



INFORME DEFENSORIAL: Licenciamento Ambiental e Comunidades Quilombolas

Defensoria Pública-Geral da União

Endereço: Setor Bancário Sul, Quadra 2, Bloco H, Lote 14 - 15º andar
CEP 70.070-120 – Brasília (DF)

SECRETARIA-GERAL DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL (SGAI)

Gabriel Saad Travassos

Secretário-Geral de Articulação Institucional

Roberta Pires Alvim

Secretária-Geral de Articulação Institucional Substituta e Secretária de Ações Estratégicas

Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro

Secretária de Atuação no Sistema Prisional

Murillo Ribeiro Martins

Secretário de Acesso à Justiça

GT COMUNIDADES TRADICIONAIS

João Juliano Josué Francisco

Coordenador do GT Comunidades Tradicionais

Membros**NORTE:**

Marcos Wagner Alves Teixeira

NORDESTE:

Benoni Ferreira Moreira

CENTRO-OESTE:

André Carneiro Leão

SUDESTE:

[Vago]

SUL:

João Juliano Josué Francisco

AUTOR

Tiago Cantalice da Silva Trindade

RESUMO	5
INTRODUÇÃO	5
ANÁLISE DE CONTEXTO E HISTÓRICO NORMATIVO	6
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	9
DO CONTEXTO ATUAL	12
DO DESCUMPRIMENTO DAS NORMATIVAS E PARÂMETROS INTERNACIONAIS DE SUSTENTABILIDADE	16
CONSIDERAÇÕES FINAIS	18

“§ 1º. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.”

Artigo 7º da Convenção nº 169 da OIT
sobre Povos Indígenas e Tribais

INFORME DEFENSORIAL

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E COMUNIDADES QUILOMBOLAS

RESUMO

O presente Informe Defensorial se dedica à análise da Política de Licenciamento Ambiental e sua relação com as comunidades quilombolas potencial ou efetivamente afetadas por atividades, obras e empreendimentos.

Abordando o contexto e o histórico normativos referentes ao licenciamento, foi possível verificar que desde o início dos anos 1980, tendo como marco inaugural a Política Nacional de Meio Ambiente, os instrumentos normativos e administrativos (leis, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas) foram construídos e se consolidando tendo como objetivo a busca por uma harmonização entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos econômicos (exploração sustentável dos recursos naturais disponíveis) e os direitos socioculturais, destacadamente, para fins deste documento, os de populações etnicamente diferenciadas, como as comunidades remanescentes de quilombo, amparados em princípios como os da precaução, prevenção e não retrocesso ecológico e social.

Todavia, como se verá a frente, a sociedade brasileira e, especialmente, as populações vulneráveis, convivem diariamente com retrocessos a direitos que pareciam estabelecidos, sendo os mais ameaçados os direitos coletivos e difusos, como os direitos ambientais e os de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Dessa forma, as investidas para a desregulamentação da política de licenciamento ambiental atacam, de uma só vez, duas das bases do tripé da sustentabilidade, e contando com o apoio de uma parcela considerável dos detentores do capital, financeiro e especulativo, ignoram quaisquer discussões em torno de uma economia verde e socialmente justa e inclusiva.

Nesse cenário, enquanto foram sendo violados direitos previstos internacionalmente, como os expressos na Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a exemplo do direito à participação, consulta e consentimento, bem como foi despreocupadamente negligenciada a observação de recomendações acordadas e registradas no último ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) e diversos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, internamente o arcabouço protetivo aos direitos das comunidades quilombolas foi sendo paulatinamente minado, culminando na edição da Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Esse é o contexto que motivou a elaboração do presente Informe Defensorial, sendo que, para evitar ainda mais retrocessos e reverter os que foram impostos à Política de Licenciamento Ambiental e aos direitos dos quilombolas, a Defensoria Pública da União deverá adotar medidas mais incisivas.

1. INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental é, sem sombra de dúvidas, um dos assuntos mais estratégicos da pauta política nacional. A complexidade do tema se deve não apenas ao fato de envolver a proteção a direitos coletivos e difusos atrelados ao meio ambiente, mas também por afetar interesses dos detentores do capital econômico nacional e internacional, de um lado, e as garantias de proteção aos modos de vida, às expressões culturais, acesso a recursos naturais, terras e territórios de povos originários e comunidades tradicionais (como as comunidades quilombolas), de outro.

A Defensoria Pública da União (DPU), instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados (arts. 5º, LXXIV e 134, da CF), com-

preendendo que o conceito de vulnerabilidade não se limita ao aspecto econômico, mas envolve também as pessoas e grupos sociais que, do ponto de vista informacional e organizacional, são socialmente vulnerabilizados, organizou, a partir de 2014, Grupos de Trabalho (GTs), vinculados à Defensoria Pública-Geral da União (DPGU), com vistas a atender a missão constitucional de promoção dos direitos humanos da instituição.

Dentre esses GTs, encontra-se o Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT). O conjunto de defensoras e defensores federais que o integram atende a diferentes povos e comunidades tradicionais brasileiros, nos termos do art. 3º do Decreto nº 6.040/2007. A atuação do grupo objetiva assegurar o bem-estar e o progresso social e econômico dos membros dessas comunidades.

No caso das comunidades quilombolas, o GTCT, além de acompanhar e monitorar o acesso e a efetivação das políticas públicas a que têm direito (certificação da autodefinição, regularização fundiária de seus territórios tradicionais e outras políticas do Programa Brasil Quilombola), realiza o trabalho de prestação de assistência jurídica em inúmeros casos, nas mais diversas regiões do país.

Por essa razão, a DPU e o GTCT vêm, dentre outras, acompanhando atentamente as mudanças administrativas e as propostas de alterações normativas sobre o licenciamento ambiental e, mais especificamente, os riscos que esses câmbios podem trazer aos direitos das comunidades quilombolas e às condições para a sua reprodução física e cultural.

Tal preocupação, como veremos, se justifica pelo fato de essas mudanças, já efetivadas ou iminentes, representarem manifesta contradição com o ordenamento jurídico nacional e convênios e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O histórico de conquistas e avanços, iniciado no contexto do processo de redemocratização, no que diz respeito ao direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos específicos das comunidades quilombolas, com base nos quais a Constituição Federal reconheceu o caráter pluriétnico e multicultural da sociedade brasileira, está ameaçado, como será exposto a seguir.

2. ANÁLISE DE CONTEXTO E HISTÓRICO NORMATIVO

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) instituiu o sistema de licenciamento como um dos instrumentos de gestão ambiental, mas apenas em 1986, por meio da **Resolução nº 01, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, surge o primeiro normativo a tratar da questão em si, mais especificamente sobre Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Foi essa Resolução que definiu, em seu art. 1º, como impacto ambiental

qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Ali, pela primeira vez, foram listados os empreendimentos que, devido à significância das modificações que causam ao meio ambiente, deveriam ser submetidos a estudo de impacto ambiental, acompanhado do relatório de impacto ao meio ambiente, conhecidos pela sigla EIA/RIMA¹.

O EIA deveria, segundo a Resolução CONAMA nº 01/1986, incluir, no mínimo, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto (nos meios físico, biótico e socioeconômico), a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos (art. 6º).

Vale ainda destacar que, de acordo com esse normativo, os impactos devem ser, em relação à *“previsão da magnitude e interpretação da importância”*, identificados e classificados em *“positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.”* (inciso II, art. 6º)

Foi deixado a critério do órgão licenciador responsável, quando julgar necessário, *“a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.”* (§2º, art. 11)

O dispositivo de audiência pública é detalhado na **Resolução CONAMA nº 09/1987**, que estipula como sua finalidade *“expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”* (art. 1º), devendo ser fixada em edital e divulgada através da imprensa local a abertura de prazo (mínimo de 45 dias) para sua solicitação.

Aqui há uma ampliação das vias para a realização da audiência pública, não ficando apenas a critério do órgão licenciador, mas podendo também ser solicitada por entidade da sociedade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos.

Essa Resolução dispõe que, caso solicitada e o órgão licenciador não a realize, a licença não terá validade (§ 2º, art. 2). Prevê, ainda, que a audiência deve ser realizada em local de fácil acesso e reconhece a possibilidade de realização de mais de uma para o mesmo projeto. O resultado da audiência pública, juntamente com o RIMA, servirá de base para a *“análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”*. (art. 5º)

A **Resolução CONAMA nº 237/1997**, por sua vez, integrou a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em específico em relação ao licenciamento ambiental.

1 - Art. 2º [...]:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia;

XVII - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (*nova redação dada pela Resolução nº 11/86*);

XVIII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (*inciso acrescentado pela Resolução nº 11/86*);

XIX - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional. (*inciso acrescentado pela Resolução nº 5/87*).

Em seu art. 2º, estipulou que a

localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.”

Foi reforçado, por meio dessa Resolução, que a elaboração de EIA/RIMA é obrigatória para *“empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio”*. Nos demais casos, quem definirá os estudos pertinentes será o órgão licenciador, admitindo procedimentos simplificados para empreendimentos de baixo impacto ambiental, a exemplo do Relatório de Controle Ambiental (RCA).

Ao IBAMA compete, segundo o mesmo normativo, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, listando, em seguida, as características gerais desses:

Art. 4º [...]:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

A Resolução CONAMA nº 237/1997 também indica quais são as licenças ambientais a serem expedidas pelo Poder Público, a saber:

- 1) licença prévia (LP) – vinculada à fase preliminar de planejamento, aprova a localização e concepção do projeto, define a viabilidade ambiental e define os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases (validade de 5 anos);
- 2) licença de instalação (LI) – autoriza a implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as medidas de controle ambiental e outras condicionantes (validade de 6 anos); e
- 3) licença de operação (LO) – autoriza a efetiva operação do empreendimento ou atividade, após verificado o cumprimento das condicionantes e medidas de controle ambiental, devendo ainda ser observada as condicionantes dessa fase (validade de 4 anos).

Define também as etapas do licenciamento ambiental, desde o requerimento da licença pelo empreendedor até seu deferimento ou indeferimento pelo órgão licenciador responsável (art. 10 e incisos).

Essa resolução, valendo-se do princípio do poluidor-pagador, estabelece que os estudos necessários ao licenciamento devem ser conduzidos por profissionais habilitadas/os, às expensas do empreendedor, e o obriga a pagar pelo custo de análise para a obtenção da licença, com base nas despesas realizadas pelo respectivo órgão licenciador.

Mais recentemente foi editada a **Lei Complementar nº 140/2011**, que *“fixa normas [...] para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis,*

à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.” (art. 1º)

Entre seus objetivos fundamentais, constam:

Art. 3º [...]:

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; [...]

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Já entre os instrumentos de cooperação são listados os (I) consórcios públicos; (II) convênios e acordos de cooperação técnica; (III) formação de Comissões Tri e Bipartite; (IV) fundos públicos e privados; (V) delegação de atribuições; e (VI) delegação de execução administrativa. Todos eles podendo ser firmados por prazo indeterminado.

O licenciamento ambiental figura entre as atividades que podem ser objeto de cooperação entre os entes federativos. A referida Lei Complementar define também que as atividades ou os empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental devem ser licenciados por um único ente, podendo os demais se manifestar, de maneira não vinculante.

Estabelece que mesmo quando decorridos os prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental requerida, não se prevê a “*emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra*” (§ 3º, art. 14). No entanto, permite que, com isso, seja instaurada competência supletiva de ente hierarquicamente superior.

É prevista também a atuação subsidiária, que é a ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas pela LC 140/2011.

Por fim, dispõe, em seu art. 17, que:

Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

E que, frente à constatação de infração ambiental, qualquer pessoa legalmente identificada poderá dirigir representação ao órgão licenciador responsável, para efeito do exercício de seu poder de polícia. (§ 1º, art. 17)

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

No que tange aos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais², a Convenção nº 169/1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um marco para a garantia de uma série de direitos específicos, que se relacionam diretamente com o processo de licenciamento ambiental.

2 No Brasil, as disposições dessa Convenção se aplicam aos povos e comunidades tradicionais, dentre as quais as comunidades quilombolas, posto que reúnem os elementos distintivos e marcadores que caracterizariam, segundo o Manual da Convenção 169 (OIT, 2013), os povos tribais: estilos de vida tradicional; culturas e modos de vida diferentes dos outros segmentos da população nacional; e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais.

Afinal, é ela que define como obrigação dos governos consultarem³ tais povos *“por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”* (§ 1º, “a”, art. 6º); e que as consultas sejam conduzidas *“de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.”* (§ 2º, art. 6º)

A Convenção OIT/169 coloca os povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais como sujeitos políticos centrais e indispensáveis, que devem participar da *“formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente”*, reconhecendo-lhes o direito de *“definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural”* (§ 1º, art. 7º)



Antecipando o que só será incorporado pelo arcabouço normativo interno anos depois, a Convenção OIT/169 obriga os Estados signatários a garantir *“a realização de estudos, em colaboração com os povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental das atividades de desenvolvimento planejadas sobre eles. Os resultados desses estudos deverão ser considerados critérios fundamentais para a implementação dessas atividades.”* (§ 3º, art. 7º)

Destaca-se que essa Convenção ainda determinou que, em situações nas quais o Estado retenha a propriedade dos direitos minerais ou dos recursos do subsolo, como é o caso do Brasil, além da consulta antes da autorização de qualquer projeto de exploração desses recursos existentes em suas terras, eles, sempre que possível, *“participarão dos benefícios proporcionados por essas atividades e receberão indenização justa por qualquer dano que sofram em decorrência dessas atividades.”* (§ 2º, art. 15)

Finalmente, cabe mencionar que seu art. 16 é taxativo ao dispor que *“os povos interessados não deverão ser retirados das terras que ocupam.”* Todavia, pondera que

³ Vale registrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao analisar o Caso do Povo Kichwa de Sarayaku Vs. Equador, classificou o direito à consulta como um princípio geral do Direito Internacional. (CtIDH, 2012).

Quando a retirada e o reassentamento desses povos forem considerados necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu livre consentimento e conhecimento. Não sendo possível obter seu consentimento, essa transferência só será realizada após a conclusão dos procedimentos adequados previstos na lei nacional, inclusive após consultas públicas, conforme o caso, nas quais os povos interessados tenham oportunidades de ser efetivamente representados. (§ 2º, art. 16)

Nesse caso específico, portanto, o consentimento da comunidade atingida não é uma mera finalidade, mas um requisito para que o Estado tome uma decisão.

Garante-se também o direito ao retorno às suas terras tradicionais assim que deixem de existir os motivos que fundamentaram os deslocamentos compulsórios.

Embora a Convenção OIT/169 tenha sido ratificada pelo Brasil em 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143, e internalizada por meio do Decreto nº 5.051/2004 (substituído pelo Decreto nº 10.088/2019), apenas em 2008 surge uma norma que regula a participação de comunidades indígenas e quilombolas no contexto de processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Trata-se da Instrução Normativa nº 184/2008, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Seu art. 21 volta-se às autoridades envolvidas e estabelece que caberá à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e à Fundação Cultural Palmares (FCP) identificar e informar possíveis impactos sobre comunidades indígenas e quilombolas e, se as medidas propostas para mitigar os impactos são eficientes, devendo se manifestar em até 60 dias.

A participação das autoridades envolvidas foi sendo melhor definida ao longo dos anos, o que se refletiu também na edição da Portaria Interministerial nº 419/2011, substituída pela Portaria Interministerial nº 60/2015, que estabelece os *“procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.”*

Esse diploma jurídico-administrativo foi alvo de inúmeras críticas, pois não trazia as inovações necessárias, nem ampliava seus entendimentos sobre o que chama de terras quilombolas, limitando a obrigação de atuação da Fundação Cultural Palmares, no contexto de processos de licenciamento ambiental, aos empreendimentos e atividades que afetassem comunidades cujos territórios tradicionais estivessem identificados oficialmente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), desconsiderando a enorme defasagem existente entre o número de comunidades quilombolas que alcançaram essa fase do processo de titulação (cerca de 300) e o número de comunidades que tiveram a certificação de sua autodefinição como remanescentes de quilombo emitida pela FCP (atualmente já são 3.475).

A primeira entidade a apresentar duras críticas à Portaria Interministerial nº 60/2015 foi o próprio órgão licenciador federal, por meio do *“Parecer Técnico elaborado pelos analistas ambientais do IBAMA responsáveis pela avaliação de impactos de empreendimentos e atividades no meio socioeconômico”* (PAR. 02001.001210/2015-25 COEND/IBAMA), de 08 de abril de 2015.

A PI nº 60/2015 manteve a definição de “terra quilombola” a ser considerada no licenciamento ambiental vinculada à publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), desconsiderando problemas constatados mediante Nota Técnica nº 000623/2014 Coend/Ibama, Parecer Conep/PFE nº 088/2014 (Conep - Coordenação Nacional de Estudos e Pareceres), Processo nº 02001.004121/2014-50, de que a linha de corte estabelecida pela Portaria nº 419/2011 e replicada na PI nº 60/2015 não abrange comunidades quilombolas em processo de regularização ou regularizadas antes da edição do Decreto nº 4.887/2003.

O processo de elaboração do RTID é de competência do Incra e se trata de procedimento custoso e demorado, tanto pelos estudos que requer, quanto pela tramitação do processo e especialmente pelos recursos limitados de que dispõe aquela autarquia. Caso fosse aplicada ao licenciamento ambiental a restrição imposta pelo inciso XIII do art. 2º da PI nº 60/2015, das [à época] 2.474 comunidades quilombolas já certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), restariam desconsideradas como comunidades quilombolas 1.975 que ainda não possuem RTID. Esse número tem como fundamento a lista organizada pela FCP das comunidades quilombolas certificadas até 23/02/2015 e o Quadro Atual da Política de Regularização de Territórios Quilombolas no Incra, atualizado em 14/09/2014. (p. 2)

Já em 2016, as 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF, vinculadas à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) apontaram, em sua Recomendação nº 2, uma série de fragilidades e arbitrariedades presentes nas disposições da Portaria Interministerial 60/2015. Reunindo um amplo conjunto de considerações⁴, a PFDC traz como sua primeira recomendação ao IBAMA que, naquilo que se refere à Portaria sob escrutínio:

[...] quanto ao artigo 2º, incisos X e XI, no curso dos procedimentos de licenciamento ambiental, considere terra indígena ou quilombola os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos respectivos povos e comunidades, sejam estes territórios utilizados de forma permanente ou temporária, desde que tais espaços estejam assim identificados por meio de laudo antropológico elaborado por órgão ou entidade estatal com atribuição para tanto, ou sejam, **nessa forma, objeto de reivindicação por povos ou comunidades tradicionais.** (p. 5, grifo nosso)

Foi esse entendimento que, ao que tudo indica, levou a FCP a incorporar em sua Instrução Normativa nº 01, de 31 de outubro de 2018, de maneira expressa, aquilo que já exigia de empreendedores públicos e privados, isto é, a contemplação de todas as comunidades quilombolas certificadas que se encontrassem na área de influência direta de suas obras, empreendimentos e atividades, conforme tipologia e raios definidos pelo Anexo I, da Portaria Interministerial 60/2015, nos estudos específicos para diagnóstico de impacto e para elaboração de medidas de prevenção, mitigação, controle e compensação, chamados de Estudo do Componente Quilombola (ECQ) e Projeto Básico Ambiental Quilombola (PBAQ), respectivamente, os quais deveriam ser submetidos à consulta junto às comunidades quilombolas afetadas, nos termos da Convenção OIT/169.

Essa Instrução Normativa possibilitou à FCP reger com maior assertividade os trabalhos a serem desenvolvidos por seu corpo técnico, assim como sua relação com as partes interessadas, a saber: órgãos licenciadores, empreendedores, consultorias socioambientais e com as comunidades quilombolas, suas representações e parceiros.

Outros avanços e melhorias que merecem destaque são: a exigência a ser repassada aos empreendedores pelo *“custeio de toda a logística relacionada com a realização de reuniões e consultas; o reconhecimento do direito das comunidades de serem auxiliadas por assessorias técnicas; a comunicação e convite às entidades locais e regionais representativas dos quilombolas para participarem das reuniões informativas e das consultas; e o reconhecimento dos protocolos de consulta, que vêm sendo adotados por várias comunidades quilombolas, como instrumentos legítimos de gestão territorial e ambiental, a serem recepcionados pela FCP, que avaliará seus termos para a estruturação participativa do respectivo plano de consulta”.* (<https://www.palmares.gov.br/?p=52500>)

⁴ Dentre as quais destacamos a que faz menção ao estabelecido pelo *caput* e pelo § 1º do art. 215 da Constituição Federal de 1988, e a que sublinha como dever do órgão licenciador a observância das *«cauteladas de proteção de territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, ainda que desprovidos de portaria da FUNAI ou RTID, sempre que os Estudos Ambientais indicarem potencial de impacto desagregador e desestruturante sobre as comunidades humanas [leia-se os povos indígenas e as comunidades quilombolas...]*» (p. 5, grifo nosso).

4. DO CONTEXTO ATUAL

A partir de 2019, várias mudanças foram inseridas na estrutura administrativa relacionada com os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que impactam comunidades remanescentes de quilombo, seus territórios e ou seus modos de vida.

Inicialmente, tal competência passou à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de acordo com a alínea “g”, art. 11, Anexo I, do Decreto nº 9.667/2019. Essa nova configuração foi mantida durante a tramitação da Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.884/2019 pelo Congresso Nacional.

Devido a esse Decreto, ainda em 2019, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com o escopo de *“apresentar propostas de transferência das ações de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que afetam ou possam afetar comunidades quilombolas e seus territórios, da Fundação Cultural Palmares - FCP para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA”* (art. 1º, da Portaria Conjunta nº 876, de 30 de abril). Caberia ao INCRA tal competência por ser entidade da administração pública indireta vinculada ao MAPA.

Como resultado das discussões e consensos estabelecidos nesse GT, foi apresentado, em 28 de junho de 2019, relatório final assinado pelas áreas técnicas das duas instituições, a saber: Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, da FCP, e Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, do INCRA.

Dentre as recomendações do GT, destacam-se:

- A edição de uma Instrução Normativa do INCRA para regulamentar os procedimentos de licenciamento ambiental internos à autarquia, **devendo ser preservados os procedimentos adotados pela FCP**, dado a expertise acumulada pela entidade em relação à matéria;
- A criação de uma coordenação-geral específica na estrutura da autarquia agrária para tratar da pauta do licenciamento ambiental, nos moldes daquela existente na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), munida de equipe exclusiva.

Ocorre que, em 20 de fevereiro de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.252, que confirmou a transferência da atribuição do acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que atingem comunidades remanescentes de quilombo (CRQs) para o INCRA. Essa mudança foi efetivada e comunicada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão licenciador federal, por meio do Ofício Conjunto/INCRA/FCP/nº 1/2020, de 26 de maio, que implicou em alteração de competência e na transferência de cerca de 600 processos para a autarquia agrária.

Em 02 de julho de 2020, o INCRA, por meio da Portaria nº 1.223, criou a Equipe Nacional de Licenciamento Ambiental Quilombola, responsável por *“elaborar e desenvolver as atividades de licenciamento ambiental na Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas - DFQ, apoiando em seu gerenciamento”* (art. 1º). Vê-se, portanto, que a pauta não ficou sob os cuidados de um órgão específico e que, apesar da designação de servidores/as para acompanhá-la, esses/as não atuam exclusivamente com o tema, acumulando agendas anteriores.

A FCP, por meio da Portaria Nº 118, de 31 de maio de 2021, portanto, mais de um ano após a efetiva transferência da agenda e do acervo do licenciamento ambiental, o que representa um consi-

derável período de transição, revogou a Instrução Normativa nº 1/2018.

Diante disso, a Defensoria Pública da União enviou ao INCRA o Ofício - nº 4484534/2021 - DPU/SGAI DPGU, de 04 de junho, solicitando informações quanto ao licenciamento ambiental, diante do novo cenário e da inexistência de uma instrução normativa própria da entidade. O retorno foi efetuado pelo Ofício nº 46396/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA.

Em consequência, a DPU emitiu o Parecer nº 3 – SGAI/DPGU⁵, por meio do qual efetuou detida análise técnica da situação das comunidades quilombolas perante as iminentes alterações na condução de processos de licenciamento ambiental sob a gestão do INCRA, em que ponderou as considerações apresentadas pela área técnica da autarquia agrária e por sua Procuradoria Federal Especializada, e, com base na legislação vigente (acima citada), na jurisprudência existente (destacadamente, o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.932) e nos entendimentos da Administração⁶, efetuou as seguintes recomendações:

4.1 AO INCRA

- a. Que inclua todas as comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), independentemente da situação de regularização fundiária de seus territórios, como público-alvo da Instrução Normativa que regulamentará sua atuação nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que impactam tais comunidades, como orienta o relatório final do GT instituído pela Portaria Conjunta nº 876, de 30 de abril de 2019;
- b. Que realizem os processos de consulta de forma livre, prévia, informada e de boa-fé, como preconizado pela Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, inclusive em relação à proposta de texto de sua futura Instrução Normativa;
- c. Que garanta a realização de reuniões consultivas junto às comunidades quilombolas atingidas, ao menos, antes de cada uma das manifestações conclusivas precedentes à emissão das licenças prévia, de instalação e de operação pelo órgão licenciador, assim como antes de suas renovações e/ou correções;
- d. Que assegure que os resultados e encaminhamentos decorrentes dos processos de consulta sejam considerados e estejam refletidas em suas manifestações técnicas, as quais devem ser convertidas em condicionantes a serem observadas pelos empreendedores;
- e. Que reconheça a legitimidade dos protocolos comunitários de consulta desenvolvidos pelas comunidades quilombolas e suas entidades parceiras, atendendo, o máximo possível, as demandas ali expressas; e
- f. Que realize as adequações que se façam necessárias, com base neste Parecer, juntos aos processos de licenciamento ambiental que foram conduzidos pela instituição após a revogação da Instrução Normativa FCP nº 1/2018, por meio da Portaria FCP nº 118, de 31 de maio de 2021, e que tenham se limitado a observar o disposto na Portaria Interministerial nº 60/2015, isto é, que tenham incorporado a seu acompanhamento apenas as comunidades quilombolas que possuam RTID publicado, como indica o Ofício nº 46396/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA.

4.2 AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

- a. Que, em articulação com os demais órgãos signatários da Portaria Interministerial nº 60/2015, proceda à sua atualização, dentre outros, substituindo as menções à Fundação Cultural Palmares pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, incorporando o conceito de terras quilombolas previsto pelo § 2º, art. 2º, do Decreto nº 4.887/2003 e ampliando seu escopo para todas as comunidades quilombolas certificadas, conforme orientam a Recomendação nº 2/2016, da 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF, vinculadas à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC); as manifestações da Advocacia-Geral da União, aqui apresentadas; e o presente documento.

⁵ O referido parecer foi elaborado pelo antropólogo Tiago Cantalice da Silva Trindade, servidor que atua na SGAI, sendo encaminhado ao INCRA por meio do Ofício nº 4709503/2021 - DPU/SAE DPGU, subscrito pela defensora federal Roberta Pires Alvim, secretária de Assuntos Estratégicos, e pelo defensor federal João Juliano Josué Francisco, coordenador do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT/DPGU).

⁶ Foram usadas manifestações da Advocacia-Geral da União sobre o tema, a saber: Parecer nº AGU/MC – 1/2006, assinado pelo então Consultor-Geral da União, Sr. Manuel Lauro Volkmer de Castilho e aprovado pelo, à época, Advogado-Geral da União, Sr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa; Parecer nº 00032/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, elaborado pela Procuradora Federal Sr.ª Gerlane Maria Santana de Siqueira, com a concordância do então Diretor do Departamento de Consultoria da PGF, Sr. Antonio Carlos Soares Martins, e aprovado pelo, à época, Procurador-Geral Federal, Sr. Renato Rodrigues Vieira; e Parecer nº 00086/2017/DECOR/CGU/AGU, assinado pelo Advogado da União, Sr. Rafael Figueiredo Fulgêncio.

Essas recomendações foram encaminhadas por, entre outros motivos, compreendermos que limitar a proteção das comunidades quilombolas sem RTID (por mora de responsabilidade exclusiva da Administração) ao diagnóstico de impactos realizados pelos Estudos de Impacto Ambiental, em seu eixo socioeconômico, como sugeriu a PFE/INCRA, significaria não conferir a elas o tratamento adequado, atento às suas especificidades socioculturais, nem realizar junto às mesmas o devido procedimento de consulta, reduzindo sua participação ao âmbito de audiências públicas, arena reconhecidamente inadequada e insuficiente para assegurar seus direitos e para a livre manifestação de suas opiniões e considerações. Significaria, assim, uma participação desempoderada, dessubstancializada e meramente formal.

Enquanto o Ministério do Meio Ambiente não formalizou qualquer resposta ao Parecer supracitado, o INCRA encaminhou o Ofício nº 70523/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, declarando que *“a proposta de normativo interno sobre a temática do licenciamento ambiental ainda se encontra em discussão construção no âmbito deste Instituto, pelo que se entende inexistir razão para acatamento das recomendações constantes do Parecer Nº 3 - SGAI DPGU.”*

Não obstante, menos de dois meses depois, a autarquia agrária publica no Diário Oficial da União a Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021, contendo as disposições sobre *“os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas.”*

Nesse documento, concretizam-se uma série de retrocessos e cerceamento de direitos, aos quais a DPU já havia alertado no Parecer nº 3/2021. Entre eles, os principais são:

- a limitação de seu escopo de atuação aos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que ocasionem **impactos diretos** às terras quilombolas, respeitados os limites definidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/2015. Vale registrar que a Área de Influência Direta (AID) comporta impactos tanto de ordem direta quanto indireta, sendo ambos objeto de avaliação de impacto ambiental;
- a adesão integral ao conceito de terra quilombola disposto no inciso XIII do art. 2º da Portaria Interministerial nº 60/2015, a saber: *“área ocupada por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenha sido reconhecida por RTID devidamente publicado”*. Trata-se, como se sabe, de uma inovação irregular frente a definições de terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo e territórios tradicionais, dadas pelos Decretos nº 4.887/2003⁷ e nº 6.040/2007⁸, respectivamente. Cabe ainda reforçar que esse entendimento veda arbitrariamente a participação e a consulta a mais de 90% das comunidades quilombolas certificadas pelo Estado brasileiro, mesmo quando as obras, atividades ou empreendimentos acarretarem em significativa degradação do meio e impactos diretos a quilombos sem RTID;
- o desaparecimento do texto do normativo que regula a participação da autoridade envolvida responsável pelo acompanhamento de processos de licenciamento ambiental que interessem a comunidades quilombolas de qualquer menção à consulta livre, prévia e informada, aos protocolos comunitários de consulta e à Convenção OIT/169;
- a ausência de referências à figura da consultoria socioambiental, atores indispensáveis para

⁷ “[...] as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.”

⁸ “[...] espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.”

garantir (ou, ao menos, para a tentativa de garantir) a elaboração de peças técnicas independentes dos interesses do empreendedor. De acordo com a nova Instrução Normativa, a confecção e a apresentação dessas passam a ser de responsabilidade do empreendedor, o que suscita um evidente conflito de interesses, retirando legitimidade dos estudos produzidos;

- a incerteza quanto à participação do INCRA nas oitivas e visitas técnicas junto às comunidades quilombolas. Não fica expresso se a autarquia agrária coordenará as oitivas – que não podem ser confundidas com as consultas previstas pela Convenção OIT/169 – e se prezar pela mediação entre os empreendedores e as comunidades quilombolas atingidas;
- a ausência de uma orientação e uma postura em prol de soluções dialogadas, que possibilitem a construção de consensos entre partes com direitos/interesses originalmente divergentes, o que resulta da imprecisão quanto à assunção pelo INCRA de um papel mediador nesses processos, o que se explicita, por exemplo, na transferência às comunidades quilombolas da responsabilidade pela não realização das oitivas nos casos de força maior, como pode ser subentendido do art. 8º.

Foram também mantidos problemas que já se encontravam presentes na Instrução Normativa da Fundação Cultural Palmares, como os prazos exíguos para a manifestação do INCRA frente a cada solicitação de licença e a limitação à possibilidade de requerer complementação de informações ao empreendedor uma única vez.

5. DO DESCUMPRIMENTO DAS NORMATIVAS E PARÂMETROS INTERNACIONAIS DE SUSTENTABILIDADE



Pelo exposto, não há dúvidas de que o Brasil caminha na contramão do que preceitua importantes diplomas de monitoramento de direitos humanos e sustentabilidade.

A postura do Estado brasileiro descumpra metas que integram a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, lançada em 2015, destacadamente aqueles Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que, de possuem intersecções mais evidentes com a Política de Licenciamento Ambiental, a saber: **ODS 7 – Energia Limpa e Acessível** (“Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia”); **ODS 08 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico** (“Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”); **ODS 09 - Indústria, Inovação e Infraestrutura** (“Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”); **ODS 10 – Redução de Desigualdades** (“Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”); **ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis** (“Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”); **ODS 12 – Consumo e Produção Responsável** (“Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”); **ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima** (“Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos”); **ODS 14 – Vida na Água** (“Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, mares e os recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável”); e **ODS 15 – Vida Terrestre** (“Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda da biodiversidade”).

Dentre as 246 recomendações direcionadas ao Estado brasileiro por seus pares, no âmbito do 3º Ciclo (2017 – 2021) da Revisão Periódica Universal (RPU) - mecanismo de avaliação da situação dos direitos humanos nos 193 Estados membros da ONU -, várias possuem relação com a ação de empresas, com o licenciamento ambiental e com populações tradicionais e afrodescendentes. Assim, o Brasil descumpra as seguintes recomendações: **136.23** – “Continuar os esforços para fortalecer as instituições nacionais de direitos humanos” (Nepal⁹); **136.30** – “Continuar os louváveis esforços para fortalecer a estrutura jurídica e institucional para a promoção e proteção dos direitos humanos e para reduzir a pobreza e promover a igualdade social” (Butão); **136.35** – “Continuar os esforços para aprimorar a conscientização pública sobre questões de igualdade étnica e racial e combater a violência contra povos indígenas” (Uzbequistão); **136.51** – “Desenvolver um Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos a fim de prevenir que empreendimentos violem os direitos de populações tradicionais, povos indígenas e trabalhadores e causarem danos ao meio ambiente, e a fim de assegurar remédio efetivo com consulta significativa às comunidades afetadas”

(Países Baixos); **136.52** – “Elaborar um plano nacional de ação abrangente sobre empresas e direitos humanos, que levaria em consideração os Princípios Orientadores das Nações Unidas nesse sentido” (Paraguai); **136.53** – “Esboçar um Plano de Ação para Empresas e Direitos Humanos” (Serra Leoa); **136.111** – “Continuar os esforços para fornecer melhor proteção aos defensores dos direitos humanos e fortalecer a sociedade civil como uma parceira essencial em impulsionar o sistema de direitos humanos” (Tunísia); **136.222** - “Continuar medidas proativas para promover os direitos de povos indígenas bem como da população negra e assegurar o seu bem-estar” (Bangladesh); **136.225** – “Estabelecer mecanismos para erradicar o estigma e discriminação contra grupos indígenas e minorias étnicas, incluindo aumento da conscientização entre autoridades públicas, responsabilização e mecanismos de reparação” (México); **136.226** – “Assegurar que os direitos dos povos indígenas¹⁰ e o respeito ao meio ambiente e à biodiversidade sejam devida-

⁹ Entre parênteses encontram-se os países que emitiram a recomendação.

¹⁰ Embora estejamos tratando aqui de comunidades quilombolas, a esses são reconhecidos interna e internacionalmente direitos semelhantes aqueles dos povos indígenas, a exemplo dos direito à participação, consulta e consentimento, previsto pela Convenção OIT/169. Ademais, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.932, que reconheceu a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, o Acórdão do STF, da lavra da Exma. Ministra Rosa Weber assim registrou: “Os chamados quilombolas são povos tradicionais cuja contribuição histórica à formação cultural plural do Brasil somente foi reconhecida na Constituição de 1988. Embora não sejam propriamente nativos, como os povos indígenas, ostentam, à semelhança desses, traços étnico-culturais distintivos marcados por especial relacionamento sociocultural com a terra ocupada: nativizaram-se, incorporando-se ao ambiente territorial ocupado.” (STF, 2018: 3.550)

mente levados em consideração em atividades econômicas” (Santa Sé); 136.229 – “Estabelecer e implementar um procedimento claro para consulta livre, prévia e informada que asseguraria participação integral dos povos indígenas nos processos de tomada de decisão a respeito de qualquer grande projeto impactando em seu estilo de vida” (Moldávia); 136.231 – “Continuar os seus esforços para estabelecer processos efetivos de consulta com as comunidades indígenas a respeito de qualquer projeto que possa afetar a terra ou meios de subsistências dos povos indígenas” (El Salvador); 136.232 – “Assegurar um processo efetivo de consulta com os povos indígenas em todas as tomadas de decisões que possam afetá-los” (Estônia); 136.233 – “Assegurar aos povos indígenas consultas adequadas assim como participação integral em todas as medidas legislativas e administrativas que os afetem” (Islândia); 136.234 – “Assegurar que os povos indígenas sejam protegidos de ameaças, ataques e despejos forçados” (Noruega); 136.240 – “Avançar a agenda para o direito dos povos indígenas ao consentimento livre, prévio e informado” (Noruega) 136.243 - “Continuar os esforços visando a promover o diálogo social inclusivo com todos os grupos étnicos na sociedade brasileira” (Santa Sé).

Por outro lado, o país não observa também as recomendações elaboradas pela Frente de Trabalho para Proteção de Direitos em Deslocamentos Compulsórios, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), contidas no Relatório Preliminar de Atividades e Recomendações (set/2020), dentre os quais citam-se: 1. “Reconhecer e implementar a consulta e o consentimento prévio, livre e informado, enquanto direitos dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais de serem consultados e participarem das decisões do Estado brasileiro, conforme determina a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, em vigor no Brasil por força do Decreto 5051/2004, por meio do diálogo intercultural, marcado pela boa-fé e transparência, incluindo este procedimento nos processos de licenciamento ambiental que impactem povos e comunidades tradicionais”; 2. “Respeitar os protocolos autônomos de consulta e consentimento prévio, enquanto instrumentos de autodeterminação, que estabelecem entendimentos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais acerca de suas configurações internas e processos de interação com os governos”.

A publicação “Grandes Obras na Amazônia” (2017), produzida pela Fundação Getúlio Vargas e o International Finance Corporation – Banco Mundial, reconhece que certos segmentos da sociedade brasileira são especialmente vulnerabilizados pela **instalação e operação de grandes obras**. Assim, apresenta estratégias para a proteção de direitos humanos de populações específicas, indicando um conjunto de diretrizes que não estão sendo observados por financiadores, empresas e Estados, destacando-se: 17. “Garantir a efetividade da consulta prévia junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, a ser realizada de forma ampla e abrangente, inclusive nos processos de planejamento”.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio do presente Informe Defensorial foi apresentar o amplo e diverso arcabouço normativo que trata do licenciamento ambiental, somado ao esforço para traçar um panorama histórico de como as comunidades quilombolas foram sendo inseridas nos processos de licenciamento de obras, atividades e empreendimentos que lhes causam impactos. Apontamos também como, nos últimos anos, uma série de alterações de natureza institucional-administrativa provocou maior vulnerabilização dessas comunidades frente ao capital econômico, reduzindo suas possibilidades de participação e de definição das suas próprias prioridades de desenvolvimento.

O ápice dessa excludente reorientação da política pública de licenciamento ambiental está refletido na Instrução Normativa nº 111/2021, do INCRA, a qual se choca com normativos hierarquicamente superiores (Decretos nº 4.887/2003 e nº 6.040/2007) e com disposições constitucionais (art. 215 e 216), não atendendo também a determinações de tratados e convenções ratificados pelo Brasil (Convenção OIT/169). Trata-se, portanto, de um diploma jurídico-administrativo que padece de ilegalidade, inconstitucionalidade e inconveniência.



GRUPO DE TRABALHO
COMUNIDADES TRADICIONAIS

O GT atende a diferentes comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade que compõem a população brasileira. São denominadas comunidades tradicionais os grupos étnicos ou comunidades formadas historicamente em um território geográfico específico, relacionados a uma atividade em comum. O objetivo da atuação é buscar o bem-estar e o progresso social e econômico dos membros dessas comunidades. Além das políticas ligadas diretamente às comunidades quilombolas, há também atuação para tutela dos interesses de comunidades ciganas, caiçaras e dos integrantes das casas de religiões afro-brasileiras, bem como de outras comunidades tradicionais.

