

## Nota Técnica

# Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas Empreendimentos, Licenciamento ambiental e Consulta, Livre, Previa e informada

*Quilombos em licenciamento ambiental- Portaria interministerial nº 60/15- Instrução Normativa nº 111/2021 INCRA - Decreto nº 10.252-2020 - Constituição Federal - Convenção nº 169 da OIT Decreto nº 4887/2003*

### 1. Introdução

O processo de licenciamento ambiental de empreendimentos em territórios quilombolas, passou por profundas transformações na última década, dentre as quais destacam-se a publicação da Portaria Interministerial nº 60 de 2015 dos Ministérios do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde, e da Instrução Normativa nº 111 do ano de 2021, publicada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, e o Decreto nº 10.252/2020, posteriormente substituído pelo nº 11.323/2022.

A Portaria Interministerial nº 60-2015 estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI, da Fundação Cultural Palmares-FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA (art. 1º). E, já no artigo 2º, inciso XIII, estabelece que terras quilombolas, para fins da portaria, são aquelas reconhecidas pelo Incra, com Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID publicados.

O decreto nº 10.252/2020, substituído posteriormente pelo Decreto nº 11.232/2022, institucionalizou a transferência da competência da Fundação Cultural Palmares para o Incra, no acompanhamento de processos de licenciamento ambiental que impactam territórios quilombolas.

Posteriormente, a Instrução Normativa nº111/2021 do Incra, estabeleceu os procedimentos administrativos a serem observados pelo Incra quando instado a se manifestar em processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, de obras, atividades ou empreendimentos causadores de impactos socioambientais, econômicos ou culturais a terras quilombolas (art. 1º). No artigo 2º, a IN nº 111/21 estabelece que terras quilombolas seriam aquelas que possuem RTID publicado pelo órgão, tal como previsto na Portaria interministerial nº 60/2015.

Referidos atos normativos retrocedem em direitos das comunidades quilombolas e foram alvo de críticas apresentadas por instituições de justiça, como Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, juristas e movimentos sociais, com destaque para o movimento quilombola. Isso porque, os referidos instrumentos limitam as chances de participação e intervenção dos quilombolas em licenciamento de obras que afetam diretamente seu modo de vida, cultura e território, violam a Constituição Federal, a Convenção 169 da OIT, Decreto nº 4887/2003, e diversos outros dispositivos legais.

### 2. LIMITAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI SOBRE O ALCANCE DO CONCEITO DE TERRITÓRIO QUILOMBOLA

A Convenção 169 é um tratado internacional de direitos humanos, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004 ( Posteriormente-

revogado pelo Decreto nº 10.088 /2019, que consolidou as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil).

Como tratado internacional de direitos humanos e por força dos artigos 4º e 5º da Constituição Federal, bem como de entendimento consolidado no STF, os tratados de direitos humanos têm status supralegal, ou seja, estão em posição hierárquica abaixo da Constituição Federal, mas superior a leis ordinárias no julgamento histórico da ADI 3239, que questionava a constitucionalidade do Decreto nº 4887/2003, o Ministro Celso de Mello inclusive, manifestou-se no sentido de uma natureza constitucional da Convenção 169 da OIT:

*(...) essa convenção, por versar a questão dos direitos humanos, de direitos fundamentais desfruta, segundo entendo, na ordem jurídica nacional, uma clara posição hierárquica que lhe confere natureza constitucional, para além a própria noção de supralegalidade. Eu destaco nesse ponto, que há expressivas lições doutrinárias, como aquelas ministradas pelo Professor Antônio Augusto Cançado Trindade hoje juiz da Corte Internacional de Justiça em Haia, Flávia Piovezan, o eminente professor Celso Lafer, e Valerio de Oliveira Mazzuoli, entre outros eminente autores, que sustentam com sólida fundamentação teórica, que os tratados internacionais, as convenções internacionais de direitos humanos, e a convenção OIT 169 assume essa qualificação constitucional. Acentuando-se, ainda, que essas convenções internacionais, como a Convenção OIT 169, em matéria de direitos humanos, celebradas pelo Brasil, assumem caráter materialmente constitucional, compondo sob tal perspectiva, a própria noção de bloco de constitucionalidade*

Segundo determina o art 2 da Convenção 169 da OIT a consciência de sua identidade é o critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente convenção. Ou seja, não importa se há reconhecimento formal do estado brasileiro, tampouco conclusão de procedimento administrativo declaratório. A autoatribuição de povo indígena ou “tribal” (ou seja, dos povos e comunidades tradicionais) é o critério que deve ser observado pelo Estado brasileiro para que os direitos previstos na Convenção 169 da OIT sejam aplicados.

Dito isso, a Convenção 169 da OIT elenca uma série de direitos dos povos e comunidades tradicionais, dos quais se destacam a proteção dos valores culturais, sociais, religiosos e institucionais (art 5) o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa fé (art 6), o direito a participar, a partir de suas próprias prioridades, em processos de desenvolvimento que afetam seus modos de vida a terem o ambiente em que vivem preservados (art 7), o direito à posse e propriedade das terras que ocupam e preservação de seus territórios (art 14), dentre outros.

Neste mesmo sentido, o Decreto nº 4487/2003 que regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios quilombolas, o Decreto nº 6040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, regulamentaram o que fora previsto na Constituição Federal, a autoatribuição como critério fundamental para a aplicação do previsto nos referidos decretos. Veja-se:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico raciais, **segundo critérios de auto-atribuição**, com trajetória histórica própria dotados de relações territoriais específicas, com a presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (**grifo nosso - Decreto nº 4887/2003**)

Art. 3 Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: 1- Povos e Comunidades Tradicionais grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social

conhecimentos, inovação e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (grifo nosso-Decreto nº 6040/2007).

A autodeclaração como critério para reconhecimento da identidade quilombola foi também objeto de análise e definição pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento da ADI 3239, conforme ementa do julgamento abaixo transcrita:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO, E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ACT. DIREITO FUNDAMENTAL EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA, INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI A LEI. ART. 84, IV E VI, “A” DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. DE AUTOATRIBUIÇÃO TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º E ART. 13 CAPUT E §2º DO DECRETO Nº 4.887/2003 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

(...)

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a “consciência da própria identidade” como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.

8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz

os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo quilombo realizada pela Administração Pública às balizas linguística e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. (ADI 3239, Relator (a) CEZAR PELUSO, Relator (a) p/ Acórdão: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08-02-2018, A CÓRDÃO ELETRÔNICO DJe019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Por sua vez, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal publicou em fevereiro de 2024, o Enunciado nº 67<sup>2</sup>, reconhecendo a autodeclaração de povos e comunidades tradicionais como legítimas, devendo o MPF atuar para defender tais iniciativas, seja em campo judicial ou não. Veja-se

A autodeclaração dos territórios por povos e comunidades tradicionais é legítima e gera repercussões jurídicas independentes e incidentais aos procedimentos de reconhecimento e titulação estatal e deve influenciar e induzir políticas públicas diversas, tais como as relacionadas às questões fundiárias e ambientais. Nesse sentido, é dever do Ministério Público Federal defender tais iniciativas extrajudicialmente e judicialmente.

**Ou seja, a definição estabelecida pela Portaria Interministerial nº 60/2015, acolhida integralmente pela IN nº 111 do Incra de que territórios quilombolas, para fins de aplicação da Portaria e IN, seriam aqueles que possuem RTDI publicados pelo Incra, é absolutamente ilegal e não possui amparo no ordenamento jurídico brasileiro pois viola o direito a autoatribuição.**

A Portaria nº 60/2015 estabeleceu uma série de parâmetros a serem observados nos processos de licenciamento ambiental que atinjam esses territórios dentre eles, a identificação, pelo empreendedor, dos territórios quilombolas, ou indígenas que estão na área de intervenção do empreendimento, para fins de contemplação nos estudos ambientais, previsão de danos possíveis, medidas de mitigação, entre outros. Ao excluir do conceito de território quilombola aqueles sem RTDI publicados, a referida Portaria, e a Instrução Normativa, excluem a maior parte dos territórios quilombolas do Brasil de seu alcance.

Segundo a CONAQ, existem pelo menos 6 mil territórios quilombolas no Brasil. Na contramão, apenas 1.805 processos de regularização fundiária estão abertos<sup>3</sup> no Incra, 53 quilombolas foram titulados pelo órgão e 2.840 quilombolas foram certificado pela Fundação Cultural Palmares.

Os resultados do Censo divulgados pelo IBGE em 2023 desnudam essa realidade e corroboram o que já é dito pela CONAQ há anos. O órgão aponta que em 2019 existiam 5.972 localidades quilombolas no Brasil, divididas em 1.696 municípios. Dessas apenas 404 são territórios oficialmente reconhecidas. Atualmente existem 1.330.186 milhões de pessoas quilombolas no Brasil. No que diz respeito à publicação do RTDI, um procedimento posterior ao processo de certificação aquém da realidade este cenário se torna ainda pior.

Sobre a Portaria nº 60/15, o Informe Defensorial: Licenciamento Ambiental e Comunidades Quilombolas produzido pelo Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais da Defensoria Pública da União atesta que:

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 (RTDI), 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 como remanescentes de quilombo emitida pela FCP atualmente já são 3.475).(…)

O Ministério Público Federal, através da 4ª e 6ª Câmara de Coordenação e Revisão expediu a recomendação nº 02/2016, com diversas recomendações de adequação na Portaria nº 60/15, dentre as quais se destaca:

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 econômico 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

A Portaria nº 60/2015 tem servido ainda como justificativa para negar às comunidades o direito à consulta. Um exemplo dessa situação foi no âmbito da Ação Civil Pública ajuizada pela Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais Ngolo em parceria com a Associação Coletivo Margari ta Alves de Assessoria Popular.

<https://terradedireitos.org.br/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871> : Acessado em 28 de outubro de 2023 Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-quilombolas-no-brasil.html> Acessado em 25 de outubro de 2023. Segundo o IBGE, território oficialmente reconhecido são aqueles que “Foram considerados Territórios Quilombolas oficialmente delimitados aqueles que estejam nos seguintes estágios administrativos: RTDID, portaria, decreto ou titulado.” Disponíveis em: Panorama do Censo 2022 (ibge.gov.br) Disponível em: [https://www.dpu.def.br/images/Banco\\_de\\_imagens\\_2022/slides\\_-\\_fotos\\_genericas/informe\\_Defensorial\\_-\\_quilombolas\\_revisado3.pdf](https://www.dpu.def.br/images/Banco_de_imagens_2022/slides_-_fotos_genericas/informe_Defensorial_-_quilombolas_revisado3.pdf)

A ação foi ajuizada contra o Município do Serro, o Estado de Minas Gerais e a empresa Ônix Céu Aberto Mineração LTDA., questionando, principalmente pelo município do Serro ao “Projeto Ônix Céu Aberto”. A argumentação era de que, além de não se encontrar em conformidade com a legislação municipal, não ocorreu a consulta livre prévia, informada e de boa fé à comunidade de Queimadas, possivelmente impactada pelo empreendimento.

Na constatação, a empresa Ônix apresenta a tese de desnecessidade de consulta à Comunidade de Queimada tendo em vista que, para fins de consulta aos povos e comunidades tradicionais, seria necessário que o território estivesse identificado e demarcado com RTID aprovado pelo INCRA. A tese apresenta sustentou-se na definição estabelecida pela Deliberação Normativa nº 217/2027 do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais que, por sua vez, se vale da definição da Portaria nº 60/2015 sobre território quilombola.

Ou seja, há um verdadeiro efeito cascata na definição inconstitucional prevista na Portaria Interministerial nº 60/2015, que tem sido utilizada como justificativa para retroceder em direitos aos quilombos sendo que, ela mesma contraria não só os Decretos nº 4.887/2003 e nº 6.040/2007, como tratado internacional de direitos humanos e a Constituição Federal.

### 3. INCONSTITUCIONALIDADE, INCONVENCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO DECRETO Nº 10.252/2020, SUBSTITUÍTO PELO DECRETO Nº 11.232/2022

A Fundação Cultural Palmares foi criada a partir da lei Federal nº 7.668/1988, com a finalidade de *promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (art1)*

A instituição da Fundação Cultural Palmares (FCP) se deu concomitantemente aos debates em torno da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988. A obrigação do Estado na preservação do patrimônio cultural afro-brasileira, dos bens materiais e imateriais, da memória e diversidade, previsto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, são também parte constituinte e finalísticas da própria FCP.

Um das atribuições da FCP para cumprir essa finalidade, era o acompanhamento, intervenção e manifestação em processos de licenciamento ambientais que impactam quilombolas, e isso não poderia ser diferente. Na medida em que a FCP tem a finalidade preservar o legado cultural

do povo negro no país, preservando não só as formas de manifestações populares, como também o patrimônio, material e imaterial desse povo. Ademais, compete é mesma acompanhar processos de licenciamento ambiental que tem potencial impacto em compreender os modos de vida e os territórios quilombolas.

O procedimento adotado pela FCP nesse âmbito era definido a partir da IN nº 1, 31 de outubro de 2018, que estabeleceu os procedimentos *administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas.*

Contudo, o Decreto nº 10.252/2020, substituído posteriormente pelo Decreto nº 11.232/2022, retirou essa atribuição da FCP na medida em que instituiu a transferência para o Incra, a competência no acompanhamento de processos de licenciamento ambiental que impactam territórios quilombolas.

É importante destacar que esse ato legislativo não foi objeto de consulta prévia, livre e informada às comunidades Quilombolas, ainda que tenha promovido alteração substantiva com impacto direto aos quilombos. Isto viola frontalmente ao direito previsto na Convenção 169 da OIT que determina em seu artigo 6º, a obrigatoriedade do estado *em consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.*

Para além disso, cumpre destacar que essa alteração viola também o que determina a Constituição Federal e legislações infraconstitucionais, conforme destacado pela Associação de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais da Bahia, em nota técnica de análise sobre o Decreto nº 10.252/2020. Dentre as razões apresentadas na referida NT, destacam-se a inconstitucionalidade e ilegalidade da Transferência uma vez que: a) o Decreto nº 10.252/2020 (posteriormente substituído pelo Decreto nº 11.232/2022, alterou as atividades finalísticas do Incra, vez que *determinou à autarquia fundiária o desempenho de uma função totalmente incompatível com a sua finalidade.*

b) viola o artigo 216 da Constituição Federal já que o incra possui orçamento muito aquém do necessário para promover a regularização fundiária dos territórios quilombolas e, com a atribuição adicional de acompanhar processos de licenciamento ambiental nos territórios quilombolas, compromete a preservação do patrimônio cultural, atribuição que, diga-se de passagem, é uma das finalidades da FCP; C) violação ao princípio da eficiência administrativa, pelo menos motivo citado anteriormente já que o INCRA demonstra, há décadas, uma enorme morosidade na condução desses processos, que também é fruto de um processo histórico de sucateamento do órgão e do racismo institucional. Faltam servidores, recursos e interesse político na titulação dos territórios quilombolas, o que é expresso no número de comunidades tituladas no Brasil após quase 35 anos da Constituição Federal; d) violação ao direito de consulta previsto na Convenção 169 da OIT.

Por essa razão, a referida transferência, além de inconstitucional, ilegal e inconveniente por violar tratado de direitos humanos, tem o potencial de causar danos imensuráveis para os quilombolas de todo o Brasil e deve ser objeto de reanálise junto aos quilombos.

#### 4. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E A AO PATRIMÔNIO CULTURAL

Tanto a portaria nº 60/2015 quanto a IN nº 111, também se constituem uma ameaça à preservação ambiental e ao patrimônio cultural brasileiro, material e imaterial, na medida em que limitam a capacidade de participação e decisão dos quilombos diante de projetos que atingem seus territórios e comprometem seus modos de vida e a sociobiodiversidade.

O artigo 225 da Constituição Federal estabelece o direito fundamental de todas as pessoas *ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

A noção de meio ambiente adotada pelo direito incorpora a perspectiva cultural e a proteção de bens materiais e imateriais que devem ser protegidos pelo estado brasileiro. É assim que determina o artigo 216 da Constituição Federal ao estabelecer que *constituem patrimônio*

*cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar; fazer e viver.* Com o mesmo entendimento, já se manifestaram o Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, conforme abaixo:

Embora o caso dos autos verse sobre a tutela do patrimônio cultural, tem-se defendido, em doutrina, que o **“o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais”** (SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000, p.20) Ministro CELSO DE MELLO, no voto condutor do acórdão proferido na ADI 3.540/MC (TRIBUNAL PLENO, DJU de 03/02/2006), a **defesa do meio ambiente “traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral”**. (grifo nosso. Trecho da ementa do REsp n. 1.991456/SC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma julgado em 8/8/2023, Dje de 14/08/2023)

Os territórios quilombolas são apenas espaços de produção e reprodução de conhecimentos milenares e ancestrais. As manifestações culturais as práticas da agricultura, da pesca artesanal, do extrativismo, os conhecimentos associados ao regime dos rios e das marés, a memória coletiva sobre o processo de colonização do Brasil e da formação territorial brasileira, são apenas alguns exemplos de tecnologias ancestrais que constituem os milhares de quilombos que existem no Brasil.

Os quilombos são também espaços de preservação da nossa sociobiodiversidade. A agricultura familiar quilombola, por exemplo, tem sido vista como um fator determinante para trazer resultados positivos de mitigação das mudanças climáticas, já que são atividades de

baixo impacto ambiental, além de promoverem a sustentabilidade devido suas técnicas de produção.

Nesse sentido a CONAQ no seu Manifesto por Justiça Ambiental e Climática:

Nossas atividades de agricultura familiar, agro extrativista e pesqueiras são práticas sustentáveis que contribuem para o cuidado do meio ambiente e para a diminuição das emissões de gases do efeito estufa Co2. Por essa razão, nos últimos anos, atenção dos agentes de especulação para o mercado de carbono. Possuímos conhecimentos, tecnologias e práticas, desenvolvidas em profunda, conexão com o território, que podem contribuir para transformar o contexto de crise e emergência climática que estamos vivendo. Contudo, uma lógica de desenvolvimento predatório e ambientalmente racista **ignora as práticas e os saberes quilombolas, pressiona os nossos territórios com conflitos rurais e socioambientais, viola nosso direito à terra, compromete a sobrevivência e bem-estar do nosso povo e a segurança dos quilombos e das nossas lideranças.**

Segundo o projeto Mapbiomas, os territórios quilombolas apresentam o menor índice de áreas desmatadas do país, já que *entre 1985 e 2022, a perda de vegetação nativa nesses territórios foi de 4,7% contra 17% em áreas privadas.*

Um destaque apresentado pelo MapBiomas, é de como a titulação desses territórios é fundamental para preservação ambiental, vez de que são as áreas que apresentam menos perda de vegetação nativa, se comparado a territórios em processo de titulação.

Ao todo, territórios quilombolas titulados ou em processo de titulação ocupam 3,8 milhões de hectares, ou 0,5% do território nacional. São 494 Territórios Quilombolas segundo o Censo 2023 do IBGE: 30% já titulados e 70% em processo de titulação. Essa diferença reflete-se na conservação ambiental: enquanto nos territórios já titulados a perda de vegetação nativa entre 1985 e 2022 foi de 3,2%, nas áreas em processo de titulação esse percentual foi de 5,5%.

Assim a garantia de acesso integral dos quilombos aos seus territórios (art. 68. ADCT, CF/88), conferindo-lhes autonomia e plena participação na gestão de seus territórios e na tomada de decisões que possam interferir nos seus modos de vida (Convenção 169 da OIT) é não apenas um direito dessas comunidades e um dever do estado, como também está intimamente associado ao enfrentamento às mudanças climáticas e ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

O Acordo de Paris, tratado global que tem por objetivo enfrentar as mudanças climáticas, que foi assinado em 2015- sendo Brasil um dos seus signatários-, também reconhece a importância de povos e comunidades tradicionais, seus conhecimentos e práticas, no enfrentamento às mudanças climáticas. Vejamos:

Art.7 5. As partes reconhecem que as medidas de adaptação deverão seguir uma abordagem liderada pelos países, que responda a questões de gênero, seja participativa e plenamente transparente, levando em consideração grupos comunidades e ecossistemas vulneráveis, e que as referidas medidas deverão **basear-se e ser orientadas pelo melhor conhecimento científico disponível e, conforme o caso, pelos conhecimentos tradicionais, conhecimentos dos povos indígenas e sistemas de conhecimentos locais, com vistas a incorporar a adaptação às políticas e ações socioeconômica e ambientais relevantes, conforme o caso.** (grifo nosso)

No mesmo sentido, são as recomendações do 4º Ciclo da Revisão Periódica Universal, tais as que determinam ao Brasil *se abster de aprovar legislação que enfraqueçam a proteção legal de terras indígenas e quilombolas, reservas ambientais e outras áreas ambientalmente protegida (Finlândia, recomendação nº 35); Reforçar as medidas de proteção para a população afrodescendente e povos indígenas (Moçambique, recomendação nº 81); Fortalecer o processo de demarcação das terras de povos indígenas e comunidades quilombolas e garantir a plena participação de povos indígenas nas medidas legislativas e administrativas que as afetam (Canadá, recomendação nº 275)*

Por tudo isso, as limitações trazidas pelo artigo 2º inciso XIII da Portaria nº 60/2015 e a Instrução Normativa nº 111 do Inbra vão na contramão da Constituição Federal, tratados e convenções internacionais na medida em que excluem a maior metade dos quilombos do Brasil da participação no processo de licenciamento ambiental, vez que não serão reconhecidos como tais para fins de consulta, não são considerados para fins de acompanhamento e fiscalização das obras que estão que estão sob seus territórios pelo INCRA, e tampouco são considerados a partir de uma abordagem que atenda suas especificidades sociais, culturais e econômicas, seja no planejamento das obras, medição de impactos e medidas de mitigação.

## 5. CONCLUSÃO

“(…) 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 do 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” (informe defensorial: Licenciamento Ambiental e Comunidades Quilombolas, produzidos pelo Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais da Defensoria Pública da união)

A portaria Interministerial nº 60 2015, dos Ministérios do Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde, o Decreto nº 11.232/2022, e a instrução Normativa 111 do ano de 2021, publicada pelo Inbra, promoveram profundas alterações no processo de acompanhamento e intervenção do estado em processos de licenciamento ambiental que envolvem comunidades quilombolas. Juntos, eles afetam diretamente os artigos 215,216, e 225 da Constituição Federal, pois comprometem a preservação ambiental, cultural e patrimonial brasileira; violam o artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias da CF, o direito constitucional autoatribuição, que também é previsto no Decreto nº 4487/2003, e em

diversas outras legislações federais e tratados de direitos humano; violam o direito de Consulta Prévia, Livre, e Informada previsto na Convenção 169 da OIT, e comprometem de forma direta a vida, cultura, territorialidade e modo de vida dos Quilombos.

Por isso, referidos Instrumentos Normativos devem ser objeto de reavaliação, não só com a revogação imediata dos entendimentos esposados nos artigo 2º, inciso XIII da Portaria nº 60/2015 e a Instrução Normativa nº 111, sobre o alcance do conceito de território quilombola, como também a partir do acolhimento das recomendações e análises realizadas pelo Ministério Público Federal (Recomendação nº02/2016 4ª e 6ª CCR), Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais da Defensoria Pública da União e sociedade civil ,tendo com imperativo a consulta às Comunidades Quilombolas conforme determina a Convenção 169 da OIT.





## REFERÊNCIAS

1. ADI 3239, Supremo Tribunal Federal. Trecho citado na NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO CONJUNTA SEDESE/SEMAD Nº 01, DE 04 DE ABRIL DE 2022 QUE REGULAMENTA A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DISPONÍVEL EM : <https://coletivomargaridaalves.org/wp-content/uploads/2022/04/NOTA-TECNICA-CONJUNTA/SOBRE-A-RESOLUCAO-CONJUNTA-SEDESE-SEMAD-No/01-DE-ABRIL-DE-2022.PDF>
2. - [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy\\_of\\_enunciados](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados) Acessado em 21 de fevereiro de 2024
3. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processos\\_regularizacao\\_de\\_territorios\\_quilombolasabertos\\_03.10.2023.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/processos_regularizacao_de_territorios_quilombolasabertos_03.10.2023.pdf) Acesso em 28 de outubro de 2023
4. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871> Acessado em 28 de outubro de 2023
5. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-quilombolas-no-brasil.html> Acessado em 25 de outubro de 2023. segundo o IBGE, território oficialmente reconhecido são aqueles que foram considerados territórios Quilombolas oficialmente delimitados aqueles que estejam no seguintes estagios administrativos RTID, portaria, decreto ou titulado
6. Disponível em: [https://www.dpu.def.br/images/Banco\\_de\\_imagens\\_2022/Slide\\_-\\_fotos\\_genericas/Informe\\_Defensorial\\_-\\_quilombolas\\_revisado3.pdf](https://www.dpu.def.br/images/Banco_de_imagens_2022/Slide_-_fotos_genericas/Informe_Defensorial_-_quilombolas_revisado3.pdf) , p. 11.
7. (Ação Civil Pública, autos do processo n. 5000040-78.2023.8.13.0671, n. ID 9723409862) Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7668.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm) Acessado em 23 de fevereiro de 2024)
8. <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu7departamentos/dpa/legislacao/2018-11-09-in1-2018-pub-dou.pdf> Acessado em 23 de fevereiro de 2024
9. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5) Acessado em 23 de fevereiro de 2022
10. <https://www.aatr.org.br/post/altera%C3%A7%C3%B5es-nos-procedimentos-de-licenciamento-ambiental-impactam-comunidades-quilombolas> Acessado em 23 de fevereiro de 2024
11. <tp://conaq.org.br/noticias/organizacoes-promovemoes-para-mitigar-mudancas-climaticas-por-meio-do-fortalecimento-da-gestao-de-territorios-quilombo#:~:text=Para%20a%20institui%C3%A7%C3%B5es%20envolvidas%20na,de%20suas%20t%C3%A9cnicas%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o>
12. <https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-preservadas-no-brasil/>. Acessado em 18 de fevereiro de 2024
13. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiEwrnrmbWEAxUNrJUCHYIC0kQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fmcti%2Fpt-br%2Facompanhe-o-mcti%2Fsirene%2Fpublicacoes%2Facordo-de-paris-e-ndc%2Farquivos%2Fpdf%2Facordo\\_paris.pdf&usg=AOvVaw1IGGxoHG6wj uNw6DbJeAm&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiEwrnrmbWEAxUNrJUCHYIC0kQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fmcti%2Fpt-br%2Facompanhe-o-mcti%2Fsirene%2Fpublicacoes%2Facordo-de-paris-e-ndc%2Farquivos%2Fpdf%2Facordo_paris.pdf&usg=AOvVaw1IGGxoHG6wj uNw6DbJeAm&opi=89978449) Acesso em 18 de fevereiro de 2024