remédios, simpatias, orações e outros tratamentos, sempre alicerçados na fé, que beneficiam a saúde, a cultura e o bem estar

109 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/andirobeiras>. Acesso em: 26 fev. 2019.

110 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/apanhadores>. Acesso em: 26 fev. 2019.

dos camponeses. Os benzedeiros podem também fazer parte de outras comunidades tradicionais como faxinais (no Paraná) e quilombolas, por exemplo.

#### LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

- Lei nº 1.401/2010 do Município de Rebouças/PR que dispõe sobre o processo de reconhecimento dos ofícios tradicionais de saúde popular em suas distintas modalidades: benzedeiros(as), curadores, costureiros(as) de rendiduras ou machucaduras, e regulamenta o livre acesso à coleta de plantas medicinais nativas no Município de Rebouças, Estado do Paraná, conforme especifica.

#### **4.8.3.4. CAATINGUEIROS**

Os caatingueiros destacam-se dos demais grupos sociais da região norte-mineira, pois estão completamente ligados ao bioma da Caatinga, tanto em seu modo de produção quanto em seu modo de vida, com processos produtivos ajustados às condições ambientais (uma dessas características é o conhecimento e a utilização de plantas e raízes medicinais). Os caatingueiros caracterizam-se pelo caráter mercantil de produção e pela aparente prosperidade em comparação aos demais povos e comunidades com os quais se relacionam diretamente, produzindo grande diversidade de gêneros agrícolas, produtos derivados de leite e criando gado que se alimenta das pastagens nativas da região, que possui solo fértil, mas sofre constantemente com a seca. Além disso, a autodeterminação se caracteriza por contraposição aos demais povos e comunidades da região que povoam territórios próximos (geraizeiros, vazanteiros e verezeiros, por exemplo), principalmente pela localização geográfica dos povoados e comunidades, que impõem relações com o clima e o bioma que condicionam as diferentes formas de produção e modos de vida. Outra característica dos caatingueiros (característica esta comum aos demais povos e comunidades da região) é a sólida rede de solidariedade familiar e comunitária, expressa principalmente no momento do abate de animais como gado e porco, quando partes dos animais são distribuídos entre os parentes e vizinhos<sup>111</sup>.

#### **4.8.3.5. CABOCLOS**

O conceito de caboclo empregado na antropologia aponta uma categoria social fixa, isto é, o campesinato histórico da Amazônia; são os pequenos produtores familiares da Amazônia que vivem da exploração dos recursos da floresta (LIMA, 1999). As características de uma arquitetura distinta, os meios de transporte que usam, seus instrumentos de trabalho, seu conhecimento e modo de manejar os recursos da floresta, seus hábitos alimentares, sua religiosidade, mitologia, sistema de parentesco e diversos maneirismos sociais expressam a existência de uma cultura cabocla que é básica para o conceito desse típico amazônida.

Ainda, o conceito pode ser entendido como o indivíduo gerado da miscigenação de índio com branco; sendo assim o primeiro tipo de mestiço formado no Brasil, por volta de 1510. O

111 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/caatingueiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

IBGE utiliza o termo pardos para a classificação de cor/raça, no entanto, esse conceito abrange não só os caboclos, como também mulato, cafuzo, mameluco ou mestiço de preto com pessoa de outra cor ou raça.

#### LEGISLAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL

- Lei do Estado do Amazonas nº 3.044 de 21/03/2006, institui o “Dia do Mestiço” em homenagem ao vulto histórico amazonense Álvaro Botelho Maia, defensor do tipo humano característico do meio rural da Amazônia, o caboclo ribeirinho, a ser comemorado anualmente no dia 27 de junho, reconhecendo os mestiços como grupo étnico-racial e sujeito típico do direito amazônico.
- Lei do Município de Manaus/AM, nº 934 de 06/01/2006, institui, no âmbito do Município de Manaus, o Dia do Mestiço (27 de junho).

#### **4.8.3.6. CAIÇARAS**

São as comunidades formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos indígenas, dos colonizadores portugueses e, em menor grau, dos escravos africanos. Os caiçaras apresentam uma forma de vida baseada em atividades de agricultura itinerante, da pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato. Essa cultura desenvolveu-se principalmente nas áreas costeiras dos atuais estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e norte de Santa Catarina<sup>112-113</sup>.

#### **4.8.3.7. CASTANHEIROS**

A autodeterminação do castanheiro está ligada diretamente à prática da extração de castanha da Floresta Amazônica brasileira em determinados períodos do ano. Descendentes de quilombos e reconhecidos muitas vezes como mulatos, os castanheiros possuem modos de vida e de socialização próprios ligados à noção de família estendida, reciprocidade, apoio mútuo e forte senso de comunidade com o uso de terras comunais em várias localidades. São denominados também quilombolas e caboclos, por conta de seu histórico<sup>114</sup>.

#### **4.8.3.8. CATADORES DE MANGABA**

A coleta de mangaba é executada quase que exclusivamente por mulheres, que tiram da atividade parte importante do sustento de suas famílias. Por conta disso, a coleta de mangaba liga-se fortemente à divisão sexual do trabalho no seio das comunidades que vivem dessa prática econômica e social, influenciando seus modos de vida. A coleta também requer um conjunto de práticas e saberes tradicionais que são a base da conservação e sustentabilidade das áreas de extração da mangaba. As catadoras de mangaba atuam na preservação dos espaços, das árvores e dos galhos e preocupam-se com a dispersão das sementes e plantação de novas

112 Conceito de Antonio Carlos Diegues (2004).

113 Mais informações, vide Paulo Stanich Neto (2016).

114 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/castanheiras>. Acesso em: 26 fev. 2019.

mudas, a fim de poder dar continuidade à atividade por tempo indeterminado. De acordo com a Embrapa, em 2009, eram 600 famílias praticando o extrativismo da mangaba. Essas famílias estavam distribuídas por sete municípios do Estado de Sergipe, totalizando 24 povoados<sup>115</sup>.

#### **4.8.3.9. CIGANOS**

São povos com um passado comum, originários possivelmente do norte da Índia, que se dispersaram entre Ásia, Europa, norte da África há cerca de mil anos, e posteriormente pela América. O primeiro registro da chegada de ciganos no Brasil data de 1574. Geralmente são nômades (mas em alguns casos sedentários por opção ou por obrigação), que prezam pela liberdade e valorizam a própria cultura. Falam tanto a língua romani como o chibe, de acordo com a origem e etnia cigana.

Desenvolveram ao longo dos séculos várias etnias e subgrupos dentro das etnias, de acordo com as especificidades e variedades de raízes, origens, culturas e territórios que ocuparam. Também possuem forte senso familiar. As principais etnias são Rom (ou Roma), Calon (ou Kalon) e Sinti, das quais derivam diversos grupos menores, cada um com especificidades culturais, religiosas, territoriais e linguísticas.

Hoje os ciganos estão em busca de seus territórios, a fim de garantir sua cidadania, reconhecimento e condições dignas de vida. Sua língua e história são ágrafas (sem escrita), passadas por meio oral. Possuem uma cultura pouco compreendida e são vítimas constantes de preconceitos, exercendo ao mesmo tempo fascínio, medo (devido ao desconhecimento e crenças sobre eles) e curiosidade por onde passam<sup>116</sup>.

- Decreto de 25 de maio de 2006, que instituiu o Dia Nacional do Cigano, dia 24 de maio.

Normas que protegem especificamente os povos ciganos encontram-se apenas em atos infralegais<sup>117</sup>:

- Portaria nº 940/2011 (do Ministério da Saúde), art. 23, § 1º: “afirma a não obrigatoriedade de comprovação de domicílio para população cigana nômade se cadastrar”.
- Resolução CNE/CEB nº 03/2012, do Ministério da Educação.

115 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/catadores-de-mangaba>. Acesso em: 26 fev. 2019.

116 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/ciganos>. Acesso em: 26 fev. 2019.

117 Mais informações quanto à legislação referente à saúde, ver Subsídios para a Saúde do Povo Cigano. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/novembro/10/Sa---de-Povo-Ciganos.pdf>. Acesso em: 31 maio 2019.

#### **4.8.3.10. CIPOZEIROS**

Cipozeiro é aquele que vive da extração do cipó imbé e o utiliza para fabricar artesanato de cestos e demais utensílios domésticos. Apesar de o trabalho de extração e beneficiamento de cipó ser exaustivo e, em certos casos, pouco rentável, as pessoas que vivem dele o reconhecem como um fator importante de pertencimento social e de determinação da cultura, lutando para que as condições de trabalho e de mercado melhorem e lhes permita ter maior qualidade de vida. Se diferenciam os coletores de cipó que apenas se aventuram nessa atividade econômica para conseguir dinheiro extra, praticando uma extração predatória sem compromisso com a conservação das plantas para que voltem a brotar, e sem domínio dos conhecimentos dos cipozeiros tradicionais. Estes são chamados de “cipozeiros da cidade”. A partir dos trabalhos de Mapeamento Situacional dos Cipozeiros, sob a responsabilidade do Projeto Nova Cartografia Social (PNCS) e do Movimento Interestadual de Cipozeiros e Cipozeiras (MICI), foi estimado em 2010 um total de cerca de 10.000 pessoas que se autodefinem cipozeiras, espalhadas por cidades do Norte e Sul de Santa Catarina (nos municípios de Garuva, Joinville, Araquari, Itapoá), no Paraná (no município de Guaratuba) ao norte do Estado de São Paulo.

*“Os cipozeiros [...] são descendentes de colonizadores de origem europeia (alemães, poloneses, italianos e portugueses), e vivem em pequenas propriedades na área rural. Podem complementar a renda com a pesca, com a extração de outros produtos florestais (como “palha”, “taboa”, “peri”), com as roças de aipim e com trabalho assalariado temporário ou artesanato com vime. Em muitos casos dependem unicamente da renda do trabalho com cipó.”<sup>118</sup>*

#### **4.8.3.11. EXTRATIVISTAS**

Os povos e comunidades tradicionais extrativistas são agrupamentos pautados em culturas e valores diversos, que guardam entre si a semelhança de realizarem extração e coleta de espécies vegetais e/ou animais enquanto atividade econômica e de subsistência. São pequenos produtores que possuem suas culturas distintas, desenvolvendo seus modos de vida e de produção alinhados com a lógica do ecossistema que habitam. Dessa forma, possuem um conjunto amplo de saberes obtidos por meio da percepção e relação direta com o meio ambiente, desenvolvendo tecnologias simples e geralmente de baixo impacto, adaptadas ao seu contexto e à lógica do ambiente. Partem de uma produção mais ou menos diversificada que tem como objetivo complementar a renda e garantir a reprodução dos seus modos de vida. Há uma ampla variedade de tipos e formas de extrativismo.

#### **4.8.3.12. FAXINAL**

A cultura faxinalense caracteriza-se pelo uso socializado das terras, a ideia de pertencimento e a memória comum, sendo essas características muito presentes na história da ocupação territorial do estado do Paraná. A organização da vida cotidiana é baseada no uso e gestão

118 Disponível em: <http://portalyfade.mma.gov.br/cipozeiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

comunal das terras, dos recursos naturais, dos criadouros de animais, no cultivo de culturas diversificadas e nas relações e laços de solidariedade e reciprocidade. Possuem diversas práticas tradicionais ligadas à medicina natural, com o uso de plantas medicinais, rezas e benzedeiros. Partilham de uma religiosidade pautada no catolicismo, mas com grande riqueza e sincretismo de santos, festas e manifestações religiosas próprias.

## LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Lei Estadual nº 15.673/2007 (Paraná)

**Súmula:** *Dispõe que o Estado do Paraná reconhece os Faxinais e sua territorialidade, conforme especifica.*

*A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:*

**Art. 1º.** *O Estado do Paraná reconhece os Faxinais e sua territorialidade específica, peculiar do estado do Paraná, que tem como traço marcante o uso comum da terra para produção animal e a conservação dos recursos naturais. Fundamenta-se na integração de características próprias, tais como:*

**a)** *produção animal à solta, em terras de uso comum;*

**b)** *produção agrícola de base familiar, policultura alimentar de subsistência, para consumo e comercialização;*

**c)** *extrativismo florestal de baixo impacto aliado à conservação da biodiversidade;*

**d)** *cultura própria, laços de solidariedade comunitária e preservação de suas tradições e práticas sociais.*

**Art. 2º.** *A identidade faxinalense é o critério para determinar os povos tradicionais que integram essa territorialidade específica.*

**Parágrafo único.** *Entende-se por identidade faxinalense a manifestação consciente de grupos sociais pela sua condição de existência, caracterizada pelo seu modo de viver, que se dá pelo uso comum das terras tradicionalmente ocupadas, conciliando as atividades agrossilvopastoris com a conservação ambiental, segundo suas práticas sociais tradicionais, visando a manutenção de sua reprodução física, social e cultural.*

**Art. 3º.** *Será reconhecida a identidade faxinalense pela autodefinição, mediante Declaração de Autorreconhecimento Faxinalense, que será atestado pelo órgão estadual que trata de assuntos fundiários, sendo outorgada Certidão de Autorreconhecimento.*

**Parágrafo único.** O órgão estadual responsável deverá comunicar o reconhecimento da identidade faxinalense à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, criada por Decreto Federal em 27 de dezembro de 2004, alterado pelo Decreto de 13 de julho de 2006.

**Art. 4º.** As práticas sociais tradicionais e acordos comunitários produzidos pelos grupos faxinalenses deverão ser preservados como patrimônio cultural imaterial do Estado, sendo, para isso, adotadas todas as medidas que se fizerem necessárias.

#### **4.8.3.13. FUNDO E FECHO DE PASTO**

As comunidades de fecho de pasto são diversas em suas formas e modos de vida, compondo um mosaico de representações sociais. O dia a dia dos camponeses se faz na luta pelo direito à terra, na manutenção do seu território e no direito de produção e reprodução da sua cultura. Os modos de vida das comunidades de Fundo e Fecho de Pasto são diretamente ligados à terra e ao bioma onde vivem, em uma tentativa constante de convivência e harmonia com o sertão. As principais atividades econômicas que exercem são a criação de animais de pequeno porte e criação de gado como alternativa à agricultura em um bioma marcado pela seca. A criação do gado se dá em terras e pastos comunais.

O tipo de ocupação que caracteriza as comunidades de fundo e fecho de pasto encontra correspondência com outras ocupações humanas do semiárido e da Caatinga, algumas das quais também compreendidas como povos e comunidades tradicionais. Comunidades que vivem de forma parecida com as de fundo e fecho de pasto se encontram em Estados do Nordeste (Piauí, Pernambuco) e também no Centro-Oeste, mas se estabeleceram enquanto cultura e autodefinição de identidade principalmente na Bahia, onde se organizam em movimentos de defesa e valorização de seu modo de vida e territórios.

*“[...] Pode-se entender o Fundo de Pasto como uma experiência de apropriação de território típico do semiárido baiano caracterizado pelo criatório de animais em terras de uso comum, articulado com as áreas denominadas de lotes individuais. Os grupos que compõem esta modalidade de uso da terra criam bodes, ovelhas ou gado na área comunal, cultivam lavouras de subsistência nas áreas individuais e praticam o extrativismo vegetal nas áreas de refrigério e de uso comum. São pastores, lavradores e extrativistas. São comunidades tradicionais, regulamentadas internamente pelo direito consuetudinário, ligados por laços de sangue (parentesco) ou de aliança (compadrio) formando pequenas comunidades espalhadas pelo semiárido baiano.”<sup>119</sup>*

#### **LEGISLAÇÃO ESTADUAL**

- Constituição Estadual da Bahia

---

119 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/fundo-e-fecho-de-pasto>. Acesso em: 29 maio 2019.

Art. 178. “Sempre que o Estado considerar conveniente poderá utilizar-se do direito real de concessão de uso, dispondo sobre a distribuição da gleba, o prazo de concessão e outras condições.

*Parágrafo único. No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real de concessão de uso a associação legitimamente constituída, integrada por seus reais ocupantes, agravada de cláusula de inalienabilidade, especialmente nas áreas denominadas de fundo de pasto e nas ilhas de propriedade do Estado, sendo vedada a esta a transferência de domínio.”*

#### **4.8.3.14. GERAIZEIROS**

Geraizeiros são as populações que habitam os campos gerais do norte do Estado de Minas Gerais. Se autodefinem em contraposição a outros povos (catingueiros, vazanteiros e veredeiros) que, apesar de se situarem nas mesmas regiões geográficas, vivem em biomas e com modos de vida distintos. São conhecidos como geraizeiros, geralistas ou chapadeiros. Seu modo de vida é completamente alinhado às características do Cerrado, de onde tiram tudo o que é necessário para sobreviver. Atuam de forma diversificada na produção dos meios de vida, com base na criação de animais, plantações e extrativismo.

*“Geraizeiros, como cultural e contrastivamente são assim denominados, os habitantes dos gerais. Desenvolveram a habilidade de cultivar às margens dos pequenos cursos d’água uma diversidade de culturas como a mandioca, cana, amendoim, feijões diversos, milho e arroz. Além das aves, o gado bovino e mesmo o suíno eram criados soltos, até em período muito recente, nas áreas de chapadas, tabuleiros e campinas de uso comunal. E são nessas áreas, denominadas genericamente como gerais, que vão buscar o suplemento para garantir a sua subsistência: caça, frutos diversos, plantas medicinais, madeiras para diversos fins, mel silvestre etc. Os produtos que levam para o mercado – farinha de mandioca, goma, rapadura, aguardente, frutas nativas, plantas medicinais, artesanato – refletem o ambiente, o modo de vida, as possibilidades e potencialidades dos agroecossistemas onde vivem.”<sup>120</sup>*

#### **4.8.3.15. ILHÉUS**

É um termo criado pelo Estado para se referir aos ribeirinhos e pescadores artesanais que habitavam/habitam as ilhas do Rio Paraná na época da construção da represa de Itaipu. Ou seja, antes de Itaipu, eles se identificavam como outros povos e comunidades tradicionais da região. Sua cultura é baseada na plantação de alimentos para subsistência e na pesca artesanal, levando em conta as cheias, vazantes e secas do rio.<sup>121</sup>

120 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/geraizeiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

121 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/ilheus>. Acesso em: 1 mar. 2019.

#### **4.8.3.16. ISQUEIROS**

Os catadores de iscas ou isqueiros são trabalhadores que vivem da coleta de iscas vivas para o setor de turismo da pesca. Complementam sua renda com a pesca artesanal e vivem próximos a ribeirões e áreas inundáveis do Pantanal Mato-Grossense, bem como na beira de rios e no litoral do estado de São Paulo. As mulheres apresentam papel de destaque nas comunidades de isqueiros, pois compõem boa parte da renda da família no exercício dessa profissão enquanto os homens ocupam-se com atividades também ligadas ao mercado da pesca esportiva. Possuem ferramentas de trabalho simples, mas muito eficientes e técnicas pautadas no manejo do ecossistema pesqueiro, com a observação e o respeito aos ciclos naturais de cheia e seca das águas, aos ciclos reprodutivos da vida aquática e às fases da lua.<sup>122</sup>

#### **4.8.3.17. MORROQUIANOS**

Os morroquianos são pequenos produtores rurais que ligam diretamente sua identidade ao território que ocupam há séculos e onde desenvolveram um modo próprio de viver, a Morraria (situada no município de Cáceres, no Mato Grosso). O uso e vivência contínuos no espaço permitiram aos morroquianos desenvolver, por meio da observação direta e da experimentação prática, um conjunto de saberes e conhecimentos que são transmitidos de geração em geração, prezando pela diversidade biológica e pelo equilíbrio com os espaços naturais, estando completamente adaptados a eles. Sua identidade, nesse sentido, também se liga à ideia de produtores rurais e lavradores da terra. As murrarias são uma região extensa delimitada por serras e vales com vegetação do Cerrado. São espaços não apenas naturais, mas também dotados de características sociais, definindo o território morroquiano.

*“Desenvolveram uma grande variedade de práticas de adaptação ao agroecossistema local, que se caracterizam pelo uso ordenado de terras férteis dos vales para produção de plantas de ciclo anual ou perene, de alto valor nutritivo (milho, arroz, feijão, mandioca, banana, entre outras), e o uso das terras de vegetação baixa de Cerrado para a criação de gado, a caça e a coleta vegetal. No ambiente doméstico produzem frutas, legumes, hortaliças, plantas medicinais e outras espécies com vários usos e realizam a criação de animais de pequeno porte (aves e porcos), como também uma indústria caseira e o artesanato (inclusive a fabricação de equipamentos de trabalho e a construção rural).”<sup>123</sup>*

#### **4.8.3.18. PANTANEIROS**

Os pantaneiros caracterizam-se por serem moradores do Pantanal há várias gerações, possuindo costumes e cultura próprios, influenciados diretamente pelas relações estabelecidas com o meio ambiente e com os ciclos de cheia e seca das águas, utilizando-a como meio de transporte e de subsistência. São intimamente interligados ao bioma onde vivem, sendo profundos conhecedores dos ciclos da natureza, das plantas e animais. Pautam-se na simplicidade

122 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/isqueiros>. Acesso em: 20 set. 2020.

123 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/morroquianos>. Acesso em: 26 fev. 2019.

do estilo de vida, possuem tradição religiosa e de uso de ervas medicinais, e partilham com as culturas indígenas locais diversas manifestações de usos e costumes, como as ferramentas de lida com o gado e os potes de barro confeccionados por eles para uso no dia a dia, além de técnicas de pesca e construção de barcos. Segundo Diegues, a sociedade pantaneira é formada por pessoas com posse das terras, peões, vaqueiros, capatazes, bem como pessoas com funções ligadas aos ciclos das águas, como barqueiros e pescadores. Além disso, há também a figura do garimpeiro. Sua constituição parte da miscigenação dos índios, escravos e colonizadores descendentes de europeus.<sup>124</sup>

#### **4.8.3.19. PESCADORES ARTESANAIS**

As comunidades de pescadores artesanais estão espalhadas por rios, lagos e toda a costa brasileira e são, por isso mesmo, muito diversas entre si. O elo entre esses diferentes grupos é o cotidiano de trabalho com as águas, labuta que é possível devido a um acúmulo de conhecimentos locais específicos sobre vento, maré, cheias e vazantes, posição e movimento dos cardumes, entre outros, sempre aliado a técnicas tradicionais de pesca e navegação<sup>125</sup>.

#### **LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA E ENUNCIADO DA 6ª CCR DO MPF**

- Decreto nº 523, de 20 de março de 1992 – cria a Reserva extrativista (RESEX) marinha do Pirajubaé – localizada na Baía Sul da Ilha de Santa Catarina. Área: 1.444 ha. População estimada: 600 pessoas.
- Decreto s/n, de 3 de janeiro de 1997 – cria a RESEX de Arraial do Cabo – Rio de Janeiro.
- Lei Estadual nº 11.231, de 11 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a concessão de direito real de uso de área pertencente ao Estado da Paraíba na Praia da Penha, como instrumento de regularização fundiária.

*Art. 5º Ficam os beneficiários obrigados à manutenção da destinação de preservação da comunidade tradicional e de seus meios de subsistência, bem como à preservação e uso racional do meio ambiente.*

*Art. 6º A concessão de que trata esta Lei dar-se-á por prazo indeterminado e será gratuita para os atuais moradores, membros da Comunidade Tradicional da Penha.*

*§ 1º No caso de empreendimento comercial não enquadrado como pertencente à comunidade tradicional, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) será onerosa, cabendo o pagamento de tarifa a ser calculada com base na área de ocupação e o valor médio de locação do mercado imobiliário.*

124 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/pantaneiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

125 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/pescadores-artesanais>. Acesso em: 1 mar. 2019.

*§ 2º Fica autorizada a constituição do Fundo de Infraestrutura da Praia da Penha, que receberá os recursos do parágrafo anterior e outros que porventura venham a surgir, devendo ser utilizado exclusivamente para a manutenção da infraestrutura urbana da comunidade tradicional.*

- Enunciado da 6ª CCR nº 35, de 05/12/2014: Depende de consulta, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT, a outorga de áreas para pesca que afetem povos e comunidades tradicionais.

#### **4.8.3.20. PIAÇABEIROS**

Os piaçabeiros são caracterizados por tirar seu sustento da extração da fibra da piaçaba. Para tanto, precisam ficar períodos médios a longos em função da atividade produtiva nos locais de incidência das palmeiras de piaçaba. Em alguns casos, as famílias acompanham os homens na coleta, acampando com eles e participando do trabalho. Boa parte dos piaçabeiros possui pouca ou nenhuma instrução. A extração de piaçaba é uma atividade predominantemente masculina. Já a confecção de vassouras é uma tarefa eminentemente feminina, mas ocorre com pouca incidência nas comunidades extrativistas. A extração de piaçaba está ligada à relação estabelecida entre os piaçabeiros (fregueses) e os patrões, que reivindicam para si a posse sobre determinado terreno no qual a extração ocorrerá e que estabelecem a servidão por dívida como lógica de trabalho. Chegando ao local de extração, é necessário abrir espaço na mata para a construção do acampamento e da “colocação”, que é o local onde os fardos ou toras de piaçaba ficarão guardados ao longo dos meses de extração. Todos os mantimentos, materiais e ferramentas necessários para o trabalho são comprados do patrão, com preços acima da média de mercado, levando os trabalhadores a uma dívida constante. A busca pela piaçaba começa cedo, com os piaçabeiros percorrendo grandes distâncias a pé para chegar aos locais de coleta. Organizam a piaçaba coletada em fardos ou toras de 50 a 100 quilos. Também caçam e pescam para complementar a alimentação no local de coleta.

Na Bahia, a planta encontrada é denominada principalmente piaçava, enquanto no Amazonas a planta é denominada piaçaba (nome adotado neste texto). Apesar de pertencerem à mesma família, as plantas das duas regiões apresentam distinções quanto à dureza, comprimento e flexibilidade, sendo que a piaçava baiana é considerada de melhor qualidade. Essas plantas também recebem a denominação de coqueiro-piaçaba, japeraçaba, pau-piaçaba e vai-tudo<sup>126</sup>.

#### **4.8.3.21. POMERANOS**

O pomerano é um povo cuja autodefinição se centra no trabalho, no espírito da família, na religião e na língua comum. O trabalho é um fator de identidade muito forte, partindo da noção de que o ser humano vive para trabalhar, e dele depende diretamente sua sobrevivência e a de sua família. O trabalho no campo toma praticamente todo o tempo do dia de um pomerano,

126 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/piacaveiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

inclusive dos jovens, tanto na lavoura quanto na criação de pequenos animais. A base da vida comum é a família, havendo em muitos casos a noção de família estendida, com a convivência constante entre vários núcleos familiares próximos e entre pessoas com algum grau de parentesco, como tios, primos e parentes mais distantes. Isso cria uma rede de contatos e apoio mútuo que fortalece as famílias e a comunidade. Segundo os pomeranos, a religião luterana educa para a vida no campo mais do que a escola formal. A língua pomerana é falada em casa e a língua alemã, usada nos rituais e no aprendizado religioso, enquanto a língua portuguesa é usada nas escolas e em transações comerciais. Os pomeranos são considerados povos tradicionais (e não comunidades) pelo fato de terem uma língua própria, que foi transmitida e preservada pelos descendentes. Em pelo menos 30 municípios, a língua pomerana encontra alguma inserção nas escolas.<sup>127</sup>

#### **4.8.3.22. POVOS DE TERREIRO**

Povos de terreiro são o conjunto de populações, em sua maioria de origem afro-brasileira, que está ligado às comunidades religiosas de matrizes africanas por vínculos de parentescos ou iniciáticos. Assim se definem em razão do pertencimento, uma vez que se estruturam em torno de organizações sociais religiosas de intensa forma de sociabilidade coletiva. Religiões de matrizes africanas são os conjuntos de práticas religiosas que se originaram através das populações negras africanas escravizadas no Brasil. Pertencem a esse conjunto de práticas: o candomblé, o batuque, o tambor de mina, a pajelança, a macumba, a umbanda, dentre outras. Em geral se organizam dentro de um espaço territorial chamado terreiro. Os terreiros são locais sagrados de culto e estão presentes em todo o Brasil. Os espaços de organizações do culto, bem como suas dependências internas, os locais externos e os locais da natureza são considerados locais sagrados, sendo assim, a territorialidade dessa população se expande para além do local físico onde se organizam<sup>128</sup>.

#### **4.8.3.23. QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU**

A identidade das quebradeiras se faz na atividade laboral de coleta, quebra do coco para extrair a amêndoa e beneficiamento de seus compostos, fato que a individualiza dentro dos extrativistas e reflete-se no relacionamento com as demais quebradeiras e suas famílias. As quebradeiras de coco são determinadas pela sua produção, que não se caracteriza apenas como a mercadoria. É uma atividade eminentemente feminina, exercida por mulheres de todas as idades. Outro fator que determina o modo de ser das quebradeiras é a prerrogativa do acesso livre e uso comum da palmeira e do coco. As mulheres quebradeiras de coco babaçu são definidas por uma série de papéis sociais e identidades previamente concebidas: mãe, filha, avó, esposa, viúva, indígena, quilombola, branca, negra, trabalhadora rural, doméstica, educadora, liderança etc., mas é na identidade de quebradeira de coco que todas se assemelham<sup>129</sup>.

127 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/pomeranos>. Acesso em 26 fev. 2019.

128 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/povos-de-terreiro>. Acesso em: 26 fev. 2019.

129 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/quebradeiras-de-coco-babacu>. Acesso em: 26 fev. 2019.

## LEGISLAÇÃO ESTADUAL

- Constituição Estadual do Maranhão (16/05/1990):
  - *Art. 196. “Os babaçuais serão utilizados na forma da lei, dentro de condições, que assegurem a sua preservação natural e do meio ambiente, e como fonte de renda do trabalhador rural.*
  - *Parágrafo único. Nas terras públicas e devolutas do Estado assegurar-se-á a exploração dos babaçuais em regime de economia familiar e comunitária.”*
- Leis Municipais:
  - nº 05/1997 de Lago do Junco (MA)
  - nº 32/1999 de Lago dos Rodrigues (MA)
  - nº 255/1999 de Esperantinópolis (MA)
  - nº 319/2001 de São Luís Gonzaga (MA)
  - nº 49/2003 de Praia Norte (TO)
  - nº 1.084/2003 de Imperatriz (MA)
  - nº 306/2003 de Axixá (TO)
- Leis Federais.

### Reservas Extrativistas do Babaçu

- Decreto nº 532, de 20 de maio de 1992 (Cria a RESEX Mata Grande). Área aproximada: 10.450 ha.
- Decreto nº 534, de 20 de maio de 1992 (Cria a RESEX do Ciriaco). Área aproximada: 7.050 ha.
- Decreto nº 535, de 20 de maio de 1992 (Cria a RESEX do Extremo Norte). Área aproximada: 9.280 ha.
- Decreto nº 536, de 20 de maio de 1992 (Cria a RESEX Quilombo do Frechal). Área aproximada: 9.542 ha.

#### **4.8.3.24. RAIZEIROS**

São povos tradicionais do bioma Cerrado (não se excluindo as comunidades quilombolas) detentores de conhecimentos tradicionais transmitidos através de gerações, que cuidam da saúde comunitária através do uso de recursos naturais e da espiritualidade. O seu ofício abrange a identificação de plantas medicinais e dos seus ecossistemas de ocorrência, assim como o conhecimento de técnicas sustentáveis para a coleta de plantas, o preparo de remédios caseiros e a sua indicação para diversos males e doenças.<sup>130</sup>

A atividade de “Ofício de Raizeiras e Raizeiros no Cerrado (Farmacopeia Popular do Cerrado) ainda se encontra em processo de reconhecimento pelo IPHAN (processo nº 01450.010388/2006-15, de 06/09/2006).

#### **LEGISLAÇÃO**

Protocolo Comunitário Biocultural das Raizeiras do Cerrado<sup>131</sup> instrumento que contém acordos elaborados por comunidades locais, sobre temas relevantes aos seus modos de vida, visando à garantia de seus direitos consuetudinários.

#### **4.8.3.25. RETIREIROS**

Os retireiros são assim chamados por viverem em retiros, em áreas de várzea, no Rio Araguaia (nordeste do Estado do Mato Grosso). Os retiros são áreas para cuidar do gado na época de seca na região. Também são chamados assim por retirarem o gado dessas áreas nos períodos de cheias (enchentes). Sua identidade está intrinsecamente ligada ao território e à territorialidade, essa última construída de forma material e simbólica. É no retiro que eles se reconhecem e esse espaço determina a identidade do grupo. Local onde criam o gado solto, de forma comunal, nas pastagens naturais da região (cerrado e varjões), preservando o ambiente. Os retiros são constituídos de forma simples e são compostos por quatro elementos principais: o curral e o piquete, para manejar, tratar e apartar os animais; um poço ou cisterna, para que sempre tenham água limpa; e uma casa simples, geralmente sem paredes, construída de madeira, barro e palha, nas áreas chamadas de “monchão”, que são os locais mais altos dos terrenos, recobertos por vegetação. A simplicidade do local, dividido pelo dono do retiro e pelos vaqueiros, dá-se, principalmente, porque na época de chuvas eles seguem para a cidade e o local poderá ser inundado<sup>132</sup>.

#### **4.8.3.26. RIBEIRINHOS**

A característica que unifica os diversos povos ribeirinhos espalhados pelo território amazônico é a profunda integração entre a vida humana e o ciclo dos rios. Para Corrêa, “ribeirinhos são homens, mulheres, jovens e crianças que nascem, vivem, convivem e se criam,

130 Disponível em: <http://www.pacari.org.br/raizeiras/>. Acesso em: 20 set. 2020.

131 Disponível em: <http://www.pacari.org.br/protocolo-comunitario-biocultural-das-raizeiras-do-cerrado/>. Acesso em: 30 maio 2019.

132 Disponível em: <http://portalypade.mma.gov.br/retireiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

existem e resistem às margens dos rios”. Os ribeirinhos habitam as margens dos rios, igarapés, igapós e lagos da floresta, absorvendo a variação sazonal das águas como uma característica fundamental na constituição de sua rotina de vida e trabalho. A vazante e a enchente das águas regulam as dinâmicas de alimentação, trabalho e interação entre os membros desses grupos. A presença constante das águas e da floresta amazônica também é a origem de outra característica marcante da maior parte das comunidades ribeirinhas: o isolamento geográfico. Nessas regiões, a infraestrutura de terra firme é precária ou até mesmo inexistente. Habitar a beira dos rios é também utilizá-los como via de transporte, seja em embarcações movidas a remo, seja em barcos mais modernos movidos a motor e combustível fóssil. As questões cotidianas e a temporalidade desses povos são determinadas mais fortemente pela natureza e por seus ciclos do que por questões típicas da civilização ocidental<sup>133</sup>.

#### LEGISLAÇÃO ESTADUAL<sup>134</sup>

- Constituição Estadual do Amazonas

*“Art. 250. O Estado, através de prepostos designados ou indica dos especialmente para tal fim, acompanhará os processos de delimitação de territórios indígenas, colaborando para a sua efetivação e agilização, atuando preventivamente à ocorrência de contendas e conflitos com o propósito de resguardar, também, os direitos e meios de sobrevivência das populações interioranas, atingidas em tais situações, que sejam comprovadamente desassistidas.”*

*“Art. 251 [...]”*

*§ 2º Ainda com esse propósito, deverão ser adotados mecanismos assistenciais para possibilitar o acompanhamento do acesso pelos beneficiários aos direitos estabelecidos pela Constituição da República, art. 54, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como viabilizar o usufruto dos direitos de assistência, saúde e previdência, em especial o previsto no art. 203, V, da Constituição da República, pelos integrantes de outras categorias extrativistas, pela população ribeirinha e interiorana em geral.”*

#### **4.8.3.27. SERINGUEIROS**

Os seringueiros são trabalhadores que vivem da extração de látex das seringueiras, árvores com ocorrência principalmente na floresta amazônica. Possuem um modo de vida integrado à natureza, dependendo dela não apenas para exercício de sua atividade produtiva, mas para sua subsistência como um todo. Sendo assim, valorizam e respeitam as matas, tentando preservá-la e se integrar a ela em equilíbrio. Possuem técnicas e ferramentas para exercício de seu ofício que levam anos para serem plenamente dominadas.<sup>135</sup>

133 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/ribeirinhos>. Acesso em: 26 fev. 2019.

134 Legislação geral comum a todas as comunidades tradicionais do Estado.

135 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/seringueiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

## LEGISLAÇÃO

- Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990, que cria a reserva extrativista (RESEX) do Alto Juruá – Estado do Acre). Área aproximada: 506.186 ha. População estimada: 3.600 pessoas.
- Decreto nº 98.897, de 30/01/1990, que regulamenta a reserva extrativista (RESEX) utilizada por “populações extrativistas”.
- Decreto nº 99.144, de 12 de março de 1990 (Cria a RESEX Chico Mendes – Estado do Acre). Área aproximada: 970.570 ha. População estimada: 7.500 pessoas.
- Decreto nº 99.145, de 12 de março de 1990 (Cria a RESEX do Rio Cajari – Estado do Amapá). Área aproximada: 481.650 ha. População estimada: 3.800 pessoas.
- Decreto nº 99.166, de 13 de março de 1990 (Cria a RESEX do Rio Ouro Preto – Estado de Rondônia). Área aproximada: 204.583 ha. População estimada: 700 pessoas.
- Decreto Presidencial s/n, de 4 de março de 1997 (Cria RESEX do Médio Juruá – Estado do Amazonas). Área: 253.226 ha. População estimada: 700 pessoas.
- Decreto s/n, de 6 de novembro de 1998 (Cria a RESEX Tapajós-Arapiuns- Estado do Pará) Área: 647.610 ha. População estimada: 16.000 pessoas.
- Lei nº 9.985, de 8/07/2000, regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
- Decreto de 8 de novembro de 2004. (Cria a RESEX Verde para Sempre – Estado do Pará) Área: 1.258.717,2009 ha.
- Decreto de 8 de novembro de 2004. (Cria a RESEX Riozinho do Anfrísio – Estado do Pará). Área: 736.340,9920 ha.

## LEGISLAÇÃO ESTADUAL

- Decreto-Lei nº 7.433/2003 (do Acre), regulamenta a Lei nº 1.277, de 13 de janeiro de 1999, alterada pela Lei nº 1.427, de 27 de dezembro de 2001, que institui a concessão de subvenção econômica aos produtores de borracha natural bruta do Estado do Acre. Modifica o valor da subvenção econômica.

### **4.8.3.28. VAZANTEIROS**

As comunidades vazanteiras constroem sua identidade a partir da relação com as águas

e seus ciclos. São residentes das margens e ilhas do Rio São Francisco que cotidianamente interagem com as condições e mudanças desse e dos rios do entorno.

São conhecedores de seu ambiente, das áreas de vazante, que constituem espaços muito férteis, das terras mais altas, dos tipos e técnicas de cultivo, extrativismo, pesca, criação de animais, construção e, principalmente, do clima. Formam comunidades onde a cultura é transmitida pela oralidade e observação. O nome vazanteiro provém do costume de usar os terrenos de vazante nas margens do rio São Francisco para praticar a agricultura de subsistência. Atualmente, os vazanteiros estão em conflito mais intenso com os órgãos responsáveis pelas áreas de proteção ambiental, como os Parques Estaduais. Essas áreas têm modificado a relação das comunidades com o ambiente no qual estão inseridos.<sup>136</sup>

#### **4.8.3.29. VEREDEIROS**

A identidade veredeira está ligada ao território, na forma de criação, plantio e extração de itens diversos e na relação equilibrada estabelecida com o ecossistema das Veredas, Cerrado e Caatinga. Os veredeiros vivem próximos dos cursos d'água, áreas inundáveis e das chapadas, de onde extraem, principalmente do buriti, subsídios imprescindíveis à constituição de suas vidas.

Os veredeiros habitam os territórios ao longo dos cursos d'água de forma dispersa. Existe, porém, uma certa organização e um padrão de ocupação espacial que se constitui por unidades de agrupamento ou grupos rurais de vizinhança, ligados pelo sentimento de localidade, por laços de parentesco, pelo trabalho e manejo da terra, por trocas e relações recíprocas. Geralmente, os nomes das localidades veredeiras são os mesmos dos rios que passam pelas comunidades. Nem sempre detêm a posse da terra, sendo camponeses muitas vezes arrendatários. Os veredeiros entendem o trabalho como o legitimador da posse da terra, mas não de uma posse privada (já que boa parte dessas terras é de uso comum).<sup>137</sup>

#### **BOX 7 – Atingidos pela Base de Alcântara**

*Maria Luisa Grabner*

Grande parte dos atingidos são quilombolas. Pessoas pertencentes às comunidades localizadas no município de Alcântara, no Maranhão e que foram, em função da implementação da fase inicial do Centro de Lançamentos de Alcântara (CLA), a partir de 1986, forçadas a deixar suas terras sendo removidas para agrovilas situadas em áreas distantes do local de origem e sem a mesma metragem das terras ocupadas tradicionalmente. Além disso, outras permanecem sob ameaça constante de deslocamento<sup>138</sup>.

136 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/vazanteiros>. Acesso em: 20 set. 2020.

137 Disponível em: <http://portalydade.mma.gov.br/veredeiros>. Acesso em: 26 fev. 2019.

138 Ver Instrumentos de Proteção Internacional e Instrumentos de Proteção Nacional, aplicáveis aos povos quilombolas e às comunidades tradicionais nos Capítulos 4.5. e 4.6., deste volume.

### Histórico<sup>139</sup>:

- Decreto Estadual nº 7.320, de 09/1980, desapropriou 52.000 hectares do município de Alcântara para implantação do dito CLA.
- Decreto Estadual nº 7.820, 12/09/1980 declara de utilidade pública para fins de desapropriação área 52 mil ha. para instalação do Centro de Lançamento de Alcântara.
- Decreto (Federal) nº 88.136, de 01/03/1983 cria o Centro de Lançamento de Alcântara (revogada).
- Decreto (Federal) nº 92.571, de 18/04/1986, reduziu o módulo rural dentro da área decretada de 35 para 15 hectares.
- Decreto (Federal) s/nº de 08/08/1991<sup>140</sup>, do presidente Fernando Collor de Mello, desapropriando para fins de utilidade pública um “*polígono de aproximadamente 62.000 ha (sessenta e dois mil hectares), no Município de Alcântara [...]*”.

### **BOX 8 – Populações atingidas por barragens**

*Maria Luisa Grabner e Sônia Barbosa Magalhães*

Incluem-se ainda no rol das populações que são objeto de legislação adicional as populações atingidas por barragens, assim definidas:

São as populações sujeitas aos inúmeros impactos da construção de barragens de todos os tipos, e que envolvem, na maioria das vezes, a perda da propriedade ou da posse de imóvel; perda da capacidade produtiva da terra; perda da fonte de renda e trabalho, entre outros.

Embora essa definição inclua outros segmentos sociais da sociedade brasileira, registra-se historicamente que comunidades tradicionais e quilombolas compõem uma parte significativa das populações atingidas. No período compreendido entre 2000 e 2016 foram construídas 16 grandes hidrelétricas, apenas na região da Amazônia brasileira, tendo provocado o deslocamento compulsório e/ou a transformação das condições tradicionais de reprodução socioeconômica de milhares de ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, castanheiros, seringueiros e outras

139 Vide Plataforma DHESCA. A situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras e Tradicionais de Alcântara: o direito à terra e à moradia dos remanescentes de quilombos de Alcântara, MA – Brasil. Relatório da Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana, 2003.

140 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1991/Dnn241.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1991/Dnn241.htm). Acesso em: 31 maio 2019.

comunidades que vivem em assentamentos rurais, oriundos de processos de reforma agrária.

#### LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

- **Decreto nº 7.037/2009**, que aprova o novo Programa Nacional de Direitos Humanos, e estabelece que a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República é responsável por definir mecanismos para a garantia dos Direitos Humanos das populações diretamente atingidas pelos empreendimentos que causem impactos socioambientais.
- **Decreto nº 7.342 de 26/10/2010**, que institui o Cadastro Socioeconômico da população atingida por barragens para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

### 4.8.4. Instrumentos de destinação de áreas às comunidades tradicionais<sup>141</sup>

*Maria Luiza Grabner*<sup>142,143</sup>

#### 4.8.4.1. Termo de Autorização de Uso Sustentável

**Conceito:** O Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) é um instrumento de destinação dos direitos de utilização dos bens da União Federal, conferido em caráter transitório e precário, para comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população. A autorização abrange as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais.

**População de Referência:** Para a Portaria nº 89 de 15/04/2010, o TAUS poderá ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem as seguintes áreas da União:

I - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais;

II - mar territorial,

141 Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao/instrumentos-de-destinacao-2>.

142 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

143 Colaboraram: Débora Paleo Mourão e Ana Matilde de Oliveira Costa.

III - áreas de praia marítima ou fluvial federais;

IV - ilhas situadas em faixa de fronteira;

V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais;

VI - terrenos de marinha e marginais presumidos.

### **Legislação:**

**Constituição Federal:** arts. 6º, 20, 182, 186 e 216:

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

**Art. 20.** São bens da União:

*I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;*

*II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;*

*III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;*

*IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)*

*V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;*

*VI - o mar territorial;*

*VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;*

*VIII - os potenciais de energia hidráulica;*

*IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;*

*X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;*

*XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.*

*§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.*

*§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.*

**Art. 182.** *A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

*§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

*§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

*I - parcelamento ou edificação compulsórios;*

*II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

*III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

**Art. 186.** *A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:*

*I - aproveitamento racional e adequado;*

*II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

*III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*

*IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

**Art. 216.** *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e*

**DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.**

**Art. 1º** *Incluem-se entre os bens imóveis da União:*

*a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;*

*b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;*

*c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;*

*d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares;*

*e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;*

*f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais;*

*g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas oficinas e fazendas nacionais;*

*h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares, que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares;*

*i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, for-*

*tificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial;*

*j) os que foram do domínio da Coroa;*

*k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal;*

*l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.*

**LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998**, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

**Art. 1º** É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

**Art.10-A.** A autorização de uso sustentável, de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ato administrativo excepcional, transitório e precário, é outorgada às comunidades tradicionais, mediante termo, quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União, conforme procedimento estabelecido em ato da referida Secretaria.

**Parágrafo único.** A autorização a que se refere o caput deste artigo visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível.

**Art. 18.** A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

[...]

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo.

### **DECRETO-LEI Nº 271, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967**

*Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.*

**Art. 7º** *É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.*

#### **Portarias:**

PORTARIA SPU Nº 89, DE 15 DE ABRIL DE 2010 *que disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União, podendo ou não compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não.*

PORTARIA SPU Nº 100, DE 3 DE JUNHO DE 2009 *que disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em áreas de várzeas de rios federais na Amazônia Legal em favor das populações ribeirinhas tradicionais, com o objetivo de possibilitar o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis em vista do uso tradicional, voltados à subsistência dessa população, através da concessão de AUTORIZAÇÃO DE USO, a ser conferida em caráter excepcional, transitório e precário, podendo ou não compreender a área destinada à moradia da população ribeirinha tradicional, seja ou não contígua à área de exploração.*

PORTARIA Nº 232, DE 3 DE AGOSTO DE 2005 *que aprovou o Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).*

#### 4.8.4.2. Autorização de Uso

**Conceito:** A autorização de uso é um ato unilateral, precário e discricionário, por meio do qual a União permite que o particular usufrua de um bem público. A autorização pode ser individual ou coletiva e, especificamente, no que toca às comunidades tradicionais, há a possibilidade de concessão de autorização de uso para as populações ribeirinhas tradicionais das áreas de várzeas de rios federais na Amazônia Legal, objetivando possibilitar o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis em vista do uso tradicional, voltados à subsistência dessa população, podendo, a autorização de uso, compreender ou não a área destinada à moradia da população ribeirinha tradicional, seja ou não contígua à área de exploração.

Esse instrumento pode evoluir para uma Concessão de Direito Real de Uso, nos casos em que não for possível a alienação (venda, doação ou permuta) ou quando houver necessidade de garantir a fixação da população no local, mitigando situações de conflito fundiário.

**A Autorização de Uso também pode evoluir para uma doação, nas situações em que a ocupação esteja completamente consolidada e as pressões externas não ameacem a permanência ou a subsistência dessas populações.**

**Comunidade:** Populações ribeirinhas tradicionais das áreas de várzeas de rios federais na Amazônia Legal.

**Instrumento jurídico:** PORTARIA SPU Nº 100, DE 3 DE JUNHO DE 2009.

#### 4.8.4.3. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

**Conceito:** Trata-se do Contrato Administrativo que transfere direitos reais da propriedade e pode ser transmissível por ato *inter vivos* e *causa mortis*. Pode ser gratuito ou oneroso (paga), individual ou coletiva, não exigindo requisitos de posse, tamanho de terreno, etc.

**Comunidades:** Para as comunidades presentes nos Terrenos de Marinha e acrescidos – áreas inalienáveis, bem como pode ser aplicada em áreas vazias destinadas à provisão habitacional; em áreas ocupadas, sujeitas à pressão imobiliária ou em áreas de conflito fundiário; no uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais e para fins comerciais.

**Instrumento jurídico:** Decreto-Lei nº 271, de 1967, e na Lei nº 9.636, de 1998.

#### **4.8.4.4. Transferência (gratuita)**

**Conceito:** É um instrumento previsto no Estatuto da Terra que permite viabilizar projetos de assentamento e reforma agrária. Assemelhando-se a uma doação, a transferência gratuita é feita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

**Comunidades:** Comunidades abrangidas nos planos de reforma agrária.

**Instrumento jurídico:** Art. 10 da Lei nº 4.504, de 1964.

#### **4.8.5 Instrumentos de destinação de terras para assentamentos<sup>144</sup>**

*Maria Luiza Grabner<sup>145</sup>*

##### **4.8.5.1. Modalidades de Projetos criados pelo Incra atualmente**

###### **Projeto de Assentamento Federal (PA)**

###### **CARACTERÍSTICAS**

- Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra;
- Aporte de recursos de crédito Apoio à Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da União;
- Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União;
- Titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) de responsabilidade da União.

###### **Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)**

###### **CARACTERÍSTICAS**

- Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra;

144 Fonte: <http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao>. Acesso em: 19 dez. 2018.

145 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

- Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da união;
- Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União;
- Titulação (Concessão de Uso) de responsabilidade da União;
- Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas;
- Atividades ambientalmente diferenciadas.

### **Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)**

#### **CARACTERÍSTICAS**

- Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas, etc.);
- Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra;
- Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (Pronaf A e C) de responsabilidade do Governo Federal;
- Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União;
- Não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal) e a titulação de responsabilidade da União.

## **Projeto de Assentamento Florestal (PAF)**

### **CARACTERÍSTICAS**

- É uma modalidade de assentamento, voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte;
- A produção florestal madeireira e não madeireira no PAF deverá seguir as regulamentações do Ibama para Manejo Florestal Sustentável, considerando as condições de incremento de cada sítio florestal;
- Tais áreas serão administradas pelos produtores florestais assentados, por meio de sua forma organizativa, associação ou cooperativas, que receberá o Termo de Concessão de Uso;
- O Incra, em conjunto com Ibama, órgãos estaduais e a sociedade civil organizada, indicarão áreas próprias para implantação dos PAFs.

## **Projeto de Assentamento Casulo (PCA)**

(Modalidade revogada pela Portaria Incra nº 414, de 11 de julho de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 12 de julho de 2017)

### **CARACTERÍSTICAS**

- Projeto de Assentamento criado pelo município ou pela União;
- A União pode participar com os recursos para a obtenção de recursos fundiários, mas a terra pode ser do município ou da União;
- Aporte de recursos de Crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (Pronaf A e C) de responsabilidade do Governo Federal;
- Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade do Governo Federal e Municipal;
- Diferencia-se pela proximidade a centros urbanos e pelas atividades agrícolas geralmente intensivas e tecnificadas;
- Titulação de responsabilidade do município.

## Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS)

### CARACTERÍSTICAS

- Modalidade descentralizada de assentamento destinada ao desenvolvimento da agricultura familiar pelos trabalhadores rurais sem-terra no entorno dos centros urbanos, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas, de caráter inclusivo e ecologicamente sustentáveis;
- As áreas serão adquiridas pelo Incra por meio de compra e venda ou ainda doadas ou cedidas pelos governos estaduais e municipais;
- Os lotes distribuídos não podem ter área superior a dois módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento em cada município;
- O desenvolvimento das atividades agrícolas deve garantir a produção de hortifrutigranjeiros para os centros urbanos;
- O Incra e o órgão estadual ou municipal de política agrária, ou equivalente, deverão firmar Acordo de Cooperação Técnica visando garantir as condições mínimas necessárias para que as famílias assentadas tenham acesso às políticas públicas para o desenvolvimento do futuro projeto de assentamento.

**Observação:** Além das modalidades acima, o Incra já criou e tem cadastrado em seu Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA) os Projetos de Colonização (PC), os Projetos Integrados de Colonização (PIC), os Projetos de Assentamento Rápido (PAR), Projetos de Assentamento Dirigido (PAD), Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) e Projetos de Assentamento Quilombola (PAQ). Todas essas modalidades deixaram de ser criadas a partir da década de 1990, quando entraram em desuso.

## 4.9. LEGISLAÇÃO PERTINENTE À PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE

*Maria Luiza Grabner<sup>146</sup>, Débora Paleo Mourão<sup>147</sup>, Andrew Toshio Hayama<sup>148</sup>, Instituto Socioambiental (ISA)<sup>149</sup>*

- **Constituição Federal de 1988, no artigo 225;**
- **Lei nº 6.938/1981**, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente;
- **Lei nº 9.985/2000**, regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CF, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;
- **Decreto nº 4.339/2002**, que institui a Política Nacional da Biodiversidade, baseada em princípios que preveem a compatibilização de direitos, especialmente o artigo 2º, XII;
- **Decreto nº 4.340/2002**, artigos 6 a 34, regulamenta artigos da Lei nº 9.985/2000 (criação de Unidade de Conservação, mosaico de Unidade de Conservação, plano de manejo, conselho deliberativo e consultivo, reassentamento de comunidades tradicionais);
- **Decreto nº 4.297, de 10/7/2002**, regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Brasil e dá outras providências;
- **Decreto nº 7.747, de 5/6/2012**, institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI);
- **Resolução CONAMA nº 371, de 5/4/2006**, estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental;
- **Decreto Federal nº 5.758, de 13/4/2006**, institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências;
- **Decreto nº 6.288, de 6/12/2007**, dá nova redação ao art. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A

146 Procuradora Regional da República do Ministério Público Federal.

147 Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

148 Defensor Público do Estado de São Paulo, Regional Vale do Ribeira. Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS).

149 Colaborou Jacqueline Barbosa, Analista do Ministério Público Federal, lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região (São Paulo/SP).

do Decreto nº 4.297, de 10/7/2002, referente ao Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE);

- **Lei Federal nº 11.516, de 28/8/2007**, cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

#### **4.9.1. Unidades de Conservação<sup>150</sup>**

**Conceito:** As Unidades de Conservação (UC) têm como missão inerente assegurar a manutenção dos atributos ecológicos que justificaram sua criação. É o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

##### **Tipos de Unidades de Conservação:**

Unidades de Proteção Integral: art. 8º da Lei nº 9.985/2000.

- 1. Estação Ecológica (art. 9º):** área destinada à preservação da natureza e à realização de pesquisas científicas, podendo ser visitadas apenas com o objetivo educacional.
- 2. Reserva Biológica (art. 10):** área destinada à preservação da diversidade biológica, na qual as únicas interferências diretas permitidas são a realização de medidas de recuperação de ecossistemas alterados e ações de manejo para recuperar o equilíbrio natural e preservar a diversidade biológica, podendo ser visitadas apenas com o objetivo educacional.
- 3. Parque Nacional (art. 11):** área destinada à preservação dos ecossistemas naturais e sítios de beleza cênica. O parque é a categoria que possibilita uma maior interação entre o visitante e a natureza, pois permite o desenvolvimento de atividades recreativas, educativas e de interpretação ambiental, além de permitir a realização de pesquisas científicas.
- 4. Monumento Natural (art. 12):** área destinada à preservação de lugares singulares, raros e de grande beleza cênica, permitindo diversas atividades de visitação. Essa categoria de UC pode ser constituída de áreas particulares, desde que as atividades realizadas nessas áreas sejam compatíveis com os objetivos da UC.
- 5. Refúgio da Vida Silvestre (art. 13):** área destinada à proteção de ambientes naturais, no qual se objetiva assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies

---

150 Fonte: Manual de atuação. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>. Acesso em: 20 set. 2020.

ou comunidades da flora local e da fauna. Permite diversas atividades de visitação e a existência de áreas particulares, assim como no monumento natural.

Unidades de Uso Sustentável: art. 14, da Lei nº 9.985/2000.

- 1. Área de Proteção Ambiental (art. 15):** área dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Geralmente, é uma área extensa, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. É constituída por terras públicas e privadas.
- 2. Área de Relevante Interesse Ecológico (art. 16):** área com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais de importância regional ou local. Geralmente, é uma área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana e com características naturais singulares. É constituída por terras públicas e privadas.
- 3. Floresta Nacional (art. 17):** área com cobertura florestal onde predominam espécies nativas, visando o uso sustentável e diversificado dos recursos florestais e a pesquisa científica. É admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam desde sua criação.
- 4. Reserva Extrativista (art. 18):** área natural utilizada por populações extrativistas tradicionais onde exercem suas atividades baseadas no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais existentes e a proteção dos meios de vida e da cultura dessas populações. Permite visitação pública e pesquisa científica.
- 5. Reserva de Fauna (art. 19):** área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas; adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.
- 6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável (art. 20):** área natural onde vivem populações tradicionais que se baseiam em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Permite visitação pública e pesquisa científica.
- 7. Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 21):** área privada com o objetivo de conservar a diversidade biológica, permitida a pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional. É criada por iniciativa do proprietário, que pode ser apoiado por órgãos integrantes do SNUC na gestão da UC.

## 4.10. LEGISLAÇÃO PREVISTA NO SISTEMA NORMATIVO INTERNO PARA O ENFRENTAMENTO DOS CONFLITOS EM CASOS CONCRETOS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS<sup>151</sup>

- **Art. 57 da Lei nº 9.985/2000**, trata da sobreposição de terras indígenas e Unidades de Conservação, prevê a criação de grupos de trabalho para “propor as diretrizes [...] com vistas à regularização das [...] sobreposições” (grifo nosso), garantida a participação das comunidades envolvidas.
- **Art. 11 do Decreto nº 4.887/2003**, que dispõe sobre o processo de demarcação de terras quilombolas, convida as diversas instituições envolvidas (Incra, Ibama, Funai, FCP) a tomar “as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado”; o art. 6º, por sua vez, assegura aos quilombolas a “participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes”.
- **Decreto nº 5.758/2006**, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, destaca, entre os objetivos específicos, “solucionar os conflitos decorrentes de sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas”. O mesmo Decreto contempla como estratégia “definir e acordar critérios, em conjunto com os órgãos competentes e segmentos sociais envolvidos, para identificação das áreas de sobreposição das unidades de conservação com as terras indígenas e terras quilombolas, propondo soluções para conflitos decorrentes desta sobreposição”. Prevê, ainda, como estratégia “apoiar a participação efetiva dos representantes das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos conselhos” das Unidades de Conservação.
- **Art. 3º, inciso II, do Decreto nº 6.040/2007**, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define como objetivos específicos “solucionar ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável” (grifo nosso).
- **Decreto nº 4.339/2002**, que institui a Política Nacional da Biodiversidade e traz como objetivos específicos do Componente 2 – Conservação da Biodiversidade

151 Ver Seção 12. Conflitos, nesta Coleção.

“11.2.8. promover o desenvolvimento e a implementação de um plano de ação para solucionar os conflitos devidos à sobreposição de unidades de conservação, terras indígenas e de quilombolas”. A Política Nacional da Biodiversidade prevê, entre os objetivos específicos, desenvolver e implementar plano de ação para a solução dos conflitos devidos à sobreposição entre áreas protegidas e terras indígenas e quilombolas.

Essa proposta é substancialmente distinta do que foi expresso no art. 42 da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O art. 42 prevê a realocação das “populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua presença não seja permitida”, com indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes.

ApartirdotratamentokonferidoaoconflitopelaPolíticaNacionaldaBiodiversidade, observa-se uma mudança de paradigma a ser reconhecida e operacionalizada pelos gestores de áreas protegidas (conforme Informação Técnica nº 17/2009 da 4ª CCR/MPF).

- **Instrução Normativa ICMBio** nº 1, de 18/9/2007, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- **Instrução Normativa ICMBio** nº 02, de 18/9/2007, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- **Instrução Normativa ICMBio** nº 3, de 18/9/2007, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- **Instrução Normativa ICMBio** nº 5, de 15/5/2008, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de Unidade de Conservação federal;
- **Instrução Normativa ICMBio** nº 11, de 8/6/2010, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação federais;
- **Instrução Normativa ICMBio** nº 26, de 4/7/2012, estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação;

- **Portaria Interministerial nº 35, de 27/1/2012**, institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais.
- Decreto nº 8.750/2016 institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura do Ministério dos Direitos Humanos. (Redação dada pelo Decreto nº 9.465, de 2018).

#### **4.10.1. Outras soluções institucionais possíveis, que já vêm sendo utilizadas em casos concretos para o enfrentamento dos conflitos decorrentes de sobreposição entre territórios tradicionais e Unidades de Conservação<sup>152</sup>**

**Desafetação:** Consiste na alteração da destinação do território constante no memorial descritivo dos instrumentos jurídicos que criaram a Unidade sob proteção, com redução de seus limites (mediante lei própria, nos termos do artigo 22, § 1º, da Lei do SNUC, e artigo 225, § 1º, inciso III, da CF). Tem sido adotada nos casos em que o território a ser desafetado é reconhecido como Terra Indígena ou Quilombola. Em certas regiões, como no litoral paulista e fluminense, em especial onde não há previsão de reconhecimento de Terra Indígena ou Quilombola, tem sido indicada como ferramenta a ser utilizada em último caso, já que a gestão da área passaria a ser incumbência municipal. As municipalidades têm demonstrado pouco interesse e condições estruturais para exercer a efetiva gestão dessas áreas de modo a garantir a permanência das comunidades, frente à pressão da especulação imobiliária e outros interesses econômicos (Pré-Sal, empreendimentos de logística).

**2.4.9.2. Recategorização:** alternativa possível, desde que solicitada pelos grupos interessados, preconiza a transformação da Unidade de Conservação de Proteção Integral em Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Aceitável diante de algumas condições como a perda de atributos que ensejaram a criação da Unidade de Conservação, a exigência de maior autonomia por parte da comunidade, a possibilidade de gestão compartilhada, que pode trazer benefícios tanto à conservação da natureza quanto à manutenção do modo de vida tradicional. Vem sendo cogitada em alguns casos, exemplo: Parque Nacional (PARNA) Cabo Orange, Território Quilombola de Oriximiná/PA, e Reserva Estadual da Juatinga, Paraty/RJ.

**2.4.9.3. Dupla Afetação:** nos casos em que se mostre possível a harmonização dos direitos constitucionais dos índios e outros povos tradicionais, a preservação do meio ambiente e a proteção da diversidade étnica e cultural, a administração dos espaços ambientalmente protegidos, em razão da dupla afetação, deverá obedecer a um plano de administração conjunta

<sup>152</sup> Ver Seções 12 e 16, nesta Coleção.

ou de gestão compartilhada (entre Comunidade Tradicional, Funai, Ibama, ICMBio, Incra etc.), respeitada a Convenção nº 169 da OIT, especialmente quanto à necessidade da consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais residentes na respectiva unidade de conservação.

Exemplo: PARNA do Monte Roraima (criado em 1989) totalmente incidente sobre a Terra Indígena Raposa-Serra do Sol. Em razão dessa sobreposição, o decreto que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena, pela primeira vez, menciona o duplo caráter de proteção a que está submetido, nos seguintes termos: “o Parque Nacional do Monte Roraima é bem público da União submetido a regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios” (Decreto Presidencial s/n de 15/4/2005, DOU de 18/4/2005).

**2.4.9.4. Mosaicos de Unidades de Conservação:** No Estado de São Paulo, a Fundação Florestal, o órgão gestor das Unidades de Conservação, vem utilizando recategorização e criação de novas Unidades de Conservação para compor territórios integrados de conservação, geridos na forma de Mosaicos, conforme previsto no Decreto Federal nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, Capítulo III. Prevê-se gestão integrada dessas Unidades de Conservação, embora cada uma delas deva constituir seu próprio Conselho Gestor, além de uma série de mecanismos de gestão da presença humana: emissão de Permissões de Uso, em caráter precário, para povos tradicionais que permaneceram em regime de Proteção Integral e/ou seu reassentamento para as Unidades de Uso Sustentável criadas no âmbito do Mosaico, entre outros aspectos. Os casos ocorridos são:

#### **a) Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga (MOJAC)**

Instituído pela Lei Estadual nº 12.810, de 21/2/2008, situa-se no Vale do Ribeira/SP. O Parque Estadual do Jacupiranga, Unidade de Conservação original, tinha 140 mil hectares de extensão e foi ampliado para 154.872,17 hectares, subdividido em três Parques (Caverna do Diabo, Rio Turvo e Lagamar de Cananéia). Foram criadas também cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), quatro Áreas de Proteção Ambiental (APA), duas Reservas Extrativistas (RESEX) e duas Reservas Particulares do Patrimônio Nacional (RPPN), totalizando assim 243.885,15 hectares. Em 2005, diagnosticou-se a presença de 2.107 ocupações na área do antigo Parque, com uma população estimada em 8.000 pessoas residentes, o que claramente indicava a necessidade de mudança da situação vigente.

#### **b) Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins**

Criado inicialmente pela Lei Estadual nº 12.406, de 12/12/2006, composto por seis Unidades de Conservação (duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, dois Parques Estaduais e dois Refúgios de Vida Silvestre), abarcando área total de 110.083 hectares, maior que a Estação Ecológica da Jureia-Itatins, Unidade de Conservação original que possuía 79.240 hectares. Em 10/6/2009, o Supremo Tribunal de Justiça revogou a lei de criação do Mosaico, provocado por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada pelo Ministério

Público do Estado de São Paulo, sob alegação de vício de criação, visto que o projeto de lei havia sido apresentado pelo Legislativo, em vez de ter sido proposto pelo Poder Executivo. No entanto, foram retomados os estudos e renegociações, e proposto novo projeto de lei pela Fundação Florestal que permitiu a criação definitiva do Mosaico pela Lei Estadual de nº 14.821/2013, que foi novamente questionado por outra ADIN em 2013 e reafirmado pela Lei Estadual nº 14.982/2013, contendo área total de 97.213 hectares composto por: duas Reservas de Vida Silvestre, duas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, parte de uma Área de Proteção Ambiental Marinha, um Parque Estadual e a Estação Ecológica, com área maior que a anterior (ver também na Seção 16 desta Coleção o capítulo Experiência da Comunidade Tradicional de Caiçaras da Jureia, litoral sul do Estado de São Paulo, Brasil).

**2.4.9.5. Remoção de Populações:** é possível, como medida excepcional e, desde que respeitada a garantia da consulta livre, prévia e informada dos grupos afetados, nos casos em que ficar comprovada a incompatibilidade insuperável entre a permanência da comunidade e a Unidade de Conservação de Proteção Integral, após evidenciada, mediante estudos técnico-científicos de natureza etnoambiental, a inviabilidade, especialmente de longo prazo, da permanência das populações ou poderá ocorrer em casos de absoluta excepcionalidade e sendo garantido o seu retorno tão logo cesse a causa que o determinou (cf. art. 16 da Convenção nº 169 da OIT). A Convenção nº 169 da OIT, em seu art. 16.5, prevê inclusive que as comunidades transladadas deverão ser plenamente indenizadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido em razão do seu deslocamento.

## **4.10.2. Concessão de TAUS e Unidades de Conservação**

Nos casos em que seja cabível a assinatura do Termo de Autorização de Uso Sustentável, o mero planejamento pelo ICMBio de criação de unidade de conservação ou a própria existência de unidade de conservação, não impede a outorga do TAUS, vez que não se pode ignorar a presença das comunidades tradicionais no território.

**Marco regulatório:** Constituição Federal, arts. 6º, 20, 182, 186 e 216; **Decreto-Lei nº 9.760 de 05/09/1946, art. 1º;** Lei nº 9.636 de 15/05/1998, arts. 1º, 10-A e 18, §1º; DECRETO-LEI Nº 271, DE 28/02/1967, art. 7º; Portarias SPU Nº 89, DE 15 DE ABRIL DE 2010 e PORTARIA SPU Nº 100, DE 3 DE JUNHO DE 2009; Portaria nº 232, de 03 de agosto de 2005. A Lei nº 9.985/2000, art. 42, § 2º deve ser interpretada em conjunto com o Decreto nº 4.339/2002 que confere novo tratamento ao conflito, observando-se uma mudança de paradigma a ser reconhecida e operacionalizada pelos gestores de áreas protegidas (conforme Informação Técnica nº 17/2009 da 4ª CCR/MPF).

## **BOX 9 – COVID-19: Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020**

*Sônia Barbosa Magalhães e Manuela Carneiro da Cunha*

Estão abrangidos pelas disposições da LEI Nº 14.021, DE 7 de julho de 2020:

*I – indígenas isolados e de recente contato;*

*II – indígenas aldeados;*

*III – indígenas que vivem fora das Terras Indígenas em áreas urbanas ou rurais;*

*IV – povos e grupos de indígenas que se encontram no país em situação de migração ou mobilidade transnacional provisória;*

*V – quilombolas;*

*VI – quilombolas que, em razão de estudos, atividades acadêmicas, tratamento de sua própria saúde ou de familiares, estejam residindo fora das comunidades quilombolas;*

*VII – e demais povos e comunidades tradicionais.*

*(Parágrafo 1º do Art. 1º do PARECER proferido em Plenário n. 1 pela Deputada Joênia Wapixana, em 19 de maio de 2020)<sup>153</sup>*

Joênia Wapichana é a primeira deputada indígena no Congresso Nacional. Foi eleita pelo Estado de Roraima para o mandato 2019-2022. No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou a COVID-19 como uma “emergência de saúde pública de importância nacional”, e no dia 20 de março do mesmo ano publicou portaria confirmando a “transmissão comunitária em todo o país”. Em 23 de março, indígenas denunciavam a demora do Ministério da Saúde em decidir medidas para prevenir a disseminação da COVID-19 entre eles.<sup>154</sup>

Em 2 de abril de 2020, partidos denominados de “esquerda” apresentaram o projeto de lei nº 1.142/2020<sup>155</sup>, visando a alterar a Lei nº 8.080 de setembro de 1990; e criar um Plano Emergencial nos Territórios Indígenas; medidas de apoio às comunidades quilombolas e aos demais povos e comunidades tradicionais, para o enfrentamento à COVID-19<sup>156</sup>. Designada relatora, a deputada Joênia Wapichana apresentou o seu parecer em plenário, em 20 de maio; e no dia seguinte em Sessão Deliberativa, sendo aprovado pelo Congresso Nacional<sup>157</sup> e transformado na Lei Ordinária nº 14.021/2020, que:

153 Parecer na íntegra disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1895044&filename=Tramitacao-PL+1142/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1895044&filename=Tramitacao-PL+1142/2020). Ver lei promulgada com vetos em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.021-de-7-de-julho-de-2020-274462755>.

154 Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/23/Como-o-coronav%C3%ADrus-afeta-popula%C3%A7%C3%B5es-ind%C3%ADgenas-no-Brasil>.

155 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242218>.

156 A vulnerabilidade dos Povos Indígenas no enfrentamento à COVID-19 foi objeto de Seminário organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e pelo Observatório COVID-19 da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com apoio da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), do Instituto Socioambiental (ISA), da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); no dia 28 de abril de 2020. Ver “Relatório-síntese do seminário: Vulnerabilidades, impactos e o enfrentamento ao COVID-19 no contexto dos povos indígenas: reflexões para a ação”. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/41196/2/VulnerabilidadesPovosIndigenas.pdf>.

157 Sobre a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados do Brasil, ver: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/projeto-altera-medidas-emergenciais-para-protoger-indigenas-durante-pandemia/>; e <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/camara-aprova-politica-emergencial-para-indigenas-e-comunidades-tradicionais-na-pandemia>.

*“Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da COVID-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à COVID-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à COVID-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.”<sup>158</sup>*

Entretanto, a despeito do texto da epígrafe, extraído do Parecer 1 da deputada Joênia Wapichana (citado acima), na versão promulgada da Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020, o Plano Emergencial para Enfrentamento à COVID-19 ficou restrito aos povos indígenas que vivem em terras indígenas. Consonante a essa restrição, em dezembro de 2020, foi divulgado o Plano de Vacinação Indígena. Em 19/02/2021, foi apresentado o Projeto de Lei nº 310/21, que propõe acrescentar à Lei nº 14.021/2020<sup>159</sup>, a priorização dos indígenas que vivem fora das terras indígenas, em áreas urbanas ou rurais, no Plano Nacional de Imunização contra a COVID-19<sup>160</sup>. Em 6 de maio de 2021, esse PL encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados do Brasil<sup>161</sup>.

---

158 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.021-de-7-de-julho-de-2020-274462755>.

159 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14021-7-julho-2020-790392-norma-pl.html>.

160 Fonte: Agência Câmara de Notícias, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728414-projeto-inclui-indigenas-que-vivem-fora-de-aldeias-entre-prioridades-de-vacinacao-contra-covid-19/>.

161 Ver Seção 10, nesta Coleção.

# Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. W. B. (2008). **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto:** terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008. 192 p. Disponível em: [https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2017/07/Alfredo-Wagner-B-de-Almeida\\_Terras-Tradicionalmente-Ocupadas.pdf](https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2017/07/Alfredo-Wagner-B-de-Almeida_Terras-Tradicionalmente-Ocupadas.pdf). Acesso em: 19 set. 2020.

ANAYA, J. (2009). **Una cuestión fundamental:** El deber de celebrar consultas con los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Ginebra: ONU/Conselho de Direitos Humanos, 12º período de sessões, Tema 3 da Agenda, set. 2009.

APINA (Conselho das Aldeias Wajãpi). (2014). Protocolo de consulta e conhecimento Wajãpi. Disponível em: <https://institutoiepe.org.br/2017/06/protocolo-de-consulta-e-consentimento-dos-wajapi-orienta-consulta-com-orgaos-governamentais/>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO, 6. (2014). **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral:** alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais / 6. Câmara de Coordenação e Revisão; GRABNER, M. L. (coord.); SIMÕES, E.; STUCCHI, D. (red.). Brasília: MPF. 117 p. (Manual de Atuação, 1).

CORRÊA, S. R. M. (2005). Currículos e saberes: caminhos para uma educação do campo multicultural na Amazônia. *In:* HAJE, S. M. (org.). **Educação do campo na Amazônia:** retratos de realidade das escolas multisseriadas no Pará. Belém: Gutemberg.

DIEGUES, A. C. S. (2004). O olhar do pesquisador. *In:* DIEGUES, A. C. S. (org.). **Enciclopédia caiçara**, v. 1. São Paulo: HUCITEC; NUPAUB; CEC/USP. p. 9.

FAJARDO YRIGOYEN, R. (2011). El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. *In:* APARICIO, M. (ed.). **Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio.** Conflictos y desafíos en América Latina. Lima: Icaria.

LIMA, D. M. (1999). A construção histórica do termo caboclo: sobre estruturas e representações sociais no meio rural amazônico. **Cadernos NAEA**, v. 2, n. 2, dez. 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/107>. Acesso em: 2 set. 2021.

MAZZUOLI, V. O. (2016). **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** 4. ed. (rev., atual. e ampl.). São Paulo: Ed. RT.

PLATAFORMA DHESCA. (2003). **A situação dos direitos humanos das comunidades negras**

**e tradicionais de Alcântara.** O direito à terra e à moradia dos remanescentes de quilombos de Alcântara, MA – Brasil. Relatório da Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana. São Paulo, Instituto Pólis. 56 p.

STANICH NETO, P. (org.). (2016). **Direito das comunidades tradicionais caiçaras.** São Paulo: Editora Café com Lei.



## **Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,  
quilombolas e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade, políticas e ameaças