

# SEMINÁRIO “ASPECTOS JURÍDICOS DA CONVERGÊNCIA ENTRE A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL”

4ª e 6ª CCR/MPF

## DIREITOS TERRITORIAIS, DUPLA AFETAÇÃO E GESTÃO COMPARTILHADA

Maria Luiza Grabner

Procuradora Regional da República da 3ª  
Região/SP

Ministério Público Federal

|

Belo Horizonte, 14 de outubro de 2015



1 – CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO ÁREAS PROTEGIDAS (Unidades de Conservação, Territórios Indígenas e Quilombolas) E DIVERSOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL (Planos de Manejo de Ucs, Territórios Tradicionais, Zoneamento Ecológico-Econômico, Planos Diretores dos Municípios, etc.), continuam sendo um desafio tanto no meio acadêmico quanto no âmbito dos órgãos governamentais competentes;

2 - Importância do tema para a 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF: prioridade dada nos respectivos Encontros Nacionais (XIX Encontro da 4ª CCR-2012 e XII Encontro da 6ª CCR-2012):



## ALGUNS CONCEITOS IMPORTANTES:

- a) ESPAÇOS TERRITORIAS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS-ETEP: artigo 225, caput, da CF. Sua acepção é ampla, englobando além das Unidades de Conservação, outras categorias, como jardins botânicos, zoológicos, parques ecológicos, além das demais áreas protegidas abaixo referidas;
- b) ÁREAS PROTEGIDAS-AP: muitas vezes utilizada como sinônimo de ETEPs no Direito Ambiental e tratados internacionais, no Brasil é utilizado como *espécie* de ETEPs, englobando apenas as Unidades de Conservação, as Terras Indígenas e Territórios Quilombolas (em conformidade com a Convenção da Diversidade Biológica e o Plano Nacional de Áreas Protegidas-Decreto 5758/06). A Convenção da Diversidade Biológica estabeleceu a criação de APs como uma das melhores formas de conservação da biodiversidade *in situ*;



- c) **UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:** São os espaços ambientais expressamente previstos na Lei 9.985/00, sujeitos a um regime jurídico específico, mais restrito e determinado, visando a conservação da biodiversidade e, em alguns casos, expressamente a garantia de territórios tradicionais, conforme arts.225, § 1º, inciso III, da CF; art. 8ºda CDB. Podem ser federais, estaduais ou municipais. Competência para o planejamento territorial-ambiental dos órgãos ambientais respectivos com a participação da Sociedade e das Prefeituras nos Conselhos:
- d) **TERRAS INDÍGENAS** – objeto de direitos originários dos povos indígenas, são necessárias para a proteção do seu patrimônio material e imaterial, que abrange a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, conforme arts. 231 e 232 da CF; art. 13 e segs. da Conv. 169 da OIT. São bens da União. Competência federal (FUNAI);



## RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE AS TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE:

Para o Ministro Carlos Ayres Britto (Pet. 3388/RR), “há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de “conservação” e “preservação” ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental.” (Cf. Item 15 da Ementa do Acórdão do STF no julgamento do caso TIRSS).

- SALVAGUARDA correspondente ao item 15 supra:

(ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI;





- e) **TERRAS QUILOMBOLAS** – são aquelas destinadas (afetadas) constitucionalmente para garantia da reprodução física e cultural dos povos quilombolas, conforme art. 68 do ADCT/88 e arts. 215 e 216 da CF; art. 13 e segs. da Convenção 169 da OIT. Escala geográfica local ou regional. Competência federal (INCRA, FCP), estadual (Institutos de Terras) ou municipal;
- Para Daniel Sarmento, o próprio texto constitucional operou a *afetação* das terras ocupadas pelos quilombolas a uma *finalidade pública de máxima relevância*, eis que relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável;
  - Sintetiza o mesmo autor que “o direito à terra dos remanescentes de quilombo pode ser identificado como um direito fundamental cultural (art. 215, CF), que se liga à própria identidade de cada membro da comunidade.”



## e) TERRAS QUILOMBOLAS – CARACTERÍSTICAS:

- são comunitárias; a propriedade é coletiva;
- a titulação é coletiva e pro indiviso com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade;
- a titulação não se faz em nome da União, mas sim em nome das comunidades autoidentificadas;
- são considerados territórios étnicos.
- são consideradas pela Fundação Cultural Palmares “território cultural afro-brasileiro” (Portaria nº 6, art.6º);
- esse tipo tradicional de posse fundiária constitui um heterodoxo instituto de Direito Constitucional , e não uma ortodoxa figura de Direito Civil (por analogia cf. Min. Ayres Britto na Pet. 3388/RR);



## e) TERRAS QUILOMBOLAS – CARACTERÍSTICAS:

### - Peculiaridades da modalidade de desapropriação:

a) a expropriação não se funda em poder discricionário de império ou sanção por ato ilícito;

b) tem a finalidade de proteção de “direitos culturais” e “territoriais” de uma comunidade constitucionalmente reconhecida como representante de patrimônio cultural brasileiro;

- Segundo o Parecer 25/2012- DEPCONS/PGF/AGU “da conjugação entre a característica marcadamente *instrumental* e *não discricionária* dos decretos dinamizados a assegurar os direitos do art. 216 da CF/1988 e 68 do seu-ADCT, a *natureza de comando-garantia de que a Constituição reveste o direito quitombola e o efeito de afetação originária que ela faz recair sobre tais terras*, decorre o poder-dever de desapropriá-las e, portanto, o fenômeno de transmissão da atemporalidade constitucional ao próprio decreto que vise concretizar seu comando, tornando onipresente o interesse social por ele declarado, fazendo sempre atual o seu dies ad quo e nunca o sujeitando a fenômeno de decadência;”





## e) TERRAS QUILOMBOLAS – CARACTERÍSTICAS:

- são comunitárias; a propriedade é coletiva;
- a titulação é coletiva e pro indiviso com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade;
- a titulação não se faz em nome da União, mas sim em nome das comunidades autoidentificadas;
- são considerados territórios étnicos.
- são consideradas pela Fundação Cultural Palmares “território cultural afro-brasileiro” (Portaria nº 6, art.6º);
- esse tipo tradicional de posse fundiária constitui um heterodoxo instituto de Direito Constitucional , e não uma ortodoxa figura de Direito Civil (por analogia cf. Min. Ayres Britto na Pet. 3388/RR);



# RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE AS TERRAS QUILOMBOLAS E MEIO AMBIENTE

- Justifica-se a dupla afetação. Aliás, tanto no caso das terras indígenas quanto das terras quilombolas, os territórios ocupados, além de essenciais a sua constituição identitária, partilhariam de uma segunda finalidade pública, qual seja, a de proteção do meio ambiente;
- Para Manoel Lauro Volkmer de Castilho (no Parecer AGU/MC 1/2006) a preservação das comunidades quilombolas “é forma de preservação ambiental e cultural e se acomoda com a política constitucional de preservação ambiental do mesmo modo que outras tantas comunidades de ribeirinhos, de catadores, de quebradeiras de babaçu, de apanhadores de castanha e seringa, ou de tantas outras comunidades tradicionais extrativistas ao longo do país”.



# RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE AS TERRAS QUILOMBOLAS E MEIO AMBIENTE

- Justifica-se a dupla afetação. Aliás, tanto no caso das terras indígenas quanto das terras quilombolas, os territórios ocupados, além de essenciais a sua constituição identitária, partilhariam de uma segunda finalidade pública, qual seja, a de proteção do meio ambiente;
- Para Manoel Lauro Volkmer de Castilho (no Parecer AGU/MC 1/2006) a preservação das comunidades quilombolas “é forma de preservação ambiental e cultural e se acomoda com a política constitucional de preservação ambiental do mesmo modo que outras tantas comunidades de ribeirinhos, de catadores, de quebradeiras de babaçu, de apanhadores de castanha e seringa, ou de tantas outras comunidades tradicionais extrativistas ao longo do país”.



f) OUTROS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS: PESCADORES, EXTRATIVISTAS, RIBEIRINHOS, CAIÇARAS, ETC. - arts. 215 e 216 da CF; art. 13 e segs. da Conv. 169 da OIT. Competência para o planejamento territorial-ambiental dos órgãos ambientais respectivos com a participação da Sociedade e das Prefeituras nos Conselhos. Dentro do SNUC têm seus direitos contemplados nas Ucs de Uso Sustentável: Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). As Florestas Nacionais (FLONAS) também asseguram a presença de populações tradicionais. O objetivo dessas Unidades é proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas e tradicionais, garantir o uso sustentável de recursos naturais da unidade, aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo por populações tradicionais e promover a conservação da biodiversidade.



# RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE OUTROS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E MEIO AMBIENTE

- Justifica-se a *dupla afetação* por algumas das características inerentes a tais comunidades:
  - dependência da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais se constrói um modo de vida;
  - vivem em pequenos aglomerados com atividades organizadas no interior de unidades familiares em que as técnicas têm baixo impacto sobre a natureza.





# AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO: ALGUNS CONCEITOS E NOÇÕES

- A afetação é instituto do Direito Administrativo. É o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da administração pública;
- O regime jurídico dos territórios tradicionais assemelha-se aos dos bens públicos denominados “bens de uso comum do povo” e “bens de uso especial”. O critério da classificação é o da destinação ou afetação dos bens. Os primeiros são destinados por natureza ou por lei ao uso coletivo; os segundos ao uso da Administração para consecução de seus objetivos (ex. Terras indígenas). Em ambos temos a destinação pública como ponto comum. São indisponíveis.



# AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO: ALGUNS CONCEITOS E NOÇÕES

- Relembre-se cf. Daniel Sarmento, outro traço característico do regime jurídico dos direitos fundamentais é o reconhecimento da sua dimensão objetiva, o que representa uma “mais valia” para os direitos fundamentais. Ela significa que, além de direitos subjetivos, os direitos fundamentais encarnam também os valores básicos de uma sociedade democrática que devem penetrar por toda a ordem jurídica.
- No caso quilombola, o instituto da afetação deve ser relido e filtrado sob a perspectiva constitucional de que não há finalidade pública mais importante do que a garantia de direitos fundamentais e da dignidade humana de um grupo vulnerável como os remanescentes de quilombos. .



## AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO/DUPLA AFETAÇÃO:

- Tanto a afetação quanto a desafetação podem ser expressas ou tácitas.
- Afetação/desafetação **expressa** decorre de ato administrativo ou de lei;
- Afetação/desafetação **tácita** resulta de atuação direta da Administração, sem manifestação expressa de sua vontade, ou de fato da natureza;



## DUPLA AFETAÇÃO:

- A expressão é utilizada para designar a destinação de um determinado bem a mais de uma finalidade de interesse público;
- Nos casos abordados na presente exposição a expressão “dupla afetação” é utilizada para designar a destinação de um espaço territorial a mais de uma finalidade pública visando sobretudo a harmonização dos direitos constitucionais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais – também associada à proteção do patrimônio histórico e cultural do país – com a proteção do meio ambiente e conservação da diversidade biológica.



## DUPLA AFETAÇÃO e GESTÃO COMPARTILHADA:

- O regime de dupla afetação pressupõe uma administração conjunta do território ou bem *destinado* para que produza os efeitos esperados, razão pela qual as comunidades tradicionais interessadas bem como as instituições competentes, tais como a FUNAI, IBAMA, ICMBIO, INCRA, FCP, etc., deverão elaborar um Plano de Administração Conjunta do bem em questão, visando a compatibilização dos direitos fundamentais em jogo, observada a Convenção 169 da OIT no tocante à necessidade de proceder-se à consulta livre, prévia e informada dos povos tradicionais em todas as fases do processo.





## DUPLA AFETAÇÃO e GESTÃO COMPARTILHADA:

- Lições aprendidas:

- a) onde a participação dos povos indígenas e comunidades locais ocorre no início do processo de planejamento os resultados se mostram mais benéficos, tanto para esses grupos sociais como para as áreas protegidas;
- b) quanto mais ampla for a participação desses grupos sociais na gestão das áreas protegidas, menos conflitos serão esperados e;
- c) nas áreas protegidas onde já há algum tipo de gestão compartilhada, os desafios atuais se voltam para reforçar e ampliar seus mecanismos, enquanto que, onde ela ainda não existe, o desafio seria implantá-la.

(Cf. CLÁUDIO C. MARETTI em “Conservação e valores: relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções”. 2004)



## CASOS DE DUPLA AFETAÇÃO ENTRE TI e UC:

### 1) Parque Nacional do Monte Roraima/ Terra Indígena Raposa Serra do Sol:

- Parque criado em 1989 totalmente incidente sobre a TIRSS, reidentificada pela FUNAI em 1992 (caráter declaratório):
- 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 15/04/2005, DOU 18/04/2005).
- Estabelece também um arranjo institucional de gestão compartilhada para a sua administração: "O Parque Nacional será administrado em conjunto pela FUNAI, IBAMA (ICMBio) e pela Comunidade Indígena Ingarikó.
- Instrumento de co-gestão: Plano de Administração Conjunta \_ Portaria Interministerial MJ e MMA- cria GT p/elaboração



## CASOS DE DUPLA AFETAÇÃO ENTRE TI e UC.:

### 1) Parque Nacional do Monte Roraima/ Terra Indígena Raposa Serra do Sol:

- A demarcação da TI foi questionada judicialmente e em março de 2009 (Pet 3388/RR). O Supremo Tribunal Federal decidiu pela validade da demarcação da TI Raposa Serra do Sol.
- A mesma decisão criou uma série de salvaguardas, entre elas a de que a administração da área do Parque também afetada pela TI estará sob a responsabilidade do ICMBio, com a participação das comunidades indígenas e consultoria da FUNAI;
- A decisão do STF é pois mais restritiva do que o Decreto Presidencial de 2005 que instituiu o regime de dupla afetação, estabelecendo gestão compartilhada sem supremacia de quaisquer instituições envolvidas;



## CASOS DE DUPLA AFETAÇÃO ENTRE TI e UC:

### 1) Parque Nacional do Monte Roraima e Terra Indígena Raposa Serra do Sol:

- Acompanhamento da elaboração do Plano de Administração Conjunta/revisão do Plano de Manejo pelo MPF por meio de ICP;
- **PROBLEMATIZAÇÃO:** como se resolveriam os casos de sobreposições de Tis com Ucs de Proteção Integral estaduais? Casos das Tis no Parque Estadual da Serra do Mar. A dupla afetação já acontece de fato. Como formalizá-la? Impossível a meu ver que a administração da área do Parque sobreposta à TI fique sob a responsabilidade do órgão estadual do meio ambiente. As terras indígenas são bens da União e, portanto, eventual plano de gestão compartilhada deveria ficar sob a “liderança institucional da União”, para usar a terminologia que o STF utilizou no julgamento da PET 3388/RR? Ou não deve haver supremacia entre as instituições envolvidas?





## CASOS DE DUPLA AFETAÇÃO ENTRE TI e UC:

2) Parque Estadual da Serra do Mar e 06 Terras Indígenas: Boa Vista do Sertão do Promirim; Guarani do Aguapeú, Bananal (Peruíbe); Ribeirão Silveira; Rio Branco (do Itanhaém); Tenondé Porã;

- O Plano de Manejo do parque, de 2006, reconhece a existência de terras indígenas em seu interior e institui uma categoria específica no seu zoneamento para contemplar as terras indígenas: Zona de Superposição Indígena com 20.623 hectares (Cap. 4, p. 258);
- Situação difere caso as TI s estejam demarcadas ou não: dificuldades para regularização fundiária e acesso aos serviços básicos de saúde e educação. Dificuldades dos índios em acessar recursos naturais mesmo no caso de áreas demarcadas. Em alguns casos existência de ações judiciais para proteção possessória das Ucs, por iniciativa do órgão estadual ou do Ministério Público Estadual;





## CASOS DE DUPLA AFETAÇÃO ENTRE TI e UC:

2) Parque Estadual da Serra do Mar e 06 Terras Indígenas: Boa Vista do Sertão do Promirim; Guarani do Aguapeú, Bananal (Peruíbe); Ribeirão Silveira; Rio Branco (do Itanhaém); Tenondé Porã.

- Consta do Plano de Manejo da UC as seguintes informações:
- Justificativa: “A Zona de Superposição Indígena foi proposta em função da existência de terras indígenas demarcadas pela FUNAI no território do PESM. As normas do zoneamento valem para o homem branco, mas, no caso da população Guarani não se aplicam.”
- Objetivo Geral: “Acatar a constituição e legislação federal referente à matéria, buscando a integração entre FUNAI, IF e lideranças indígenas para a proteção dos seus valores naturais e culturais.”



## CASOS DE DUPLA AFETAÇÃO ENTRE TI e UC:

2) Parque Estadual da Serra do Mar/ 06 Terras Indígenas: Boa Vista do Sertão do Promirim; Guarani do Aguapeú, Bananal (Peruíbe); Ribeirão Silveira; Rio Branco (do Itanhaém); Tenondé Porã;

- Objetivos Específicos: a) “Evitar que os direitos dos índios de sobrevivência dos recursos ambientais não sejam distorcidos para servirem aos interesses de traficantes de animais silvestres, consumidores de carne de caça, comerciantes ilegais de produtos florestais;”
- b) “Apoiar o desenvolvimento sustentável dos Guarani, quando do seu interesse, buscando a compatibilização entre suas atividades e programas de manejo do PESM”;
- c) “Todos aqueles da Zona Histórico-Cultural Antropológica, à exceção da mudança da categoria de manejo”.



## CASOS DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE TI e UC:

### 3) APA Cananéia-Iguape- Peruíbe e TI Itariri (Serra do Itatins);

- UC federal de Uso Sustentável criada em 1984;
- Não tem plano de manejo;
- Observamos que, até 2013, a TI Itariri encontrava-se também sobreposta à Estação Ecológica Jureia- Itatins. Em 2013 a Assembleia Legislativa de SP aprovou o projeto de Lei 60/2012 encaminhado pelo governador Geraldo Alckmin, alterando os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins. Embora o projeto de lei não faça qualquer menção à Terra Indígena Itariri, a análise dos novos limites indicou que a alteração resultou na exclusão da terra indígena do interior da unidade.



## CASOS DE SOBREPÓSICÃO ENTRE TQ e UC:

### 5) REBIO MATA ESCURA/ QUILOMBO MUMBUCA:

- Criação da UC federal de Proteção Integral sem consulta pública em 2003 . Certidão da FCP em 2004 e RTID do QI Mumbuca publicado em 2009;
- Segundo a Lei do SNUC, em seu art. 22, pár. 2º e 4º:
  - § 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.
  - § 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.
- Merece uma interpretação conforme a CF e Convenção 169/OIT entre outras que garantem o direito de participação e informação.



# CASOS DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE TQ e UC:

## 5) REBIO MATA ESCURA/QUILOMBO MUMBUCA:

- A busca institucional por uma solução do conflito: As propostas institucionais: a) elaboração de minuta de Termo de Compromisso conforme diretrizes da IN nº 26/2012 do ICMBio ( ver se este caso está paralisado na CCAF/CGU); b) aplicação do art. 22, § 7º da Lei do SNUC: a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica;
- No entanto, em muitos casos ocorre nulidade do ato de instituição da UC: segundo Márcia Leutzinger: **a) vícios de forma do procedimento:** omissão quanto à existência de populações tradicionais e capacidade de suporte do sistema. São convalidáveis; **b) vícios de objeto:** criação de UC incompatível com a presença humana embora ali constatada. Nulidade absoluta do ato de criação da UC. Cabível ato de conversão total ou parcial em UC de categoria compatível com CPTs.





## CASOS DE SOBREPÓSICÃO ENTRE TQ e UC:

### 5) REBIO MATA ESCURA e QUILOMBO MUMBUCA:

- Conflito é muito mais complexo. Há a formalidade, no embate entre duas instituições governamentais, mas que juntas, na demonstração de suas diferenças, acabam por entrar em rota de colisão com a própria comunidade. No fim, o quilombo é relegado a um processo penoso de indefinição dos seus direitos, já que para usufruírem do domínio e do pertencimento à terra, devem aguardar a resolução de um conflito que é institucional.
- Por exemplo, o processo que tramita na câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União (AGU), entre INCRA e ICMBio, já que existe conflito de ações administrativas, de um lado o INCRA que se diz impossibilitado de prosseguir com o processo de titulação da terra, já que a criação da REBIO, sobreposta ao território quilombola, inviabiliza a continuação do processo de titulação (sic). Então, o outro ator detectado é a AGU, no papel de mediadora de tensões entre órgãos do governo federal.



## CASOS DE SOBREPOSIÇÃO ENTRE TQ e UC:

### 5) REBIO MATA ESCURA/QUILOMBO MUMBUCA:

- Solução vislumbrada: mediação do MPF; ajuizamento de ACP para prosseguimento do procedimento administrativo de demarcação do território quilombola; elaboração de TAC e/ou TC com o ICMBio ou PUT até que solução definitiva seja alcançada. Subsequentemente, dupla afetação a ser reconhecida por decreto ou plano de manejo, seguida de Plano de Gestão Compartilhada entre a comunidade quilombola, por seus representantes, e o órgão ambiental competente.

-



## CASOS DE DUPLA SOBREPOSIÇÃO ENTRE TQ e UC:

### 6) REBIO TROMBETAS e FLONA SARACÁ-TAQUERA/ TQ ALTO TROMBETAS, JAMARI, ÚLTIMO QUILOMBO, TERRA MOURA, TERRA ARIRAMBA, CACHOEIRA PORTEIRA (PA).

- Parcialmente identificadas e/ou tituladas pelo ITERPA;
- Há decisão em ACP (02/2015) conferindo o prazo de dois anos para titulação das TQ s Alto Trombetas I e II em Oriximiná;
- O caso estava desde 2007 na Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU, mas até agora não se chegou a um consenso em relação ao caso. O RTID está pronto desde 2013 mas não era publicado em razão da ausência de um acordo com o ICMBio e comunidades.
- Impasse: existem castanhais que estão dentro da REBIO e as castanhas são a principal atividade extrativa das comunidades quilombolas;
- O caminho natural seria de parceria.



# CASOS DE SOBREPÓSICÃO TQ CACHOEIRA PORTEIRA e TI KAXUYANA-TUNAIANÁ (Oriximiná, PA)

- 7) Lideranças indígenas e quilombolas assinaram acordo (30/07/2015) que resolve impasse relativo à sobreposição de áreas da comunidade quilombola e povos indígenas da região de Oriximiná.
- Pelo acordo os índios permanecerão na área onde se localizam cinco aldeias, e cederão aos quilombolas área de mesmo tamanho;
  - A solução consensual do conflito destacou a importância da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais na construção de seus territórios;
  - Discute-se agora sobre o uso compartilhado dos castanhais da região;
  - Instituições envolvidas; FUNAI e Instituto de Terras do Pará (Iterpa);



**“NESSE CONJUNTO DE SOBREPOSIÇÕES EM MAMIRAUÁ, É POSSÍVEL DIFERENCIAR SITUAÇÕES POSITIVAS E NEGATIVAS, NO SENTIDO DE RESULTAREM, NO PRIMEIRO CASO, NA ADIÇÃO DE ESFORÇOS E NO ESTABELECIMENTO DE PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO ENVOLVENDO PRINCIPALMENTE, MAS NÃO SÓ, O MANEJO AMBIENTAL (JAQUIRI, MARAJAÍ e CUIÚ-CUIÚ) E, NO SEGUNDO CASO, NO ACIRRAMENTO DE CONFLITOS LOCAIS PREEXISTENTES (PORTO PRAIA). AS SOBREPOSIÇÕES IMPLICARAM OU A POSSIBILIDADE DE UMA SOMA INSTITUCIONAL, DE COOPERAÇÃO E ALIANÇA DE PROJETOS, OU A SEPARAÇÃO ÉTNICA, TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE UM GRUPO DE VIZINHANÇA ENVOLVIDO EM CONFLITOS, TERRITORIAIS E DE IDENTIDADE, ANTERIORES ÀS DEMARCAÇÕES DAS ÁREAS”**

((Cf. Deborah de Magalhães Lima, antropóloga, em “As sobreposições em Mamirauá e a necessidade de um novo pacto institucional. 2004).





# **SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:**

**É constituído pelo conjunto das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, cf. Artigo 3º da Lei 9.985/00;**

A) HISTÓRICO: a) a presença de pessoas em UC foi o tema mais polêmico: discutiu-se a possibilidade de criação de novas Ucs que permitissem compatibilizar a presença humana com a preservação do meio ambiente: referiam-se às populações tradicionais; b) a Lei do SNUC não atendeu as expectativas de corrigir as imperfeições existentes até então na criação de Ucs (à revelia das populações tradicionais que desde sempre ocupavam tais áreas); c) as categorias criadas são basicamente as mesmas do sistema anterior (uso direto e uso indireto); d) a proposta de uma Reserva Indígena de Recursos Naturais-RIRN pretendia compatibilizar as Terras Indígenas com as Unidades de Conservação. Não foi aprovada. Vácuo da legislação que dificulta a resolução de graves conflitos de sobreposição de territórios tradicionais e UCs;

# SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

- A) HISTÓRICO: d) No caso de UC de Uso Indireto (Proteção Integral) a restrição absoluta à presença de populações foi mantida e a solução para situações pendentes foi: indenização ou compensação além de realocação; não abriu a possibilidade de reclassificação das unidades existentes para dirimir os conflitos, permitindo a transferência do grupo de PI para Uso Sustentável;
- e) Mas permite que as populações tradicionais permaneçam em seu interior indefinidamente enquanto não for feito o reassentamento, mediante o estabelecimento de normas e ações destinadas à compatibilização da presença dessas populações com os objetivos da UC. **A pergunta que não quer calar:** “Se a compatibilização é admitida, ainda que em caráter provisório, sem limite de tempo definido, por que não seria possível em caráter permanente?” Sérgio Leitão *in* “Superposição de leis e de vontades: por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação?” (O Desafio das Sobreposições: Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza. Org Fany Ricardo-São Paulo- Instituto Socioambiental,) 2004;



# SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

B) CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A Lei 9.985/00 do SNUC elencou 12 categorias de manejo distintas, divididas em dois grupos:

- 1) PROTEÇÃO INTEGRAL: não admitem a utilização direta dos recursos naturais. São as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre;
- 2) USO SUSTENTÁVEL: que permitem a utilização, de forma racional e dentro dos limites previstos, dos recursos ambientais. São as Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas de Fauna e Reservas Particulares do Patrimônio Natural;



## POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS (SETORIAIS):

“SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ENCONTRAM NO ESPAÇO O SEU PRÓPRIO FUNDAMENTO” (Steinberger, 2006).

- a) São as políticas territorial, ambiental, regional, urbana e rural: Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (não é espacial mas o seu principal instrumento é o território tradicional);
- b) Não devem ser concebidas de forma isolada, como se fossem autônomas, ou seja, não deveriam abordar o espaço de maneira segmentada, pois o “espaço” é o elo que as une, a sua base comum;
- c) devem refletir múltiplos interesses, devem ser compartilhadas entre o Estado e a sociedade por meio da construção de acordos entre os diferentes interesses de agentes sociais.
- d) a sua função principal seria “propor ações que representem espacialmente os interesses coletivos explícitos ou implícitos em pactos e compromissos” (Steinberger, 2006);





## **ALGUNS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL SEGUNDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS:**

- a) O **Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE**;
- b) O **Plano de Manejo** das Unidades de Conservação;
- c) O **Plano Diretor** do Município;
- d) Os **Territórios Tradicionais**;

Pressupõe-se a integração entre tais instrumentos. Eles foram concebidos para se complementarem. Na prática, por terem objetivos distintos, a aplicação desses instrumentos gera conflitos, não só em função dos interesses em disputa, mas também devido às diferentes escalas e competências legais dos entes federativos quanto ao ordenamento territorial. A insegurança jurídica daí decorrente dificulta a gestão territorial;





b) Em relação aos povos indígenas e quilombolas a base do conflito parece ser justamente “*o domínio e a responsabilidade sobre a área e os recursos naturais nela contidos*”. Vianna e Brito sugerem uma **parceria entre órgãos ambientais e indigenistas, com a participação da comunidade envolvida, em torno da regulamentação do uso dos recursos naturais no âmbito do plano de manejo da respectiva UC** (Ex: caso dos Guarani em Ucs da Mata Atlântica). Lembramos neste momento da aplicação da Convenção 169 da OIT sobre o direito à consulta livre, prévia e informada e sobre o instituto da dupla afetação já reconhecida pelo STF (TIRSS) com a possibilidade de gestão compartilhada via Plano Conjunto de Ação (Ex: Parque Nacional do Monte Roraima sobreposto ao Território Indígena Raposa Serra do Sol. Decreto Presidencial s/n de 15/04/2005, DOU de 18/04/2005).



## ALGUNS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPACIAIS:

Em relação aos povos indígenas está em vigor o Decreto nº 7.747 de 05/06/2012 que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI: prevê a **gestão compartilhada entre MMA, MJ, comunidades indígenas, por meio de comitês e comissão;**

Em relação às comunidades quilombolas a Portaria nº 98 de 03/04/2013 institui um Grupo de Trabalho Interministerial-GTI para elaborar **proposta de regularização ambiental em territórios quilombolas** estabelecida na Lei nº 12.651 de 25/05/2012 no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural-CAR e para a **instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial Ambiental para esses territórios;**



## **CONFLITOS ENTRE OS INSTRUMENTOS:**

- a) expressam a correlação de forças para a ocupação dos espaços de grande valor imobiliário ou relevância social, a conservação da biodiversidade e a concretização dos direitos territoriais de populações tradicionais;
- b) muitas vezes os instrumentos foram conduzidos isolada e independentemente dos demais; elaborados em tempos diferentes o que dificulta a integração entre eles;



**2- Proteção da diversidade biológica e da diversidade cultural:** sistema de normas do direito internacional dos direitos humanos (sistema universal e regional), vinculantes ou não, que consideram ambos os valores “patrimônios da humanidade”. Orientação predominante no STF: os tratados sobre direitos humanos são detentores de força supralegal, embora infra-constitucional. Para outros autores, eles ingressam diretamente no bloco de constitucionalidade por força do artigo 5º, e parágrafos. Importância da discussão sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos já internalizados na ordem jurídica brasileira: por ocasião da interpretação e aplicação dos dispositivos da Lei 9.985/2000 que cria o SNUC e cria restrições em desconformidade com os tratados e a constituição federal.



## **2.2. No tocante ao valor “diversidade cultural” temos:**

- a) Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural; Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais; Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; Convenções e declarações no âmbito da OEA;
- b) Sistema de normas internas de direitos humanos em relação ao valor “diversidade cultural”: artigos 215 e 216 da CF/88; artigo 68 do ADCT/88; Decreto 6.040 de 07/02/2007 sobre os direitos de outras populações tradicionais, tais como comunidades extrativistas, as comunidades ribeirinhas e os ciganos; Decreto 4.887/2003 sobre a demarcação de terras quilombolas; etc.





## 2.3. No tocante ao valor “diversidade biológica” temos:

- a) Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural;
- b) Convenção da Diversidade Biológica: **“art. 8, j, prevê a preservação do conhecimento tradicional das comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica”**;
- c) Constituição Federal/88: artigo 225;
- d) Lei 6938/81, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente;
- e) Lei 9985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;
- f) Decreto 4339/2002 institui a Política Nacional da Biodiversidade: baseia-se em princípios que prevêm a compatibilização de direitos, vide artigo 2, inciso XII: **“ a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira”**;



## 2.4. Soluções expressas no sistema normativo interno para solução dos conflitos nos casos concretos envolvendo implantação de Ucs e populações tradicionais: podemos discutir a sua eficiência.

a) artigo 57 da Lei SNUC: sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação: criação de Grupos de Trabalho para “propor diretrizes com vistas à regularização das sobreposições”, garantida a participação das comunidades envolvidas;

b) artigo 11 do Decreto 4887/2003 sobre demarcação de terras quilombolas: convida as diversas instituições envolvidas (Incra, Ibama, Funai, FCP, etc.) a tomarem “as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades conciliando o interesse do Estado”; o artigo 6º por sua vez, assegura aos quilombolas “a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes”;



c) artigo 4º do Decreto nº 7.747/2012:

“Os objetivos específicos da PNGATI (Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas), estruturados em eixos, são:

... ..

III- eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas:

b. elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas;”



d) Decreto 5.758/2006: institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Entre os objetivos específicos consta “solucionar os conflitos decorrentes de sobreposição das unidades de conservação com terras indígenas e terras quilombolas”.

O mesmo Decreto define como “estratégia”: “definir e acordar critérios em conjunto com os órgãos competentes e segmentos sociais envolvidos, para identificação das áreas de sobreposição das Ucs com as terras indígenas e terras quilombolas, propondo soluções para conflitos decorrentes desta sobreposição”.

O Decreto também prevê como estratégia “apoiar a participação efetiva dos representantes das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos Conselhos das UCs;



e) artigo 3º, inciso II do Decreto nº 6.040 de 7/02/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: “são objetivos específicos do PNPCT ...” 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”;

f) Decreto 4.339/2002 – Política Nacional da Biodiversidade: objetivos específicos do Componente 2 (Conservação da Biodiversidade)...”iv) 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”;





**OBS:** “A **SOLUÇÃO** PROPOSTA PELA “*POLÍTICA NACIONAL DA BIODIVERSIDADE*” PARA OS CONFLITOS DE **SOBREPOSIÇÃO** DE ÁREAS PROTEGIDAS E TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS É A **ELABORAÇÃO DE UM “PLANO DE AÇÃO PARA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS”**, DIFERENTEMENTE DO QUE FOI PROPOSTO NO SNUC, QUE DETERMINOU O REASSENTAMENTO DAS POPULAÇÕES E A INDENIZAÇÃO OU COMPENSAÇÃO PELAS BENFEITORIAS EXISTENTES. ESTAMOS PORTANTO DIANTE DE UMA VERDADEIRA MUDANÇA DE PARADIGMA QUE DEVE SER RECONHECIDA E OPERACIONALIZADA PELOS GESTORES DE ÁREAS PROTEGIDAS, POIS É FRUTO DE EVIDÊNCIAS TRAZIDAS PELAS PESQUISAS CIENTÍFICAS, SOCIAIS E ANTROPOLÓGICAS, MUITAS VEZES MOTIVADAS PELAS INJUSTIÇAS COMETIDAS EM ÁREAS PROTEGIDAS AO REDOR DO MUNDO EM RAZÃO DA EXPULSÃO DE POPULAÇÕES HUMANAS DE SUAS ÁREAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS”. (IT da 4ª CCR/MPF, “Áreas protegidas e populações tradicionais: aspectos legais e conceituais”);



**3. A questão é prioritária para o Grupo de Trabalho sobre Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais da 6ª CCR:** questão da sobreposição de territórios tradicionais e Unidades de Conservação vem sendo acompanhado de maneira geral e também especificamente por meio do ICP nº 1.00.000.000991/2010-55, que visa apurar os entraves à garantia do direito à terra das comunidades quilombolas no Brasil;



**3.1. Foram prestadas informações pelo Sr. Consultor Geral da União** acerca dos entendimentos em curso com o INCRA e MDA visando buscar a conciliação em seis casos em que territórios quilombolas estão na mesma área de unidades de conservação sob a responsabilidade do IBAMA e ICMBio. Segundo o INCRA a proposta “é garantir a permanência dessas comunidades em suas áreas, porque elas sabem utilizar os recursos naturais de maneira sustentável, preservando o meio ambiente em questão”. Informou ainda que dados do ICMBio revelam que no mapa da Amazônia Legal, a concentração de áreas protegidas está, em sua maior parte, localizada juntamente em territórios ocupados por comunidades tradicionais, tanto indígenas como quilombolas. “A própria comunidade é a garantia de proteção à unidade, pois eles mantêm uma relação de dependência com o meio, não de exploração”



**3.2. Dificuldades no andamento de tais procedimentos junto à CCAF da CGU** – demora na manifestação das instituições envolvidas e negativa da participação das comunidades nos debates perante a Camara. Recente Resolução da AGU visa contornar o problemas contemplando reuniões ou audiências públicas com as comunidades interessadas, nas localidades onde se encontram;

**3.3.Recomendação expedida em outubro/2012 ao CGU pelo GT Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais/6ª CCR/MPF**, para que promova a conciliação ou a arbitragem das controvérsias submetidas à CCAF, com base no princípio da eficiência e do andamento razoável do processo;



**4. Importância da aplicação das normas da Convenção 169 da OIT no enfrentamento dessa questão:** necessidade de que todas as populações tradicionais sejam consultadas, de forma livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, sobre medidas administrativas e legislativas que possam lhes afetar diretamente. (artigo 6º, 1, a)

**4.1. A propósito das consultas a serem feitas aos povos tradicionais dispõe o nº 2, do artigo 6º em comento:** “As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com 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”;





## 4.2. CONSULTA DE BOA FÉ:

“É AQUELA QUE RESPEITA OS DIREITOS, OS INTERESSES, OS VALORES, AS NECESSIDADES, AS DIFICULDADES DA PARTE CONSULTADA. DEVE ADAPTAR-SE ÀS ESPECIFICIDADES DE CADA GRUPO E ÀS CIRCUNSTÂNCIAS DE CADA CASO. PRATICAMENTE, PODE-SE DIZER QUE O “PROCEDIMENTO APROPRIADO” A QUE TANTAS VEZES SE REFERE A CONVENÇÃO 169 DA OIT, SEM CONTUDO DEFINIR A EXPRESSÃO, APENAS TERÁ SEUS CONTORNOS DELINEADOS DIANTE DO CASO CONCRETO, PAUTADO PRINCIPALMENTE PELO PRINCÍPIO ÉTICO DA BOA-FÉ.”



**4.3. Instruções Normativas do ICMBio editadas sem tal participação:** IN ICMBio nº 26 de 05/07/2012 que trata dos Termos de Compromisso entre o ICMBio e as populações tradicionais;

**4.4. Ofício nº 3369/2010 da Coordenadora do GT Quilombos da 6ª CCR** endereçado ao ICMBio alertou para o fato, dentre outros aspectos envolvendo a minuta da referida IN;

**4.5. Portaria Interministerial nº 35 de 27/01/2012, institui Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar proposta de regulamentação da Convenção 169 da OIT** sobre Povos Indígenas e Tribais, em relação ao direito de consulta prévia, livre e informada desses povos. Tal regulamentação não impede a aplicação, desde já, das normas da Convenção 169, visto serem autoaplicáveis desde já, como todas as demais de direitos humanos.



**4.6. Representantes dos Povos indígenas, comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais foram chamados a integrar o GTI em questão. O MPF vem acompanhando** por meio das procuradoras Eliana Torelly, Luciana Pepe e Maria Luiza Grabner o desenrolar desse procedimento;

**4.7. *Esquizofrenia* do governo federal: edição de Portaria nº 303 pelo AGU “flexibilizando” tal direito, em determinadas circunstâncias.** Outros setores do governo, v.g., o MMA nos procedimentos de licenciamento ambiental e também o CN não têm respeitado o direito à consulta prévia em várias decisões e atos de interesse das populações tradicionais. Importância da atuação do MPF para tornar efetivos os dispositivos da Convenção 169 da OIT no Brasil, inclusive no tocante ao tema em comento;



**4.8. Confrontação com a Portaria Interministerial nº 391 de 04/10/2011 do MMA, MPlanejamento, MDA, instituindo GTI para propor um Plano de Regularização Fundiária de Ucs Federais (de acordo com o Plano Estratégico da Convenção sobre Diversidade Biológica para o período 2011-2020).** Já vimos anteriormente que a Convenção da Diversidade Biológica enfatiza a preservação de populações tradicionais e seus conhecimentos sobre a biodiversidade, incentivando a sua presença e proteção e prevendo mecanismos de repartição de benefícios.

4.9. Na elaboração de qualquer Plano de Regularização Fundiária de Ucs onde populações tradicionais estejam presentes, inafastável a incidência das normas da Convenção 169 da OIT sobre territorialidade étnica e cultural e o direito de consulta prévia e informada, **devendo ser criados “procedimentos adequados” que permitam a participação dos interessados na definição de medidas que possam afetá-los diretamente.** Inverte-se, assim, a presunção de que os povos devam ser prioritariamente reassentados ou trasladados, uma vez que o artigo 16 da referida Convenção, apenas excepcionalmente permite o seu traslado das terras que ocupam. Essa norma, de *status* supra legal, prevalece sobre a lei ordinária do SNUC.



**5. Povos indígenas: situação jurídica bem definida no ordenamento jurídico brasileiro (artigo 231 e seus parágrafos da CF/88):** direitos originários não passíveis de desapropriação ou alteração de sua afetação, sendo inadmissível que eventual UC nelas incidentes venha a alterar ou condicionar a forma como tradicionalmente a população indígena utiliza aquela terra (ressalvados os excedentes para eventual comercialização, espécies em extinção, etc., que poderão ser alvo de negociações com gestores, aplicando-se a legislação ambiental). Também há impeditivo para remoção desses grupos salvo em situações excepcionalíssimas e *ad referendum* do CN;





**6. Comunidades quilombolas:** em Encontros da 6ª CCR foi firmado o entendimento de ser imprescindível para o reconhecimento de todos os direitos das comunidades quilombolas, em especial a definição das dimensões de seus territórios tradicionais, a interpretação conjugada do artigo 68 do ADCT/88 com os artigos 215 e 216 da CF. **Bem por isso, não pode haver deslocamento forçado dos remanescentes das comunidades quilombolas do seu território, a não ser excepcionalmente, nos termos do disposto no artigo 16 da Convenção 169 da OIT.**



**7. Para DEBORAH DUPRAT (*in O Estado Pluriétnico*), “ao assumir o caráter pluriétnico desta nação, que inclui as etnias indígenas, os afro-descendentes e outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (cf. § 1º do artigo 215) a constituição federal propicia a aplicação analógica do tratamento emprestado à questão indígena, no que couber, aos demais grupos étnicos”.**



## 8. Conflitos transformando-se em oportunidades:

**a) dupla afetação ou recategorização:** a depender do caso concreto: da perda dos atributos que ensejaram a criação das Ucs; da exigência de maior autonomia dos povos tradicionais; da possibilidade de gestão compartilhada que pode trazer benefícios tanto a conservação da natureza quanto à manutenção do modo tradicional de viver das populações residentes, quaisquer que sejam as Ucs;

**b) Gestão compartilhada:** importância dos planos de manejo ao qual podem ser incorporados planos de uso tradicional, termos de compromissos, outros instrumentos de zoneamento e mesmo TACs, compatibilizando direitos, e construídos de forma participativa (consulta livre e informada da Convenção 169 da OIT pode dar-se por meio da participação nos conselhos, câmaras técnicas, grupos de trabalho, GTIs, etc.)



**c) Nos casos de incompatibilidade total, para os povos indígenas e quilombolas, restaria a alteração pura e simples dos limites das Ucs de proteção integral ou a recategorização em Ucs de Uso Sustentável, com a concordância dos povos interessados** (caso essas populações sejam preexistentes à criação dessas Ucs, entende-se que tais atos de criação seriam nulos) ;

**d) experiências no âmbito do MPF:** envolvendo compatibilização, ainda que temporária, entre Unidades de Conservação de proteção integral e populações tradicionais quilombolas, caiçaras, etc. (**Recomendação:** Parque Estadual da Serra do Mar/Parque Nacional da Bocaina/quilombos e caiçaras; **TAC** no Tocantins-quilombos em estação ecológica; **ACP** de Criciúma/SC, quilombos em parque nacional);

**e) experiência no PARNA PACAÁS NOVOS:** terras indígenas e UCs, firmado termo de cooperação técnica entre a FUNAI e IBAMA: gestão compartilhada da área com vantagens dos dois lados. (ao invés de brigarem juridicamente sobre qual decreto deveria prevalecer, o que causava um imobilismo tanto da FUNAI quanto do IBAMA);)



## **9. Roteiro para atuação do Ministério Público Federal no Acompanhamento dos Processos de Implantação das Unidades de Conservação com Presença de Populações Tradicionais: proposta inicial a ser submetida à 4ª CCR.**

-Discussão na Oficina sobre Implantação de UCS.

## **10. Deliberações do 19º Encontro Nacional da 4ª CCR/MPF (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural):**

- Fazer uma leitura do art.42 da lei do SNUC conforme a CF e a Convenção 169 da OIT, entre outras, para permitir a conciliação da presença das populações tradicionais em Ucs de todas as categorias;

- Afirmar a presença das populações tradicionais como agentes e aliados importantes na preservação/conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira;





## - 10. Deliberações do 19º Encontro Nacional da 4ª CCR/MPF (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural):

- Firmar a negociação com as populações tradicionais, mediante consulta livre, prévia e informada, como pressuposto para a criação das UCs de qualquer categoria e para a gestão compartilhada, ao invés do reassentamento compulsório;
- Fomentar a instituição de programas específicos de apoio às populações tradicionais em UCs de Uso Sustentável;
- A desafetação e a recategorização podem não ser as melhores soluções, portanto, quando possível, propor a dupla afetação;

\*\*\*\*\*





## OUTROS POVOS TRADICIONAIS

- ENUNCIADOS DA 6ª CCR/MPF consolidadas no XIV Encontro Nacional (2014):

Enunciado 17: As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção 169/OIT;

Enunciado 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;



## OUTROS POVOS TRADICIONAIS

- ENUNCIADOS da 6ª CCR/MPF consolidadas no XIV Encontro Nacional (2014):

Enunciado 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”, 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 de direitos humanos, notadamente da Convenção 169 da OIT;

## OUTROS POVOS TRADICIONAIS

- ENUNCIADOS da 6ª CCR/MPF consolidadas no XIV Encontro Nacional (2014):

Enunciado 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 do 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 asseguradas 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.



## OUTROS POVOS TRADICIONAIS

- ENUNCIADOS da 6ª CCR/MPF consolidadas no XIV Encontro Nacional (2014):
- Enunciado 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 169 da OIT (art. 14, I), dentro e fora de seus territórios.
- Enunciado 27: 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 estes direitos, consideradas as especificidades de cada situação.